

ВЗАИМОСВЯЗЬ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО МОНОПОЛИЗМА В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ: АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС И ФОРМЫ ЕГО ПРОЯВЛЕНИЯ

Р.М. НУРЕЕВ

доктор экономических наук, профессор
Государственный университет — Высшая школа экономики

С.Г. ШУЛЬГИН

кандидат экономических наук, доцент
Государственный университет — Высшая школа экономики

Взаимосвязь экономического и политического монополизма особенно ярко проявляется на региональном уровне, в возникновении и росте так называемого административного ресурса — понятия, постепенно переключавшемся 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 (AdR)** в каждом из регионов, с тем чтобы наметить конкретные пути.

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

1. Факторы, формирующие административный ресурс

Факторы, формирующие административный ресурс, с известной долей условности можно разделить на политические и экономические (рисунок 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. рисунок 1). Во многих субъектах

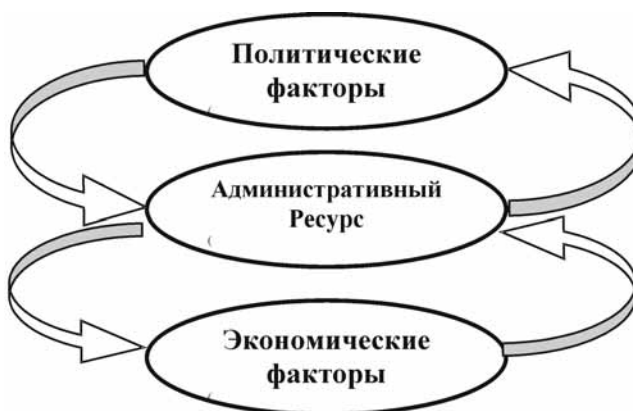


Рис. 1. Факторы, формирующие административный ресурс

федерации действующая региональная власть связана с компаниями, через которые распределяют государственные средства (в том числе и в собственный карман), через которые осуществляются государственные закупки, которым выделяются государственные гарантии, и т.п.

В качестве исходных данных может использоваться электоральная статистика по регионам. Объектом анализа являются 77 субъектов Российской Федерации. Должны быть исключены нерепрезентативные регионы (и те, по которым отсутствуют необходимые, достоверные данные), такие, как Чечня, Ингушетия, а также девять автономных округов.

Для того чтобы добиться каких-нибудь наглядных выводов, акцент должен быть сделан на результатах выборов глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Целесообразно привлечь для этого электоральную статистику по выборам в законодательные органы субъектов федерации и Государственную думу РФ за период 1996–2005 гг. Рассматривать статистику более раннего периода (1991–1995 годы) нецелесообразно, т.к. старый административный ресурс был разрушен, а новый ещё не успел сформироваться.

Таблица 1

Параметры политического монополизма

Head_Adjusted	Процент проголосовавших за действующего главу исполнительной власти (или кандидата, поддерживаемого местной властью), скорректированный (если глава позиционирует себя в политическом спектре) относительно политической ориентации региона.	
Reelect	Факт переизбрания действующего главы	=1 если действующий глава переизбран; =0 в противном случае
Compet_out	Возможность снятия значимого конкурента	=1 если был факт снятия на этапе подачи заявки, реального конкурента; =0 в противном случае
Compet_level	Уровень конкуренции (монополизации) между претендентами, скорректированный в соответствии с политической поляризацией региона	
Elect_change	Возможность перенесения выборов	=1 если был факт перенесения выборов и действующий глава один из кандидатов; =0 в противном случае

2. Административный ресурс как проявление несовершенства политического рынка

Административный ресурс — барьер входа на политический рынок, своеобразное проявление степени монополизма на политическом рынке.

О политическом монополизме свидетельствует не только количество выдвинутых кандидатов, но и прежде всего возможность исключения (снятия) из конкурентной борьбы наиболее значимого конкурента, а также 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. Все эти параметры политического монополизма отражены в таблице 1.

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 кампании. Если при выборах глав исполнительной власти с 1996 по 1999 г. было снято лишь 6 значимых конкурентов, то с 2000 г. по 2003 г. — уже 16 (рисунок 2).

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 г. по 2000 г. было всего два случая, а с 2000 г. более 6.

На выборах депутатов в Государственную думу в 2003 г. в 20 субъектах РФ зарегистрированные кандидаты выбыли из предвыборной кампании. Наибольший процент выбытия зарегис-

трированных 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 «Единая Россия» 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 избирательных кампаний, на выборах мэров крупных городов — в ходе 6. 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.

