

УДК 342.84

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ

В. Н. Сидоров

Статья посвящена административному ресурсу в период проведения избирательных кампаний в Российской Федерации. В статье раскрываются проблемы понимания административного ресурса, отсутствия полного всеобъемлющего определения административного ресурса. Основное внимание в работе автор акцентирует на значимости административного ресурса в период проведения избирательных кампаний, на неизбежности его применения в современных избирательных кампаниях на всех уровнях выборов в Российской Федерации. Обобщается практический опыт применения видов и стилей административного ресурса. В статье излагаются взгляды на решение проблемы злоупотребления административным ресурсом.

Еще совсем недавно «избирательные технологии» в России не имели смысла для избирательных кампаний. Однако проведение первых относительно свободных выборов в России радикально изменили ситуацию. На сегодняшний день можно с уверенностью сказать, что «российские избирательные технологии» как специфическая сфера деятельности по подготовке и проведению избирательных кампаний имеют большое значение. С проведением первых выборов росла не только роль самих выборов, но и влияние избирательных технологий при их проведении. Кроме того, избирательные технологии постоянно совершенствуются.

Под избирательными технологиями в широком смысле понимают технологии влияния действующих властных структур на результаты выборов с целью сохранения своей власти. К этим же технологиям и относят «административный ресурс». Следует отметить, что любое применение административного ресурса в период избирательных кампаний есть нарушение. Предпочтительнее говорить именно о технологиях, подчеркивая, что используемый административный ресурс зачастую имеет нематериальную форму. Например, распространенным является влияние на предприятия и организации

с целью заставить их косвенно участвовать в агитационной кампании одного из кандидатов. Говоря об административных избирательных технологиях и административном ресурсе, мы подразумеваем технологии и ресурс единой властной корпорации, состоящей из лиц, реализующих публичную власть.

Дискуссия об использовании административного ресурса приобрела особый размах на федеральных выборах 2004 года, где именно административный ресурс, по мнению большинства наблюдателей, явился доминирующим элементом фактического избирательного процесса, предопределившим исход выборов. Выборы стали мерилом пресловутого административного ресурса [1].

Впервые термин «административный ресурс» употреблен в 1996 году Центром стратегического анализа и прогноза в рейтинге партий [2]. Данный факт прямо свидетельствует о значительности влияния административного ресурса на исход избирательной кампании.

Использование административного ресурса в электоральных целях со стороны политических сил, находящихся у власти, представляет серьезную угрозу для демократии.

Несмотря на большие трудности, возникающие в анализе этого феномена, безусловным плюсом является уже сам факт актуализации данной проблематики, признания несомненной важности решения вопросов, связанных с созданием механизмов противодействия административному ресурсу.

Следует отметить, что проблема административного ресурса и его реализации в

© Сидоров Владимир Николаевич
(sidorovvn9@rambler.ru),
студент IV курса юридического факультета
Самарского государственного университета,
443011, Россия, г. Самара, ул. Академика Павлова, 1г.

деятельности властных структур стали предметом довольно активного спора, в процессе которого выявилось два методологических подхода к определению административного ресурса: формально-юридический и политический [3].

С точки зрения *формально-юридического подхода* административный ресурс – это реализация лицом, состоящим на государственной или муниципальной службе, своих полномочий в целях, на которые данные полномочия не направлены, либо применение данным лицом не входящих в его компетенцию методов в целях предоставления не предусмотренных законом преимуществ или ограничений.

С точки зрения *политического подхода* административный ресурс – это специфический способ государственного управления, являющийся разновидностью нарушения конституционного принципа равноправия путем предоставления не предусмотренных законом преимуществ для одних субъектов и (или) ограничений для других.

Некоторые авторы говорят об административном ресурсе как об элементе избирательной системы, существовавшем во все времена. Другие исследователи с этим утверждением полностью не согласны.

Под административным ресурсом В. В. Кириченко и Д. О. Парамонов [4] понимают ответ власти на модернизационные вызовы века, ее технологическую, прогрессистскую ипостась, существующую в ресурсном виде и применяемую при угрозах для самой власти. С. Н. Шевердяев и Е. А. Панфилова [1, с. 4] используют термины «злоупотребление административным ресурсом» и «злоупотребление должностным положением», где оба понятия описывают одни и те же явления, но с несколько различных позиций. Злоупотребление служебным положением в первую очередь характеризует состав правонарушения, поэтому применяется для описания конкретных случаев с акцентом на квалификационных признаках правонарушения и на его отличии от других правонарушений. Злоупотребление административным ресурсом может применяться в гораздо менее определенном контексте в отношении к некой системе злоупотреблений по службе и с акцентом на их

последствия. В Российской Федерации под административным ресурсом понимается излишнее влияние политических сил, партий и чиновников на избирательный процесс.

