

# ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

## ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ КОРРУПЦИЯ И ЕЕ ЗАРОЖДЕНИЕ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ\*

Ю.А. Нисневич

Кафедра политического поведения  
Национальный исследовательский университет  
Высшая школа экономики  
*ул. Мясницкая, 20, Москва, Россия, 101000*

В статье представлено определение электоральной коррупции и ее институционального механизма как злоупотребления административным ресурсом публичной власти. Дана классификация видов административного ресурса публичной власти. Описана российская модель участия в выборах и на основе ее анализа выявлено, как злоупотребления теми или иными видами административного ресурса могут влиять на результаты выборов. Показано, как электоральная коррупция начала проявляться в России в избирательных циклах парламентских и президентских выборов 1995—1996 и 1999—2000 гг. Рассмотрена операция «преемник», в результате которой должность президента России в 2000 г. занял В. Путин и которая стала отправной точкой для дальнейшего наступления электоральной и в целом политической коррупции в постсоветской России.

**Ключевые слова:** электоральная коррупция, публичная власть, административный ресурс, парламентские и президентские выборы.

Электоральная коррупция представляет собой вид политической коррупции, поражающий ту стадию политического процесса, на которой осуществляется завоевание (удержание) публичной власти посредством выборов должностных лиц публичной власти, избираемых голосованием граждан.

В общем случае политическая коррупция определяется как использование лицом, занимающим публичную должность, доверенных ему властных полномочий и прав, служебного положения и статуса в системе публичной власти, статуса органа публичной власти, который он представляет, в целях противоправного извлечения личной и (или) групповой, в том числе и в пользу третьих лиц, политической выгоды (политического обогащения) [10. С. 106].

---

\* Исследование осуществлено в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013—2014 гг., проект № 12-01-0150.

Исходя из приведенного определения электоральную коррупцию можно определить как противоправное использование в ходе избирательного процесса властных полномочий и прав, положения и статуса должностных лиц публичной власти для создания посредством подавления политической конкуренции и искажения свободного волеизъявления граждан неправомерного преимущества представителям аффилированных политических сил и групп с целью извлечения в их пользу политической выгоды в виде результатов несвободных и нечестных выборов.

Суть институционального механизма электоральной коррупции, как и политической коррупции в целом, состоит в злоупотреблении ресурсом публичной власти, в неправомерном использовании различных видов такого ресурса не по их прямому назначению для отправления законодательно регламентированных властных полномочий и должностных обязанностей, необходимых для реализации функций публичной власти и обеспечения целей общественного развития, их использование — для создания неправомерного преимущества с целью извлечения личной или групповой политической выгоды в случае электоральной коррупции в виде результатов несвободных и нечестных выборов.

Здесь следует отметить, что ресурс публичной власти, которым распоряжаются ее должностные лица, является естественным атрибутом их должностного положения в иерархии публичной власти, как и в иерархии любой административно организованной структуры.

Чем выше положение должностного лица в иерархии публичной власти, тем большими властно-распорядительными полномочиями и правами это лицо обладает и тем большим объемом ресурсов власти может распоряжаться и использовать по своему усмотрению, т.е. тем большей дискреционной властью такое лицо обладает.

Властно-распорядительные полномочия и права должностного лица публичной власти, являющиеся его нормативно регламентированным управленческим инструментарием, и ресурсы власти, находящиеся в его распоряжении, составляют управленческие средства, которые должностное лицо может и должно использоваться для выполнения своих должностных обязанностей в обеспечение реализации функций и задач публичной власти.

Публичное должностное лицо, как и любое лицо, которое обладает дискреционной властью — властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению, находится в зоне коррупционного риска. При этом не сам по себе ресурс публичной власти порождает коррупцию, а его неправомерное использование для извлечения личной или групповой как материальной, так и нематериальной выгоды.

В отечественной научной литературе и политической публицистике для обозначения ресурса публичной власти широкое распространение получил термин «административный ресурс», который используется преимущественно в ином, чем определено выше смысле с явно негативной коннотацией. Это обусловлено

тем, что первоначально данный термин использовался для обозначения поддержки органами публичной власти и их должностными лицами политических партий на парламентских выборах с целью оказания влияния на результаты таких выборов (1).

Хотя все виды административного ресурса, рассматриваемого как естественный и неотъемлемый атрибут публичной власти, являются нейтральными в смысле их коррупциогенности как влияния на вероятность возникновения коррупционных отношений, но проявления электоральной коррупции зависят от того, какие конкретные виды этого ресурса и на каких этапах избирательного процесса были неправомерно использованы. Поэтому за основу классификации видов административного ресурса целесообразным представляется принять классификацию, разработанную специалистами Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» в рамках проведенных этой организацией исследований проблемы злоупотребления административным ресурсом на выборах в России [8. С. 22—24; 11. С. 9—15].

В этой классификации выделяют следующие типы административного ресурса, ранжированные в соответствии с характером воздействий при их неправомерном использовании по шкале от «жестких» до «мягких» ресурсов.

*Силовой ресурс* — это правоохранительные органы и иные наделенные полномочиями принуждения органы от таможенной службы до службы внешней разведки.

Злоупотребления силовым ресурсом в контексте электоральной коррупции, начиная с проведения специально инициированных проверок контролирующих и правоохранительных органов, могут осуществляться в целях препятствования деятельности, запугивания, преследования и даже ликвидации политических оппонентов и нежелательных участников избирательного процесса.

