

# АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС:

## ВО ВРЕД ИЛИ ВО БЛАГО?

**Олег ШИРОКОВ,**

**Группа анализа и экспертной оценки при Государственной академии специалистов инвестиционной сферы (ГАСИС)**

Использование должностными лицами государственной и муниципальной службы возможностей административного ресурса при избрании на второй срок стало одним из главных способов ведения их предвыборных кампаний. Вместе с тем, как среди юристов, так и среди рядовых избирателей, данная технология оценивается неоднозначно.

Эффективность использования административного ресурса очевидна. С его помощью решаются следующие задачи:

- Демонстрация способностей управлять своей администрацией. Здесь же показывается и то, не разошлись ли подчиненные по предвыборным штабам других кандидатов, поддерживают ли действующего главу.
- Демонстрация результатов хозяйственной деятельности за отчетный период. Это показывает, что человек находится на своем месте и его стратегия на выборах строится не на спорных обещаниях, а на реальных достижениях. Население (избиратели) во многом готовы изменять своим политическим пристрастиям, если видят, что глава – кандидат на второй срок полномочий – способен решать их бытовые проблемы.
- Демонстрация лидерских способностей, обеспеченная поддержкой руководителей предприятий района (города), деловыми и предпринимательскими кругами, общественными (политическими и неполитическими) организациями.
- Демонстрация взаимодействия с

вертикальными структурами власти, выраженная в поддержке главы со стороны руководства области, других ведомств. Избиратель увязывает это напрямую с будущим финансированием региональных и местных программ из вышестоящего бюджета, отчислениями субсидий, льготным налогообложением, первоочередным направлением средств на зарплату бюджетникам, включением региона в областные и иные программы строительства жилья, поддержкой фермерских хозяйств и др.

- Демонстрация поступательного развития региона, построенная с опорой на принятые главой и местными депутатами программы перспективного развития (социальные, молодежные, коммунальные, жилищные и т.д.).

- Демонстрация образа руководителя-благотелья, способного построить систему шефских связей и помощи предприятиям, воинским частям, предпринимательским структурам, учреждениям образования, дошкольного воспитания, здравоохранения и т.д.

- Демонстрация «теневого» административного ресурса, оставляющего в сознании обывателя чувство сильного руководителя, держащего район(город) «в руках». Это подконтрольность теле- и радиоэфира, районных (городских) газет, милиции, суда, налоговой инспекции и т.п.

По сути, никакими деньгами и обещаниями такой ресурс не купишь – это результат предыдущей административно-хозяйственной деятельнос-

ти конкретного руководителя, и он имеет полное моральное право воспользоваться результатами своего труда, чтобы показать населению «кто есть кто» на очередных выборах.

Все вышеизложенное в полном объеме было апробировано специалистами по избирательным технологиям Группы анализа и экспертной оценки при Государственной академии специалистов инвестиционной сферы (ГАСИС) в ходе декабрьских (1999 г.) и мартовских-апрельских выборов (2000 г.) глав городов и районов Московской области.

Апрельские выборы главы города Звенигород наглядно показали, что пренебрежение административным ресурсом неминуемо ведет к поражению. Ситуация в ходе подготовки и проведения выборов характеризовалась как неверием в свои силы самого прежнего главы города, так и отсутствием реально ощутимых достижений в социально-экономической практике его хозяйствования и ширококомасштабных каналов осуществления предвыборной агитации.

Должностные лица из администрации в ходе кампании покинули своего главу и ушли в предвыборные штабы кандидатов-конкурентов. В результате предвыборная деятельность действующего главы города оказалась смятой, не имела ярко выраженного, привлекательного и убедительного содержания и строилась лишь на симпатиях горожан к его личным человеческим качествам.

Иное показали итоги выборов главы города Краснознаменск в декабре



1999 г. и главы администрации Щелковского района Московской области в апреле 2000 г. В ходе этих кампаний был в полной мере задействован образ хозяйственника, энтузиаста-профессионала. Имидж действующих глав администраций, баллотировавшихся на второй срок, был построен настолько удачно, что достаточно эффективно противостоял в одном случае образу политического лидера (Щелковский район), в другом – корпоративному интересу по принципу землячества (Краснознаменск).