Исходя из выше сказанного можно сделать вывод, что административный ресурс – это использование должностных полномочий и ресурсов государственного и публичного сектора находящимися у власти политическими силами в нарушение правовых и иных норм и процедур, регулирующих отправление государственных должностей и публичной службы в демократическом государстве в целях обеспечения победы на выборах. К понятию «административный ресурс» относятся также еще два понятия: «использование преимуществ должностного положения» и «использование преимуществ служебного положения». Принципиальной позицией является признание административного ресурса коррупционным политическим явлением и посягающим на качество демократии даже в том случае, если оно явно не противоречит материальным нормам уголовного и административного права.

Любое применение административного ресурса является нарушением закона, по крайней мере прямым. Что касается России, то здесь и само законодательство зачастую менялось в интересах предоставления тех или иных преимуществ находящимся у власти политическим силам. Например, можно отметить, что законодательные нормы, регулирующие формирование избирательных комиссий, служат одним из главных факторов оказания политических предпочтений, тем самым повышая риск манипулирования электоральным процессом.

Применение административного ресурса особенно ярко проявляется в период избирательных кампаний, именно в этот период можно провести наиболее полное разграничение различных видов административного ресурса и соответствующих им конкретных нарушений.

Классификация видов административного ресурса проводилась в зависимости от разновидности применяемых публичных ресурсов. Каждый из видов определяют направления и способы злоупотребления, а также характер достигаемого эффекта. С. Н. Шевердяев и Е. А. Панфилова [1, с. 10]

выделяют: регуляторный ресурс, институциональный ресурс, информационный ресурс, финансовый ресурс, силовой ресурс.

Расположив их по шкале от жестких до мягких ресурсов, можно выделить следующие ресурсы.

1. Силовой ресурс – включает в себя возможность использования правоохранительных органов, а также иных, наделенных полномочиями по принуждению, от таможни до разведывательных служб. Силовой ресурс используется для запугивания, преследования и даже ликвидации политических противников. Злоупотребления силовым ресурсом носят характер наиболее грубых и прямых нарушений гражданских, политических, экономических и других прав и свобод человека и гражданина.

2. Регуляторный ресурс – включает властные полномочия по принятию управленческих решений, которые могут в том числе использоваться для продвижения конкретных политических интересов. Отмечаются разнообразные примеры злоупотребления регуляторным ресурсом, включая использование полномочий по антимонопольному регулированию в целях предотвращения слияния компаний, которое послужило бы к выгоде предпринимателя, финансирующего оппозиционную партию.

3. Законодательный ресурс – находящиеся у власти политические силы могут использовать свой контроль над законодательными органами для принятия законов, способствующих продвижению своих политических интересов, например, создания барьеров, затрудняющих участие независимых кандидатов на выборах.

4. Институциональный ресурс – включает материальные и кадровые ресурсы, доступ к которым связан с исполнением государственной должности. Материальные государственные ресурсы включают в себя широкий круг средств: от административных зданий и служебных помещений, офисного оборудования и других элементов инфраструктуры до транспортных средств. Злоупотребления этими ресурсами заключаются в их использовании для решения не государственных, а личных или групповых политических, в том числе электоральных, и экономических задач. Например, использование

зданий и помещений органов власти, государственных и муниципальных учреждений и предприятий и их инфраструктуры (средства связи, компьютерная техника с доступом в Интернет, специализированные базы данных и тому подобное) для размещения на льготных условиях коммерческих структур или избирательных штабов правящей партии и ее кандидатов.

5. Финансовый ресурс – это средства бюджетов центральной, региональной и местной властей и публичных внебюджетных фондов.

Злоупотребления финансовым ресурсом могут заключаться в неправомерном перераспределении этого ресурса в интересах правящих политико-экономических группировок и направлении бюджетных и внебюджетных средств на финансовую поддержку осуществляемых этими группировками политических и экономических проектов.

В качестве примера злоупотребления этим ресурсом можно привести реализацию экономически не обоснованных государственных проектов и программ в корпоративных и личных экономических и политических целях.

6. Информационный ресурс – это средства массового распространения информации и массовых коммуникаций (масс-медиа), в российской интерпретации – средства массовой информации (СМИ), находящиеся в собственности или под контролем государства. Не во всех странах мира государственная власть обладает таким ресурсом. Например, такой вид административного ресурса практически отсутствует в США, ФРГ и ряде других стран, хотя попытки оказывать влияния на СМИ со стороны власти отмечаются и в этих государствах.