Силовой ресурс относится к категории самого «жесткого» административного ресурса, так как злоупотребления этим ресурсом носят характер наиболее грубых и прямых нарушений гражданских, политических, экономических и других прав и свобод человека и гражданина.

*Регуляторный ресурс* — это властные полномочия по принятию управленческих решений, регулирующих в режиме текущего времени политические, экономические, социальные и иные общественные порядки и отношения.

Злоупотребление регуляторным ресурсом может быть использовано для прямого или косвенного продвижения конкретных личных и групповых интересов в различных сферах жизнедеятельности общества и государства в обход правил и условий добросовестной и транспарентной конкуренции. Проявлением злоупотреблений регуляторным ресурсом в сфере политики может служить отказ в государственной регистрации или запрет политических партий в интересах и целях правящего политического режима и ограничение тем самым количества участников избирательного и в целом политического процесса. Примером такого злоупотребления регуляторным ресурсом в России является отказ в регистрации или

перерегистрации после 2004 г. всех неугодных по тем или иным причинам правящему режиму политических партий [9. С. 34].

Другим проявлением злоупотреблений регуляторным ресурсом непосредственно в ходе избирательного процесса может служить снятие избирательными комиссиями с выборов оппозиционных кандидатов и партий, что широко практикуется на российских выборах всех уровней.

Высокий уровень «жесткости» регуляторного ресурса определяется тем, что злоупотребления этим ресурсом непосредственно и в жесткой форме препятствуют свободе и конкуренции в политической, экономической, социальной и других сферах деятельности граждан и организаций.

*Законодательный ресурс* — это права и полномочия по формированию национального законодательства. Приоритет в использовании этого ресурса принадлежит политическим силам и группам, обладающим контролем над парламентом страны и региональными законодательными органами.

Злоупотребление законодательным ресурсом состоит, в первую очередь, в законодательном обеспечении захвата, удержания и приватизации власти правящими политико-экономическими группировками и в его использовании для закрепления на законодательном уровне в качестве приоритетов деятельности публичной власти вместо интересов и целей общественного развития, корпоративных интересов этих группировок.

Специфическая особенность данного ресурса состоит в том, что его использование правящими политическими силами с целью принятия законов, закрепляющих на уровне национального законодательства их политические, экономические и иные интересы и цели, с формальной точки зрения является естественным для законодательного процесса.

Но здесь необходимо отметить следующее принципиально важное и значимое обстоятельство [11. С. 12]. В случае если цель изменения законодательства доминирующей политической силой в рамках нормального законодательного процесса состоит в укреплении системы злоупотребления административным ресурсом, в подавлении политической, экономической и информационной конкуренции, то это является злоупотреблением законодательным ресурсом. Злоупотреблением не с точки зрения нарушения формальной процедуры законодательной деятельности, а с точки зрения содержания законодательных установлений.

Подобные законодательные установления должны оцениваться на предмет их противоречия конституционным нормам и при наличии таких противоречий объявляться неконституционными и недействующими. В противном случае следствием злоупотреблений законодательным ресурсом становится формально законная, но по существу антиконституционная деятельность правящих политико-экономических группировок, включая злоупотребления различными видами административного ресурса, осуществляемые в рамках неправовых законов.

Примером злоупотреблений законодательным ресурсом для подавления политической конкуренции в России в интересах и целях правящего политического

режима может служить осуществленная в 2001—2009 гг. посредством качественного изменения избирательного и партийного законодательства политическая контрреформа [6. С. 512—569].

*Институциональный ресурс* — это материальные и кадровые ресурсы, доступ к которым связан с исполнением публичной должности.

Материальные публичные ресурсы включают 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 публичных, а личных или групповых политических, в том числе электоральных задач.

Например, использование в России 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 избирательных штабов, аффилированных с правящим режимом кандидатов и партий.

Злоупотребления кадровыми ресурсами состоят в использовании сотрудников органов власти, государственных и муниципальных предприятий и учреждений для деятельности как связанной, так и непосредственно не связанной с исполнением их должностных обязанностей и направленной не на выполнение задач этих организаций, а на продвижение личных или групповых политических и экономических интересов. Примером наиболее «жесткого» злоупотребления кадровым ресурсом может служить принуждение не только лично сотрудников органов публичной власти, государственных и муниципальных предприятий и учреждений, но и членов их семей к голосованию на выборах за аффилированных с правящим режимом кандидатов и партии.

*Финансовый ресурс* — это средства бюджетов центральной, региональной и местной власти 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 примеров злоупотреблений этим ресурсом можно привести подкуп избирателей за счет средств внебюджетных фондов и внеплановые социальные выплаты за счет бюджетных средств с агитационными целями (повышение заработной платы в бюджетных организациях, повышение пенсий и пособий, установление скидок на коммунальные и транспортные услуги и другое). Такие злоупотребления начали широко практиковаться в России с 2000 г., в частности широко использовались на парламентских выборах 2007 г. [5].

*Информационно-коммуникационный ресурс* — это средства массового распространения информации и массовых коммуникаций, включающие как традиционные электронные и печатные средства (телевидение, радио, газеты и журналы),

так и современные средства и системы инфокоммуникаций, и в первую очередь используемые в глобальной сети Интернет, которые находятся в собственности или под контролем публичной власти. В настоящее время предпочтительным представляется использование термина «информационно-коммуникационный ресурс» вместо термина «медийный ресурс», который изначально подразумевал использование только традиционных электронных и печатных средств массового распространения информации (масс-медиа) или, в российской интерпретации, средств массовой информации (СМИ) [11. С. 10].