Рассмотрим подробнее кампанию в Щелковском районе Подмосковья. Она традиционно началась с изучения данных предыдущих голосований в районе и сравнения их с текущей ситуацией. За основу были взяты результаты выборов депутатов Госдумы 19 декабря 1999 г. и губернатора Московской области в декабре 1999 – январе 2000 г. (первый и второй тур). Сравнительный анализ этих данных дал возможность сделать предварительный прогноз явки избирателей, выделить особенности политического поведения и электоральных предпочтений населения. Высокий процент явки и голосующих «против всех» говорил о том, что и в том, и другом случае избиратель шел под конкретные интересы: голосование за партийные блоки и за губернатора, то есть шла борьба политических интересов верхнего уровня. Стало ясно, что совмещение выборов Президента РФ и главы района 26 марта 2000 г. также приведет на выборы большой процент избирателей (те же 55% для сельских населенных пунктов и 67% для военных городков).

Экспертами были выделены особенности данного региона и даны практические рекомендации по дальнейшему ведению кампании. В частности, было рекомендовано сделать акцент на работе с теми, кто голосовал «против всех», и сфокусировать внимание на прагматично настроенном избирателе, способном проголосовать за практика-хозяйственника. Учитывая, что в электоральной среде не придается большого значения партийной принадлежности кандидатов (кроме КПРФ), была дана рекомендация «играть» на надпартийности действующего главы района, его способности устанавливать диалог с разными политическим образом. Кроме перечисленного была обозначена необходимость показать яркие социально значимые достижения в работе администрации за последние четыре года, так как кандидат баллотировался на второй срок.

Следующим этапом было проведение социологического исследования. Причем анкета для избирателей была составлена таким образом, что не только выявляла проблемы и

отвечала поставленным задачам, но и в некоторой степени агитировала за кандидата.

Исследование позволило укрепить предположения экспертов о проблемах региона, влияющих на выбор населения, о мотивах предпочтений того или иного кандидата, об общественно-значимых качествах кандидата, об отношении населения к деятельности администрации, о способах и средствах работы с избирателями, а также узнать имена конкретных людей, к чьему мнению прислушиваются жители данного района. На основе полученных данных была скорректирована программа кандидата, разработаны тактические задачи кампании под данный регион, определен рейтинг узнаваемости кандидата.

В результате опроса выяснилось, что общественно-социальные ожидания избирателей совпадают с их видением идеальных качеств главы района: хороший хозяйственник и организатор, знающий и умеющий решать проблемы своего района, внимательный к людям и требовательный к должностным лицам. Эта информация послужила основой для разработки имиджа действующего главы района, который поддерживался в ходе его личных встреч с избирателями, выступлений в прямых телевизионных эфирах, в печатной и наружной рекламе. Ставка была сделана на образ хозяйственника. Такой имидж наиболее совпадал с идеальным представлением избирателей о главе и с методами и направлением работы действующего руководителя района, баллотировавшегося на второй срок. Была найдена та «золотая середина», которая так важна при формировании имиджа.

Оставалось дожидаться выпуска листовок остальных кандидатов, чтобы максимально отобрать у них то, что они хотят видеть в своем потенциале достижений.

На достигнутом этапе главной задачей было удержать нарабатанный потенциал действующего главы района без обозначения симпатий или антипатий к другим кандидатурам в пределах поля его предвыборной кампании, направить кампанию на голосующих «против всех», снимая процент их голосов в его пользу.

На этапе непосредственной рекламной кампании на телевидении, радио, во время прямых эфиров также были выполнены отдельные разработки политтехнологов по применению административного ресурса. Например, во время телевизионных дебатов действующему главе намеренно задавались вопросы, подчеркивающие его качества опытного администратора, хорошего хозяйственника, в то время как его оппоненты отвечали на вопросы о политической принадлеж-

ности, о семье, каких-то мелких бытовых проблемах. Стоит ли говорить, что на телефонах во время прямого эфира сидели люди, желавшие избрания Л.Твердохлебова главой района на второй срок. И в этом «подлоге», на наш взгляд, нет ничего предосудительного. Так называемый «административный ресурс» всегда работает в положительном направлении при вторичном баллотировании на руководящий пост\*.