Развитие политического монополизма в России можно проследить на примере явки избирателей в ходе федеральных избирательных кампаний в Государственную думу и выборах президента России (рис. 3). Если в 1991 году явка во всех субъектах федерации была примерно на одном и том же уровне, в национальных республиках она составляла в среднем 76%, в областях 79% и в целом по России 78%, то к 2004 году уровень явки претерпел значительные изменения. На фоне общего сокращения активности избирателей особенно выделяется рост явки в национальных республиках, который увеличился с 72% (в 1996 г.) до 80% (в 2004 г.). Это наглядно свидетельствует о проявлении административного ресурса в национальных республиках.

Указанная тенденция особенно ярко проявляется в отдельных регионах. Из таблицы 2 видно, что в ряде регионов произошло значительное увеличение явки: более чем на 8 процентов с 2000 г. по 2004 г. Подробный анализ развития политического монополизма представлен в исследовании Института открытой экономики [13]. В исследовании, используя данные о голосовании на уровне территориальных избирательных комиссий (ТИК), анализируются «нерегулярности» в голосовании избирателей, показано, что если в 1996 г. подобные «нерегулярности» были за различных кандидатов, то на выборах президента России в 2004 г. практически все «нерегулярности» были в пользу кандидата от партии власти и особенно ярко выражены в национальных республиках.

Административный ресурс связан не только с несовершенством политических рынков, но и, в свою очередь, способствует снижению экономической конкуренции. Преференции, льготы и т.п., которыми пользуются отдельные предприниматели, связанные с действующей властью, приводят к тому, что в регионе возникает дуализм норм (разделение на своих и чужих). В результате монополизм политический ведёт к усилению монополизма экономического — наглядное влияние административного ресурса на ограничение экономической конкуренции в регионе.

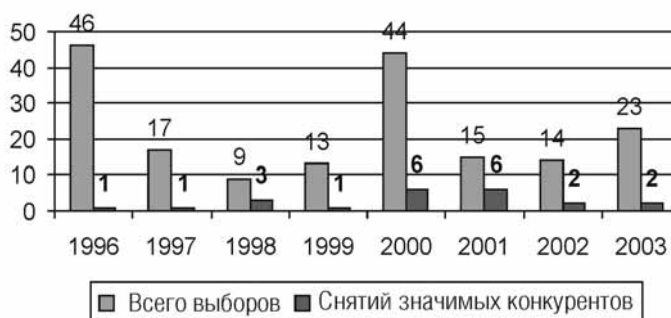


Рис. 2. Выборы глав исполнительной власти и снятий значимых конкурентов

Источник: по данным ЦИК РФ, анализ региональных избирательных кампаний.

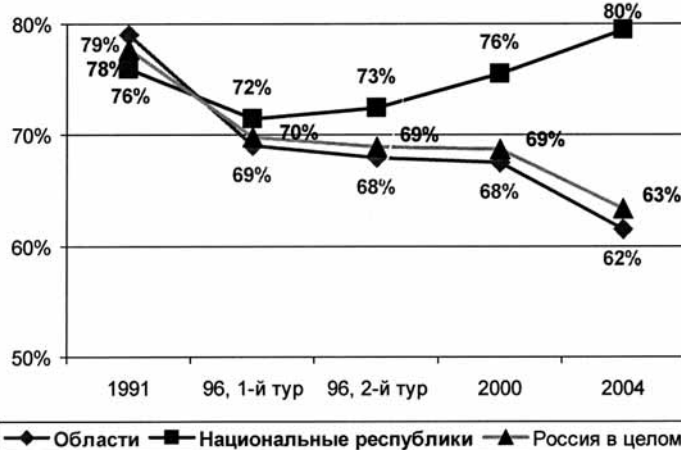


Рис. 3. Явка избирателей на выборах президента России 1991–2004 гг. Источник: по данным ЦИК РФ.

Таблица 2

Регионы, в которых произошло значительное увеличение явки на выборах президента (2000 — 2004 гг.)

Регион	Явка на выборах президента 2000 (%)	Явка на выборах президента 2004 (%)	Разница в явке в 2000 и 2004 гг. (%)
Республика Северная Осетия — Алания	71.47	88.75	17.28
Республика Мордовия	79.51	93.80	14.30
Республика Саха (Якутия)	69.96	81.24	11.27
Карачаево-Черкесская Республика	69.94	80.95	11.01
Тюменская область	66.50	76.62	10.12
Республика Дагестан	83.69	93.79	10.10
Республика Адыгея	65.86	75.50	9.64
Республика Башкортостан	79.56	88.61	9.05
Кабардино-Балкарская Республика	88.65	97.60	8.95

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



Рис. 4. Переизбрание глав исполнительной власти в 1996–2004 гг. и назначение в 2005 г.

Источник: по данным ЦИК РФ.