Злоупотребления информационно-коммуникационным ресурсом направлены на информационное манипулирование общественным мнением в тех или иных корпоративных или личных политических, экономических и социальных целях. Характерным примером злоупотребления этим ресурсом может служить его использование для внедрения в массовое сознание виртуальной картины политических, экономических, социальных и иных событий и процессов, происходящих в стране и мире, с целью агитационно-пропагандистской поддержки правящего режима, а также для обеспечения доминирования в информационном пространстве одного политического деятеля или одной правящей партии с целью информационного подавления политической конкуренции, в частности, для создания преимущества в проведении агитационной кампании в ходе избирательного процесса кандидатам правящего политического режима или аффилированной с ним партии, что получило широкое распространение в России на выборах всех уровней.

На современном этапе постиндустриального развития, на котором происходит выход на первый план в социальном регулировании в тесном переплетении с другими типами власти (административной, политической, экономической) власти информационной [2. С. 195], злоупотребление информационно-коммуникационным ресурсом для манипулирования массовым сознанием стало одним из самых применяемых и действенных средств политической коррупции, в том числе и электоральной.

*Статусный ресурс* — это статус должностного положения в системе публичной власти и управления.

Статусный ресурс может правомерно использоваться для повышения авторитета публичной 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 в России статуса политических должностных лиц (президента, федерального министра, губернатора, мэра) на парламентских выборах для организации системы так называемых «паровозов», когда такие 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 [6. С. 552—554]. Именно таким образом

было перераспределено более 25% мандатов депутатов Государственной Думы на выборах 2007 г. [9. С. 92].

Формально это не является нарушением российского избирательного законодательства, но очевидно представляет собой циничное введение в заблуждение избирателей.

Электоральная коррупция, институциональный механизм которой состоит в злоупотреблении указанными видами административного ресурса публичной власти различных уровней, служит отправной точкой политической коррупции.

Характерной чертой действующей в России политической системы является постоянно нарастающие деформации избирательного процесса и искажения волеизъявления граждан за счет злоупотреблений административным ресурсом публичной власти всех уровней. Этот факт систематически фиксируется мониторингами и исследованиями российских выборов. При этом наблюдается устойчивая тенденция — увеличивающееся посредством электоральной коррупции на парламентских выборах представительство в Государственной Думе партий, аффилированных с правящим политическим режимом, используется для законодательного «совершенствования» уже действующих и формирования новых механизмов злоупотребления различными видами административного ресурса публичной власти. Именно со злоупотребления законодательным ресурсом при «совершенствовании» законодательства и начинается раскрутка спирали электоральной и в целом политической коррупции.

Для того чтобы выявить, как злоупотребления теми или иными видами административного ресурса могут влиять на результаты выборов, рассмотрим модель участия в выборах, построенную на основе анализа и обобщения результатов различных мониторингов парламентских, президентских и региональных выборов в России.

Участие в выборах  $U_o$  складывается из реального участия граждан в выборах  $U_p$  и фиктивного участия  $U_\phi$ .

$$U_o = U_p + U_\phi.$$

Участие  $U_o$  (официальная явка на выборы) определяется официально объявляемым Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (ЦИК РФ) относительным или абсолютным количеством избирателей, принявших участие в выборах.

Реальное участие  $U_p$  (реальная явка на выборы) определяется количеством избирателей, лично использовавших тем или иным образом свой избирательный бюллетень при посещении избирательного участка, а также при досрочном голосовании или голосовании с использованием выносных избирательных урн.

Фиктивное участие  $U_\phi$  определяется количеством голосов, внесенных в официальные протоколы избирательных комиссий и сводную таблицу ЦИК РФ в результате использования различных механизмов, не предполагающих какого-либо реального участия избирателей в выборах.

В качестве таких механизмов применяются: включение в протоколы избирательных комиссий голосов несуществующих или не явившихся на избирательные участки избирателей, неконтролируемый ввод данных в систему ГАС «Выборы», подкладывание бюллетеней в стационарные и выносные избирательные урны, которое принято называть «вброс», и другие. Фиктивное участие порождается и многократным голосованием, в частности организацией «карусели» голосования одних и тех же лиц на нескольких избирательных участках.

Фиктивное участие организуется, прежде всего, за счет злоупотреблений регуляторным ресурсом избирательных комиссий и органов местной власти в целях искусственного увеличения либо числа голосов избирателей, поданных за конкретную партию или кандидата, либо официальной явки на выборы. В последнем случае это также сопряжено с искусственным увеличением числа голосов, поданных за одну или несколько конкретных партий или кандидатов.

Фиктивное участие может оказывать существенное влияние на распределение депутатских мандатов, особенно при невысоком уровне реальной явки  $U_p$ . Общее количество депутатских мандатов  $M_\phi$ , распределяемых за счет фиктивного участия, определяется соотношением:

$$M_\phi = (M_0 \times \delta) / (1 + \delta),$$

где  $M_0$  — общее количество депутатских мандатов;  $\delta = U_\phi / U_p$  — соотношение между фиктивным и реальным участием.

Например, для Государственной Думы ( $M_0 = 450$ ) при реальном участии 45% избирателей увеличение официальной явки до 55% за счет организации фиктивного участия приведет к тому, что количество депутатских мандатов, которое будет распределено за счет фиктивного участия, составит 82 мандата, или 18,2% от общего количества депутатских мандатов.