В предвыборной кампании Твердохлебова для убеждения избирателей широко использовалась районная пресса. Своя газета была практически у каждого кандидата на пост главы. Естественно, в каждой газете информация преподносилась по-разному. Так, например, если газета кандидата Твердохлебова давала рейтинг кандидата Овчаренко как 1,5% (совпал с результатами выборов), то газета Ластовского – 22%. (Кандидаты Овчаренко, Ластовский, Гришина выступали в «одной команде» против Твердохлебова, как самого сильного соперника. Впоследствии Ластовский сделал ошибочный ход, сняв свою кандидатуру в пользу Гришиной, чем вызвал большое недовольство своих сторонников, в результате чего его избиратели перешли на сторону Твердохлебова). В газете Твердохлебова публиковались данные опросов (столь любимые нашими избирателями), показывающие кандидата как честного, порядочного руководителя, отличного хозяйственника, образованного человека и т.п. При этом ничего не говорилось о его ошибках за предыдущие годы работы, в то время как в газетах других кандидатов об этом было сказано предостаточно. Что ж, это нормальная практика выборов, и уже существуют законы, регламентирующие подачу информации, в том числе и негативной.

На этих выборах было много и так называемых «грязных технологий». Конкуренты, не стесняясь в выражениях, поливали друг друга грязью. Штабы кандидатов разработали целую программу по формированию негативного отношения к своим соперникам. Кроме газет, где печатался подобный материал, работа велась и с листовками кандидатов, и во время теледебатов в прямом эфире.

Например, была скопирована листовка кандидата Овчаренко, целенаправленно подобран соответствующий шрифт и подписано несколько слов, кардинально меняющих смысл девиза на противоположный: фраза «Пора жить по-человечески» была изменена на «Пора и мне жить по-человечески», что тут же придало крайне негативный личный смысл рекламному слогану. Сработано все было очень оперативно, и буквально через несколько дней после появления

\* Автор намерено обходит в тексте прямые формулировки, поскольку в условиях действующих норм законодательства о выборах иная подача материала может нанести ущерб избранному главе района. – Прим.



оригинала на столбах уже красовались примеры негативной рекламы.

Как показал опыт этой и многих других кампаний, сегодня главы-кандидаты задействуют еще далеко не полный перечень возможностей своих административных ресурсов. И здесь проблема заключается не в том, умеют они это делать или нет, а, порой, в жестких рамках действующего законодательства, сужающего поле для реализации избирательных технологий в данном направлении.

Процедура прямой демократии для приведения к власти главы города (района) в условиях неразвитого гражданского общества изобилует фактами, когда на место хозяйственника, способного «держат» свой

район, приходит временщик-высочка, использующий звонкие фразы и материальный ресурс заказчика. Обыватель, привыкший не замечать общественного блага и оценивающий деятельность городской (районной) власти по состоянию номенклатуры личных благ, зачастую отдает предпочтение последнему.

В этой связи хотелось бы высказать несколько предложений по обеспечению на местах сильной власти:

- вернуться к практике назначения губернатором глав городов (районов). Путь не самый перспективный, поскольку даже недостаточно развитое демократическое сознание не захочет оказаться заложником решений одного человека;

- передать такое право Советам депутатов соответствующих муниципальных образований, которые будут принимать претендентов на должность главы фактически на конкурсной основе;

- активнее использовать услуги политологов и других специалистов по избирательным технологиям по «раскручиванию» наработанных главами за предыдущие годы деятельности административного ресурса.

Последний вариант, на наш взгляд, наиболее предпочтителен как для глав городов (районов), для самих избирателей, так и для российской политической науки, способной выполнить социальный заказ на формирование в стране сильной местной власти.

## РЕПЛИКА

В статье Олега Широкова «Административный ресурс: во вред или во благо?» предпринимается попытка доказать допустимость использования административного ресурса.

Может быть, автор и прав. Однако хорошо, чтобы при этом не нарушался закон.