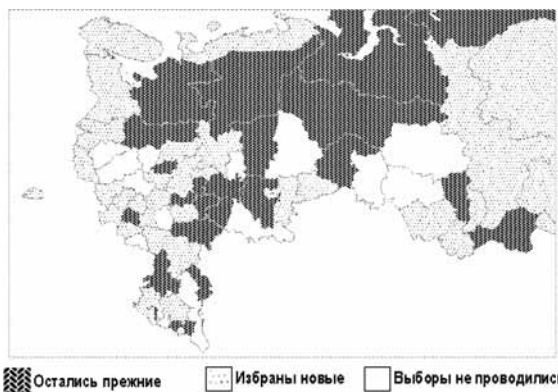


Рис. 5. Выборы глав исполнительной власти (европейская часть) 1996–1998 гг.

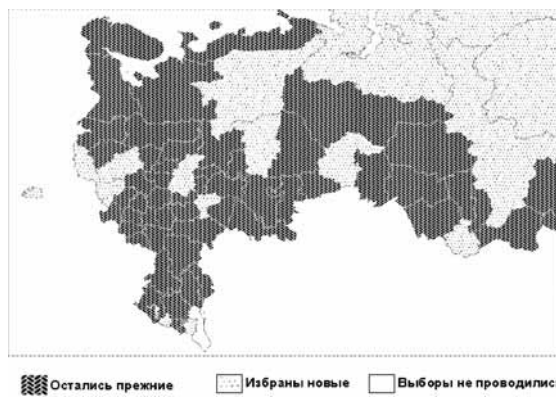


Рис. 6. Выборы глав исполнительной власти (европейская часть) 1999–2004 гг.

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%) сохранили посты и остались назначенными губернаторами.

3. Административный ресурс как фактор формирования экономического монополизма

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 и 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 также 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 местной буржуазии. Наиболее существенные показатели, определяющие масштабы административного ресурса, представлены в таблице 3.

Таблица 3

Факторы, определяющие административный ресурс

1. Бюджетные показатели		
Budget_GRP	Доля бюджета в валовом региональном продукте (ВРП)	
Internal_finance	Обеспеченность бюджетных расходов собственным налоговым потенциалом	
Social_min	Соотношение социальных выплат бюджета на одного жителя к прожиточному минимуму региона	
2. Финансовое благополучие региона		
Auto	Изменение доли автомобилей (на 1000 жителей), стоящих на учете в субъекте РФ с момента предыдущих выборов	
GRP_min	Соотношение ВРП на душу населения к прожиточному минимуму	
3. Уровень огосударствления региона		
Extern_work	Доля работников, работающих на «внешних» хозяев	= 1 если доля занятых на предприятиях, принадлежащих внешним (по отношению к региону) владельцам, более 10%. = 0 — менее 10%
Oposit_smi	Наличие негосударственных газет, телевизионных каналов	= 1, если существуют СМИ (не коммунистической ориентации), в которых открыто критикуется местная власть = 0 иначе
4. Связь с местными олигархами		
Tax_free	Факты существования налоговых освобождений и других льгот	=2 Налоговыми освобождениями пользовались лишь некоторые компании (в регионе существует дуализм норм, разделение на своих и чужих) =1 Налоговыми освобождениями пользовалось большинство =0 иначе

С точки зрения обеспеченности бюджетных расходов собственным налоговым потенциалом, субъекты Российской Федерации могут быть разделены на следующие основные группы: доноры, условные доноры, промежуточные, условные реципиенты и территории с особым бюджетным режимом. К донорам отнесены такие субъекты Российской Федерации, в которых бюджетные расходы обеспечены собственным налоговым потенциалом более чем в полтора раза, к условным донорам — те, у которых обеспеченность составляет 1,3–1,5, к промежуточным 1,0–1,3, к условным реципиентам — 0,6–1,0, к реципиентам — которые обеспечены менее чем на 0,6 и наконец три субъекта (Татарстан, Башкортостан и Якутия) отнесены в группу с особым бюджетным режимом (таблица 4).

Таблица 4

Типология регионов по обеспеченности бюджетных расходов собственным налоговым потенциалам