Реальное участие  $U_p$  можно условно подразделить на электоральное участие  $U_{p3}$ , административно организованное участие  $U_{pa}$  и материально стимулированное участие  $U_{pm}$

$$U_p = U_{p3} + U_{pa} + U_{pm}.$$

Административно организованное участие  $U_{pa}$  определяется количеством избирателей, которые принимают личное участие в выборах в результате оказанного на них в той или иной форме административного давления со стороны публичных должностных лиц, а также администраций государственных и негосударственных предприятий и организаций, на которые в свою очередь оказывают давления публичные должностные лица. При досрочном голосовании вне избирательных участков, голосовании на особых и закрытых избирательных участках, а также в воинских частях и подразделениях может иметь место не только административно организованное участие, но и принудительное голосование за конкретную партию или кандидата под контролем должностных лиц.



При административно организованном участии избиратели, как правило, голосуют за «рекомендованную» им конкретную партию или кандидата, и такое голосование наиболее характерно, прежде всего, для административно и социально зависимых групп граждан — пенсионеры, студенты, жители сельских и малых городских поселений, военнослужащие, государственные и муниципальные служащие. Административно организованное участие реализуется за счет злоупотреблений институциональным и регуляторным ресурсами органов публичной власти.

Материально стимулированное участие  $U_{pm}$  определяется количеством избирателей, которые принимают личное участие в выборах в обмен на выплачиваемое им денежное вознаграждение или вознаграждение, предоставленное в иной материальной форме (подкуп избирателей).

При материально стимулированном участии избиратели, как правило, голосуют за те партии или кандидатов, которые предоставили им денежное или иное материальное вознаграждение или от имени которых такое вознаграждение было предоставлено.

Материально стимулированное участие избирателей, прежде всего в пользу кандидатов правящего политического режима и аффилированной с ним партии, осуществляется посредством фактически произведенных злоупотреблений финансовым ресурсом публичной власти, а также может осуществляться за счет предвыборных обещаний увеличить денежные выплаты различным группам избирателей посредством таких злоупотреблений. Такие предвыборные обещания впоследствии могут и не выполняться, в том числе и ввиду того, что они экономически не могут быть реализованы, т.е. фактически может иметь место обман избирателей.

Электоральное участие  $U_{p3}$  определяется количеством избирателей, которые принимают личное участие в выборах без административного принуждения или непосредственного материального стимулирования по тем или иным собственным воззрениям и мотивам, в том числе таким, как устойчивая привычка, собственное понимание гражданского долга и ответственности.

Электоральное участие  $U_{p3}$  можно очень условно разделить на идейно определенное электоральное участие  $U_{p3}^m$  и электоральное участие, обусловленное применением избирательных технологий  $U_{p3}^t$

$$U_{p3} = U_{p3}^m + U_{p3}^t.$$

Идейное электоральное участие  $U_{p3}^m$  определяется количеством избирателей, которые принимают участие в выборах для того, чтобы посредством голосования или иной формы использования избирательного бюллетеня (сознательно сделать его недействительным, унести с избирательного участка) выразить собственные, в той или иной степени устойчивые идейно-политические и партийные предпочтения, в том числе и протестную позицию по отношению к правящему политическому режиму в целом. Эту группу избирателей можно определить как электоральное ядро выборов.

Электоральное участие, обусловленное применением избирательных технологий  $U_{рз}^f$ , определяется количеством избирателей, которые принимают решение об участии в выборах и голосовании за ту или иную конкретную партию или кандидата непосредственно в ходе проведения избирательной кампании в результате оказания на них воздействий, в первую очередь, информационных путем применения различных избирательных технологий, в том числе и манипулятивного типа.

Эту группу избирателей можно определить как электоральный ареал выборов. Граница между электоральным ареалом и электоральным ядром является существенно размытой и условной. Характерным для электорального ареала является то, что многие входящие в него избиратели делают свой окончательный выбор в пользу той или иной партии или кандидата только накануне дня голосования или непосредственно на избирательном участке.

Таким образом, развернутая модель участия в выборах может быть представлена в следующем виде:

$$U_o = U_{рз}^м + \{U_{рз}^f + [U_{ра} + U_{рм} + U_{ф}]\}.$$

Составляющие участия в выборах, заключенные в квадратные скобки, а именно административно организованное участие  $U_{ра}$ , материально стимулированное участие  $U_{рм}$  и фиктивное участие  $U_{ф}$ , представляют собой проявления электоральной коррупции в виде фальсификации участия и результатов выборов и никак не соотносятся с каким-либо реальным политическим представительством интересов социальных слоев и групп граждан в результате их свободного волеизъявления.

Учитывая тот факт, что на российских выборах применяются преимущественно избирательные технологии манипулятивного типа, в том числе и так называемые «черные» технологии, электоральное участие, обусловленное применением избирательных технологий  $U_{рз}^f$ , в большей степени также способствует не реальному представительству интересов различных социальных слоев и групп граждан, а его целенаправленному искажению. Такое электоральное участие в пользу кандидатов правящего режима и аффилированной с ним партии стимулируется прежде всего за счет злоупотреблений информационно-коммуникационным ресурсом публичной власти в сочетании со статусным ресурсом ее должностных лиц, т.е. также посредством электоральной коррупции.