На первый взгляд, статья с этой точки зрения безупречна. Автор подчеркивает, что административный ресурс используется только для демонстрации организационных способностей руководителя региона, его хозяйственной деятельности. То есть, создается впечатление, что этот ресурс используется для проведения исключительно агитационной деятельности за этого кандидата и против других кандидатов. Но тут же речь идет о подконтрольности кандидату средств массовой информации, милиции, суда, налоговой инспекции, действующих, естественно, в его пользу.

Как же тут быть с соблюдением принципа равенства прав граждан, провозглашенного во всех международных актах о правах человека, в Конституции Российской Федерации?

Нельзя согласиться с утверждением О. Широкова о том, что действующий руководитель имеет моральное право воспользоваться результатами своего труда, чтобы показать населению «кто есть кто». Результаты его труда должны проявляться не только в период начавшейся предвыборной кампании, а значительно раньше – в тех показателях, которые достиг регион за время «управления» кандидатом территорией, – экономических, социальных (уровень обеспечения населения жильем, своевременная выплата заработной платы, пенсий, пособий, состояние систем здравоохранения, образования, дошкольного воспитания, оказание бесплатной квалифицированной медицинской помощи, сокращение уровня безработицы в регионе и т.д.).

И, наверное, если тут достигнуты ощутимые результаты, то избирателям и не нужно так явно демонстрировать

«кто есть кто» на очередных выборах. Население сделает достойный выбор, если вся предыдущая деятельность кандидата была направлена и осуществлялась в его интересах.

«Поражение в выборах в результате пренебрежения административным ресурсом» происходит не от того, что действующий глава честно вел предвыборную гонку, не пользовался преимуществами своего должностного положения, соблюдал равенство прав кандидатов-соперников, а от того, что вся его предыдущая деятельность не привела к улучшению жизни населения, проживающего на соответствующей территории.

Следует признать, что автором достаточно аккуратно – с юридической точки зрения – изложены некоторые позиции по эффективности и возможностям использования административного ресурса.

Вот только один пример. Вторым этапом в избирательной кампании по выборам главы города Краснознаменск в 1999 г. и главы администрации Щелковского района Московской области в апреле 2000 г. было, по описанию О. Широкова, проведение социологического исследования. «Причем анкета для избирателей была составлена таким образом, что не только выявляла проблемы и отвечала поставленным задачам, но и в некоторой степени агитировала за кандидата». Сразу возникает законный вопрос – а на каком этапе избирательной кампании проводилось анкетирование с признаками агитации, то есть деятельность соответствующих субъектов избирательной кампании, имеющая целью побудить или побуждающая (как признается сам автор) голосовать за соответствующего кандидата. После назначения даты выборов? До или после регистрации соответствующего кандидата? То есть были ли соблюдены требования пункта 1 статьи 38 федерального закона об основных гарантиях?

Приходится констатировать, что использование административного

ресурса, пропагандируемого автором, приводит к вопиющим нарушениям равноправия и граждан Российской Федерации, и кандидатов на соответствующую должность, не обладающих такими же возможностями, какие есть у действующих представителей власти. И что еще более «страшно» – все это ведет к невозможности восстановить нарушенное право других лиц через судебные, правоохранительные органы, так как одним из факторов использования административного ресурса, по выражению О. Широкова является и возможность воздействовать на эти органы.

Такое положение нарушает конституционные права граждан на судебную защиту прав и свобод, а также принципы равенства граждан перед законом и судом, ставя их соблюдение в зависимость от подконтрольности главе администрации судебных и правоохранительных органов.

Следует также отметить, что законодательство Российской Федерации, установив запрет на использование преимуществ должностного или служебного положения при проведении избирательной кампании, вместе с тем, не предусмотрело правовых санкций (за исключением отказа или отмены регистрации), в том числе административного и уголовного характера в случае использования этого положения.

*Н. Куличева,  
Независимый институт выборов*

*От редакции. Судя по всему, поднятая в статье О. Широкова проблема не проста. 363: Использование административного ресурса в избирательных кампаниях оценивается специалистами неоднозначно. Как видим, несмотря на большое количество критических оценок, есть и сторонники, защищающие возможности этой «технологии». Приглашаем читателей к дискуссии.*