Кроме данной существует и классификация, разработанная Transparency International – Russia в рамках проводимых исследований проблемы злоупотребления административным ресурсом на выборах в России. Данная классификация представлена следующими типами административного ресурса: силовой, регуляторный, законодательный, институциональный, финансовый, медийный и статусный [1, с. 9–15; 5].

Статусный ресурс – это статус должностного положения в системе государственной власти и управления.

Статусный ресурс может правомерно использоваться для повышения авторитета государственной власти, развития ее партнерских отношений и взаимодействий с гражданами, их общественными объединениями и частным сектором экономики, а неправомерно – для извлечения личной и групповой материальной или политической выгоды.

В качестве примеров злоупотребления статусным ресурсом можно привести использование статуса сотрудника надзорных и правоохранительных органов для взимания дани (рэкета) с мелкого бизнеса (магазины, кафе, предприятия бытового обслуживания), что распространено во многих государствах и относится к проявлениям бытовой коррупции; использование тем или иным образом (в частности, совместно со злоупотреблением медийным ресурсом) статуса политического должностного лица государства с целью привлечения голосов избирателей в поддержку правящей партии или кандидата правящего режима на выборах. Так, в России статус политических должностных лиц (президента, федерального министра, губернатора, мэра) используется на парламентских выборах для организации системы так называемых паровозов, когда популярные должностные лица ставятся во главе партийных избирательных списков, а затем отказываются от депутатских мандатов в пользу других неизвестных избирателям кандидатов из возглавляемых ими списков. Именно таким образом было перераспределено более 25 % мандатов депутатов Государственной думы на выборах 2007 года. Формально это не является нарушением российского избирательного законодательства, но очевидно представляет собой циничное введение в заблуждение избирателей [1, с. 5].

Таким образом, перечень видов административного ресурса не является закрытым, критика и дальнейшая разработка этого вопроса имеет перспективу.

Пробелы в практике проведения избирательных кампаний, особенно в связи с вопросом злоупотребления административным ресурсом, свидетельствуют о том, что потенциал качественного развития избирательного законодательства исчерпан. Вопрос о применении санкций является одним из наиболее уязвимых элементов избирательного законо-

дательства, когда речь идет о проблеме злоупотребления административным ресурсом. Имеющиеся прецеденты привлечения к ответственности за использование преимуществ не отражают реальной картины типовой избирательной практики. Главная проблема санкций за использование преимуществ служебного положения содержится не в избирательных законах, а в сфере правоприменения. Кроме того, избирательное законодательство содержит блок специализированных норм, посвященных гарантированию недопустимости использования преимуществ должностного или служебного положения. Однако в практике проведения выборов в большинстве случаев эти нормы игнорируются.

Оборотной стороной достоинств административного ресурса следует считать то, что на одном административном ресурсе избирательные кампании не выигрываются. В особенности это касается административного ресурса, который является множителем других ресурсов.

Система избирательного законодательства в целом далека от совершенства, поскольку отличается либо запутанностью правовых норм, либо нечеткой проработанностью. Следовательно, первым противодействием административному ресурсу является совершенствование и изменение законодательства. На наш взгляд, нужно изменить следующее.

1. Изменить систему формирования избирательных комиссий для обеспечения их автономности и независимости.

2. Назначать членов избирательных комиссий на более длительный срок, чтобы избежать возможности влияния на комиссии сиюминутных политических интересов.

3. Установить систему функционирования избирательных комиссий так, чтобы исключить возможности влияния на них региональных и местных органов власти.

Вторым противодействием является «общественное давление». Общественное давление связывается с информированностью населения об имевших место фактах использования административного ресурса и акцентированной негативной оценкой такого рода нарушений. Например, возможно создание единого информационного центра по вопросам противодействия административному ресурсу.

Литература

1. Панфилова Е. А., Шевердяев С. Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М.: Де Ново, 2005. 104 с.
2. Административный ресурс // Википедия. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Административный_ресурс (дата обращения: 12.10.12).
3. Чуклинов А. Е. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции. Саратов: Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции, 2004. 60 с.
4. Парамонов Д. О., Кириченко В. В. Административный ресурс в избирательных кампаниях. Ростов н/Д.: О выборах – без дураков, 2003. 80 с.
5. Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную думу Российской Федерации в декабре 2003 года. Итоговый доклад / Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р». М.: ПравИздат, 2004. С. 22–24.

Статья поступила в редакцию 28.03.2013 г.