Реальное политическое представительство интересов различных социальных слоев и групп может быть обеспечено только за счет максимально широкого идейно определенного электорального участия в выборах  $U_{рз}^м$  при свободном волеизъявлении граждан. Однако действующее сегодня в России партийное и избирательное законодательство посредством злоупотреблений законодательным ресурсом ориентировано именно на то, чтобы максимально контролировать и административно ограничивать посредством злоупотреблений регуляторным и силовым ресурсами такое участие и подавлять политическую конкуренцию.

Электоральное ядро российских выборов составляет незначительную часть от общего числа избирателей. Очень грубо его размер может быть оценен числом граждан, доверяющих политическим партиям. По результатам социологических опросов, проведенных Левада-Центром в период 2001—2013 гг., только 7—12% российских граждан считают, что политические партии вполне заслуживают доверия [12].

Среди российских партий значимым в смысле результатов выборов электоральным ядром и потенциальным электоральным ареалом обладает Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ). Электоральное ядро КПРФ достаточно устойчиво и имеет выраженный протестный характер, что способствует не только его мобилизации, но и возможности расширения электорального ареала этой партии в ходе избирательной кампании без применения особо изощренных избирательных технологий.

Не столько значимым электоральным ядром, сколько значимым потенциальным электоральным ареалом, который эффективно умеет мобилизовать в ходе избирательной кампании лично В. Жириновский, обладает Либерально-демократическая партия России, а точнее партийный бренд ЛДПР. Потенциальный ареал ЛДПР при отсутствии противодействия и оказании латентной поддержки со стороны правящего режима позволяет этой партии получать значимые результаты на выборах. Потенциальный электоральный ареал ЛДПР базируется в основном на протестных настроениях националистической направленности, которые находят свое эмоциональное выражение в «голосовании за Жириновского», прежде всего, в пику действующей власти по подростковому принципу «назло бабушке отморожу себе уши» (в современной молодежной интерпретации это звучит как «проголосую за Жириновского, потому что он прикольный»).

Одна из существенных особенностей современного российского общества состоит в том, что в нем присутствует значимое число сервильных граждан, которые готовы всегда и во всем поддерживать любую власть. Эти граждане составляют электоральный ареал не столько какой-либо конкретной партии, аффилированной с режимом, или ее кандидата, сколько власти как таковой. Прежде всего за этим ареалом власть и «ведет охоту» с использованием манипулятивных избирательных технологий.

Электоральное ядро и даже потенциальный электоральный ареал всех остальных российских партий существенно меньше статистической погрешности социологических исследований.

Анализ представленной развернутой модели участия в выборах показывает, что электоральная коррупция как злоупотребление различными видами административного ресурса публичной власти способна поразить все стадии избирательного процесса, начиная с априорного ограничения числа акторов избирательного процесса и снятия с выборов уже в ходе избирательной кампании неугодных кандидатов и партий, создания неравных условий для ведения предвыборной агитации и преимуществ в ее ведении кандидатам правящего режима и аффилированной с ним партии, оказания давления на административно и социально зависи-

мые группы избирателей и заканчивая искажением результатов выборов непосредственно в день голосования и при подведении их итогов. При этом следует отметить, что электоральная коррупция, спираль которой начинает раскручиваться со злоупотреблений законодательным ресурсом публичной власти при формировании избирательного и партийного законодательства, используется как для ограничения политической конкуренции и оказания давления на политических акторов избирательного процесса, так и для оказания давления непосредственно на избирателей и искажения их волеизъявления.

Бацилла электоральной коррупции, представляющей собой первоначальную форму и основу политической коррупции, была впервые занесена в организм российской политики в избирательном цикле парламентских и президентских выборов 1995—1996 г. Это, в частности, нашло отражение и в том, что именно в преддверье парламентских выборов 1995 г., как уже отмечалось выше, впервые для обозначения поддержки органами публичной власти и их должностными лицами политических партий на парламентских выборах был использован термин «административный ресурс» в негативной коннотации.

К выборам в Государственную Думу второго созыва (1995—1999) в мае—июне 1995 г. было создано общественно-политическое движение «Наш дом — Россия» во главе с действующим председателем правительства В. Черномырдиным, «мотором которого являлась правящая бюрократия — конгломерат чиновничьих кланов» и которым «на самом деле управляла администрация президента» [З. С. 274].

Эта псевдополитическая структура, созданная сверху административными методами посредством злоупотреблений, прежде всего регуляторным и институциональным ресурсами администрации Президента, в качестве инструмента лоббирования законодательных интересов правящей номенклатуры, представляла собой первый эксперимента по организационному оформлению в поле российской политики так называемой «партии власти», которая стала доминирующим фактором избирательного механизма и партийной системы. Как для создания, так и для поддержки этой структуры на парламентских выборах в основном был использован личный статусный ресурс председателя правительства и входящих в движение глав регионов, а другие виды административных ресурсов федеральной и региональной власти в полной мере задействованы не были.

Первое издание «партии власти» обмануло надежды своих создателей, получив на выборах всего 10,13% голосов [З. С. 276]. При этом Государственная Дума второго созыва оказалось наиболее оппозиционной по отношению к действующей президентской и исполнительной власти среди всех созывов нижней палаты российского парламента.

Здесь следует отметить, что некоторые российские исследователи полагают, что первый прототип доминирующего объединения «партии власти» появился уже в 1993 г. на выборах в Государственную Думу первого созыва в виде блока «Выбор России».

Однако, во-первых, блок «Выбор России» был сформирован на иных, чем объединение «партии власти», принципах. Этот блок представлял собой избира-

тельное объединение, в которое на персональной основе действительно вошли некоторые действующие и бывшие члены российского правительства, но сформированное, прежде всего, рядом демократических политических объединений, в том числе наиболее массовым из них в тот период — движением «Демократическая Россия». Во-вторых, «„чистой“ „партии власти“, чья идеология выражается формулой „власть ради власти“, блок Е. Гайдара назвать было нельзя — „Выбор России“, несомненно, являлся „идейной“ организацией, для которой власть являлась средством, а не целью» [4. С. 67]. Скорее, первой попыткой создания в тот период объединения «партии власти» представляется создание под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации С. Шахрая «Партии российского единства и согласия» (ПРЕС).

Также, начиная с парламентских выборов 1995 г., российские отраслевые корпорации и финансово-промышленные группы стали инкорпорировать лоббистов своих интересов в состав депутатского корпуса Государственной Думы.

Прежде всего такие депутаты-лоббисты набирались из кандидатов, избирающихся по одномандатным округам. Для этого организациям, специализирующимся на проведении избирательных кампаний, давался заказ на 20—40 одномандатных округов, в которых избирательные кампании определенных кандидатов заказчик обеспечивал финансовыми и организационными ресурсами. Такие кандидаты выбирались из числа известных в округе политиков, имеющих по результатам предварительного анализа достаточно высокие шансы стать депутатами Государственной Думы и согласных на неофициальные договоренности с заказчиком об отстаивании в перспективе его законодательных интересов в обмен на поддержку в избирательной кампании. В тех избирательных округах, в которых у заказчика имелись собственные «бюджетообразующие» предприятия и существенные административные возможности, осуществлялось выдвижение и собственных кандидатов из состава руководства таких предприятий или аффилированных с ними региональных и местных чиновников.

Кроме того, стала использоваться и такая технология, как включение представителей отраслевых корпораций и финансово-промышленных групп в федеральные списки кандидатов политических партий, а также их выдвижение в качестве партийных кандидатов по одномандатным округам в обмен на предоставление партиям финансовой поддержки при проведении избирательной кампании. Технология купли-продажи мест в партийном списке и до настоящего времени в той или иной форме используется всеми российскими партиями для получения финансовых ресурсов на проведение избирательных кампаний и обеспечение деятельности партии в периоды между избирательными циклами.

Таким образом, в депутатском корпусе создавалась платформа для коррупционных отношений в форме «торговли влиянием», когда «политики и высокопоставленные чиновники могут в обмен на тайное финансирование своей политической деятельности „продавать“ свое влияние, тем самым деформируя надлежащее функционирование демократической системы, нарушая принцип равенства и выхолащивая принципы, лежащие в основе системы заслуг» [15. Р. 26].

Первым успешным, хотя и не столь откровенным и масштабным, как впоследствии, использованием административного ресурса публичной власти в целях удержания власти стали президентские выборы 1996 г., особенно второй тур этих выборов.

На этих выборах народно-патриотическому блоку во главе с лидером КПРФ Г. Зюгановым противостояла «партия власти», объединившая вокруг действующего Президента Б. Ельцина все оттенки российского центризма и значительную часть либерального фланга, а прочим политическим субъектам оставалось только выбирать между этими основными силами [3. С. 351]. Для противодействия возникшей на этих выборах гипотетической угрозе реванша и прихода к власти консервативной части бывшей советской номенклатуры, ведомой КПРФ и находящейся пока еще в оппозиции к действующей власти, были использованы не только методы политической конкуренции, но и методы административного воздействия и информационно-пропагандистского манипулирования, задействован административный ресурс публичной власти. Так, в докладе миссии Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) отмечалось, что Президент Б. Ельцин, используя свое должностное положение и статус, ездил по многим регионам и часто обещал поддержать региональные проекты из государственных фондов, а должностные лица президентской администрации открыто были вовлечены в избирательный процесс [16. Р. 4—5].

Существенную роль в переизбрании Президента Б. Ельцина на второй срок сыграло «водное перемирие», заключенное при участии А. Чубайса между наиболее влиятельными в то время финансово-промышленными группами для совместного финансирования и информационной поддержки посредством подконтрольных им СМИ избирательной кампании действующего Президента.

С этой кампанией, как считается, и началось использование манипулятивных избирательных технологий и технологий информационно-пропагандистского давления на избирателей. Ключевой в этом контексте стала агитационная кампания в поддержку Б. Ельцина «Голосуй или проиграешь», для проведения которой были задействованы «многомиллионные вложения и машина безграничных манипуляций общественным мнением» [14], использованы как частные, так и государственные СМИ, а также должностное и статусное положение во власти сторонников Президента.

В период между первым туром выборов (16 июня), в котором Б. Ельцин набрал 35,29% голосов, а Г. Зюганов — 32,04%, и вторым туром (3 июля) команда Ельцина завербовала в ряды своих приверженцев несколько сошедших с дистанции кандидатов вместе с поддерживавшими их политическими организациями. Но более всего позиции действующего президента усилил союз с генералом А. Лебедем, который взамен получил государственные должности — секретаря Совета безопасности и помощника Президента России по национальной безопасности. Во втором туре Б. Ельцин победил с убедительным отрывом: 53,8% голосов против 40,31% у Г. Зюганова [3. С. 355—356].

При этом, по оценкам некоторых экспертов, фальсификации в пользу Президента Б. Ельцина имели место во втором туре президентских выборов, но их масштаб — около одного миллиона голосов — был несопоставим с разрывом с Г. Зюгановым, составившим около десяти миллионов голосов [7]. Кроме того, есть основания полагать, что в ряде регионов осуществлялась фальсификация и в пользу Г. Зюганова, что позволило экспертам говорить о «плюрализме фальсификаций» [6. С. 354].

К парламентским выборам 1999 г. в преддверье смены президента в правящей номенклатуре произошел раскол между федеральными и региональными номенклатурно-олигархическими группировками. Поэтому в выборах депутатов Государственной Думы третьего созыва (1999—2003) приняли участие две противоборствующие «партии власти» — общественно-политические движения «Единство» и «Отечество — вся Россия».

Для создания и поддержки на парламентских выборах движения «Единство» использовались различные виды административного ресурса федеральной власти, а движения «Отечество — вся Россия» — части региональной власти. Но, несмотря на то, что использовавшиеся для продвижения двух отрядов «партии власти» административные ресурсы были не только расколоты, но и противопоставлены друг другу, суммарно «партия власти» выступила намного успешнее, чем на предыдущих парламентских выборах, и получила в свою поддержку 36,65% голосов избирателей («Единство» — 23,32% и «Отечество — вся Россия» — 13,33%) [3. С. 404].

Но окончательно и глубоко электоральная коррупция, а за ней и политическая коррупция в целом, проникла в тело российской политики, и стала ее основным движущим механизмом как следствие осуществленной в конце 1999 — начале 2000 г. операции «преемник», в результате которой Президентом России стал В. Путин.

Операция «преемник» — это акт электоральной коррупции, имеющий целью удержание власти правящей номенклатурой путем использования административного ресурса публичной власти для подавления политической конкуренции и всей системы органов публичной власти в качестве «избирательной машины» для продвижения кандидата правящей номенклатуры.

Начало этой операции положило назначение 9 августа 1999 г. мало известного чиновника — директора Федеральной службы безопасности В. Путина временно исполняющим обязанности председателя Правительства России. И в тот же день в телевизионном обращении Президент Б. Ельцин назвал его своим преемником [13]. Государственная Дума уже через неделю 16 августа утвердила «преемника» в должности председателя Правительства. Это позволило В. Путину в силу его нового служебного положения сразу занять одно из центральных мест в телевизионном и радиоэфире, а также в публикациях печатных СМИ. Быстрому росту узнаваемости и популярности В. Путина способствовала и вторая чеченская война, начавшаяся с вторжения в августе 1999 г. в Дагестан чеченских боевиков и взрывов в сентябре того же года жилых домов в Буйнакске, Москве и Волгодонске.

Следующим шагом операции была добровольная досрочная отставка 31 декабря 1999 г. Президента Б. Ельцина, в результате которой «преемник» стал исполняющим обязанности Президента.

Тактический маневр с досрочной отставкой Президента позволил не только усилить административные и информационные ресурсы и преимущества «преемника», но и на законных основаниях перенести предстоящие президентские выборы с июля на март 2000 г., сократив до трех месяцев сроки их проведения. Тем самым «преемнику» было создано значительное конкурентное преимущество за счет создания дополнительных трудностей всем другим возможным участникам выборов и существенного подавления их конкурентоспособности.

На президентских выборах 2000 г. даже представленные в Государственной Думе политические партии КПРФ, ЛДПР и Яблоко, выдвинувшие своих лидеров кандидатами на должность Президента России, оказались в заведомо проигрышном положении, столкнувшись в неравном противоборстве фактически с самой властью как «избирательной машиной». Естественно, В. Путин победил уже в первом туре, получив 52,94% голосов, почти вдвое больше, чем его ближайший конкурент — Г. Зюганов (29,21%) [3. С. 408].

На президентских выборах 2000 г. впервые произошла смена персоналии на посту Президента России, но при этом не произошла смена политико-социального представительства в институте президентской власти, и этот институт сохранился в качестве ключевого институционального форпоста правящего номенклатурно-олигархического режима и осуществляющей этот режим российской номенклатуры [9. С. 149].

Операция «преемник» как политический прецедент и ее результат стали, как представляется, наиболее опасным для судьбы российского государства политическим наследием Президента Б. Ельцина и отправной точкой для дальнейшего победоносного наступления электоральной и в целом политической коррупции в постсоветской России.

#### ПРИМЕЧАНИЕ

- (1) Впервые термин был употреблен 9 августа 1995 г. Дмитрием Ольшанским, директором Центра стратегического анализа и прогноза. Перед выборами в Госдуму он представил журналистам рейтинг партий, где в числе учитываемых параметров упоминался «показатель административного ресурса» [1].

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административный ресурс. Википедия — свободная энциклопедия. URL: <http://ru.wikipedia.org>.
- [2] *Комаровский В.С., Анохин М.Г.* Технология лоббистской деятельности // Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Ростов н/Д, 1999.
- [3] *Коргунок Ю.Г.* Становление партийной системы в современной России. М.: Фонд ИНДЕМ, 2007.



- [4] *Коргунюк Ю.Г., Заславский С.Е.* Российская многопартийность (становление, функционирование, развитие). М.: ИНДЕМ, 1996.
- [5] Кудрин: «Государство затратит 166 млрд рублей на повышение пенсий» // РИА «Новости». 2007. 13 октября. URL: <http://ria.ru/economy/20071013/83759011.html>.
- [6] *Кынев А.В., Любарев А.Е.* Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволуция. М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2011.
- [7] *Михайлов В.* Демократизация в России: различная скорость в регионах // Особая зона: выборы в Татарстане. Ульяновск, 2000.
- [8] 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.
- [9] *Нисневич Ю.А.* Вертикаль никуда. Очерки политической истории России 1991—2008. М.: Аспект Пресс, 2010.
- [10] *Нисневич Ю.А.* Государство XXI века: тенденции и проблемы развития. М.: КНОРУС, 2012.
- [11] *Панфилова Е.А., Швердяев С.Н.* Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М.: Де Ново, 2005.
- [12] Пресс-выпуск «Доверие институтам власти». Левада-Центр. 2013. 7 октября. URL: <http://www.levada.ru/07-10-2013/doverie-institutam-vlasti>.
- [13] Телеобращение Ельцина: полный текст. 1999 // Газета.ru. Выпуск № 110. 9 августа. URL: <http://gazeta.lenta.ru/daynews/09-08-1999/17eltsinword.htm>.
- [14] *Ходорковский М.Б.* «Левый поворот» // Ведомости. 2005. 1 августа.
- [15] Best Practices in Combating Corruption. Office of Economic and Environmental Activities OSCE, 2004. URL: <http://www.pogar.org/publications/other/unpan/combating-corruption-UNPAN019187.pdf>
- [16] International Observer Mission. Election of President of the Russian Federation 16th June 1996 and 3rd July 1996. Report on the Election. OSCE, 1996. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/16288>.

## REFERENCES

- [1] Administrativnyj resurs. Vikipedija — svobodnaja jenciklopedija. URL: <http://ru.wikipedia.org>.
- [2] Komarovskij V.S., Anohin M.G. Tehnologija lobbistskoj dejatel'nosti // Jefferktivnye tehnologii v sisteme gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. Rostov n/D, 1999.
- [3] Korgunjuk Ju.G. Stanovlenie partijnoj sistemy v sovremennoj Rossii. М.: Fond INDEM, 2007.
- [4] Korgunjuk Ju.G., Zaslavskij S.E. Rossijskaja mnogopartijnost' (stanovlenie, funkcionirovanie, razvitie). М.: INDEM, 1996.
- [5] Kudrin: «Gosudarstvo zatratit 166 mlrd rublej na povyshenie pensij» // RIA «Novosti». 2007. 13 oktjabrja. URL: <http://ria.ru/economy/20071013/83759011.html>.
- [6] Kynev A.V., Ljubarev A.E. Partii i vybory v sovremennoj Rossii: Jevoljucija i devoljucija. М.: Fond «Liberal'naja missija»; Novoe literaturnoe obozrenie, 2011.
- [7] Mihailov V. Demokratizacija v Rossii: razlichnaja skorost' v regionah // Osobaja zona: vybory v Tatarstane. Ul'janovsk, 2000.
- [8] Monitoring zloupotreblenij administrativnym resursom v hode federal'noj kampanii po izboram v Gosudarstvennuju Dumu Rossijskoj Federacii v dekabre 2003 goda. Itogovyj doklad. Centr Antikorrupcionnyh issledovanij i iniciativ «Transperensi Interneshnl — R». М.: PravIzdat, 2004.
- [9] Nisnevich Ju.A. Vertikal' nikuda. Oчерki politicheskoj istorii Rossii 1991—2008. М.: Aspekt Press, 2010.

- [10] Nisnevich Ju.A. Gosudarstvo XXI veka: tendencii i problemy razvitija. M.: KNORUS, 2012.
- [11] Panfilova E.A., Sheverdjaev S.N. Protivodejstvie zloupotrebleniju administrativnym resursom na vyborah: problemy i perspektivy. M.: De Novo, 2005.
- [12] Press-vypusk «Doverie institutam vlasti». Levada-Centr. 2013. 7 oktjabrja. URL: <http://www.levada.ru/07-10-2013/doverie-institutam-vlasti>.
- [13] Teleobrashhenie El'cina: polnyj tekst. 1999 // Gazeta.ru. Vypusk № 110. 9 avgusta. URL: <http://gazeta.lenta.ru/daynews/09-08-1999/17eltsinword.htm>.
- [14] Hodorkovskij M.B. «Levyj povorot» // Vedomosti. 2005. 1 avgusta.
- [15] Best Practices in Combating Corruption. Office of Economic and Environmental Activities OSCE, 2004. URL: <http://www.pogar.org/publications/other/unpan/combating-corruption-UNPAN019187.pdf>.
- [16] International Observer Mission. Election of President of the Russian Federation 16th June 1996 and 3rd July 1996. Report on the Election. OSCE, 1996. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/16288>.

## **ELECTORAL CORRUPTION AND ITS BIRTH IN POSTSOVIET RUSSIA**

**Yu.A. Nisnevich**

The Department of Political Behavior  
National Research University the Higher School of Economics  
*Myasnitskaya str., 20, Moscow, Russia, 125319*

In the article there is given the definition of electoral corruption and its institutional mechanism as abuse of administrative resource of public power. The classification of the types of administrative resource of public power is given in the article as well. On the basis of analysis of the Russian electoral model the author discovered how abuse of different types of administrative resources could influence the results of elections. Corruption began to emerge in Russia in electoral cycles of parliament and presidential elections of 1995—1996 and 1999—2000. The operation “the successor” is taken under serious consideration in the article.

**Key words:** electoral corruption, public power, administrative resource, parliament and presidential elections.