Тип региона	Обеспеченность	Субъекты РФ в порядке снижения обеспеченности
Доноры	более 1,5	Москва, Ханты-Мансийский АО, Свердловская, Самарская, Пермская, Нижегородская, Московская обл., Ямало-Ненецкий АО, Рязанская обл.
Условные доноры	1,3–1,5	Санкт-Петербург, Челябинская обл., Красноярский край, Томская, Ленинградская, Ярославская, Белгородская, Новосибирская, Иркутская, Омская, Калужская, Волгоградская, Тверская, Ульяновская обл., Краснодарский край, Удмуртия, Оренбургская, Тульская обл.
Промежуточные	1,0–1,3	Смоленская, Владимирская, Саратовская обл., Ставропольский край, Респ. Коми, Брянская, Воронежская, Тюменская, Ростовская обл., Хабаровский край, Ненецкий АО, Пензенская, Липецкая, Кемеровская, Вологодская обл., Приморский край, Калининградская, Мурманская, Кировская, Читинская обл., Чувашия, Курская, Ивановская обл., Хакасия, Новгородская, Орловская обл.
Условные реципиенты	0,6–1,0	Архангельская, Курганская, Сахалинская, Тамбовская, Амурская, Астраханская, Костромская, Камчатская, Псковская обл., Алтайский край, Карачаево-Черкессия, Адыгея, Карелия, Таймырский АО, Бурятия, Магаданская обл.
Реципиенты	менее 0,6	Ингушетия, Еврейская АО, Мордовия, Коми-Пермяцкий АО, Кабардино-Балкария, Марий Эл, Калмыкия, Респ. Алтай, Чукотский АО, Северная Осетия, Усть-Ордынский АО, Тува, Эвенкийский АО, Дагестан, Корякский, Агинский Бурятский АО, Чечня
С особым бюджетным режимом	—	Татарстан, Башкортостан, Якутия

Источник: [6, с. 129].

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 средней заработной платы и прожиточного минимума. Если в Москве средняя заработная плата превышала промежуточный минимум в 2004 году в 7,65 раза, то в Ингушетии, Дагестане лишь в 2–3 (таблица 5).

Таблица 5

Экономические показатели в некоторых регионах РФ

Регионы-лидеры	Душевой ВРП** к среднему по РФ, %	Соотношение начисленной заработной платы и прожиточного минимума, %*	Регионы-аутсайдеры	Душевой ВРП** к среднему по РФ, %	Соотношение начисленной заработной платы и прожиточного минимума, %*
Тюменская область	564	1253	Кировская область	49	432
г. Москва	260	765	Владимирская область	49	464
Республика Саха (Якутия)	170	694	Воронежская область	49	447
Сахалинская область	162	746	Псковская область	48	427
Томская область	139	714	Ставропольский край	48	427
Республика Коми	138	764	Чувашская Республика	47	427
Мурманская область	132	745	Курганская область	44	458
Магаданская область	131	613	Республика Алтай	44	398
Вологодская область	129	610	Пензенская область	43	408
Красноярский край	127	689	Алтайский край	43	399
Липецкая область	118	599	Республика Марий Эл	41	386

Окончание таблицы 5

Архангельская область	115	670	Брянская область	40	432
г. Санкт-Петербург	110	641	Республика Калмыкия	38	390
Республика Татарстан	107	591	Ивановская область	38	405
Самарская область	107	535	Республика Северная Осетия — Алания	35	362
Ленинградская область	103	560	Кабардино-Балкарская Республика	35	379
Омская область	100	559	Карачаево-Черкесская Республика	33	363
Пермская область	94	561	Республика Тыва	31	452
Хабаровский край	93	628	Республика Адыгея	29	412
Камчатская область	92	659	Республика Дагестан	29	287
Ярославская область	88	560	Республика Ингушетия	12	321
Кемеровская область	87	641			
Челябинская область	84	557			
Московская область	81	636			
Свердловская область	81	620			
Республика Башкортостан	81	544			
Иркутская область	81	592			
Оренбургская область	80	470			

* Среднее по РФ-604%** ВРП — валовой региональный продукт
 Источник: Федеральная служба государственной статистики, 2006.

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



Рис. 7. Проявление административного монополизма

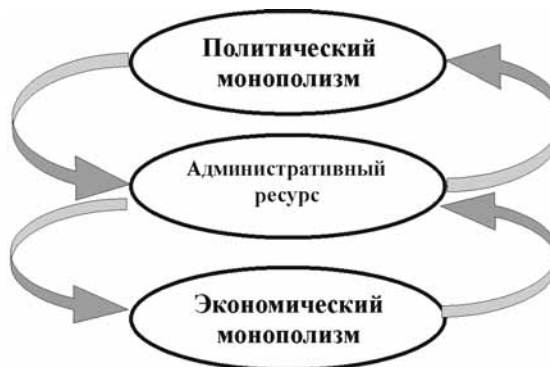


Рис. 8. Связь административного ресурса с экономическим и политическим монополизмом

дуализм норм, — разделение на своих и чужих. Именно этот факт не только питает административный ресурс, но и способствует ограничению экономической конкуренции (рисунок 7).

Отсутствие в России работоспособных нормативно-правовых и иных регуляторов деятельности политиков приводит к дальнейшему увеличению роли административного ресурса. Появляются черты автократического 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.

Установление факта существования политического монополизма, объяснение его основных причин создает предпосылки для преодоления монополизма и развития политической конкуренции (рисунок 8).

ЛИТЕРАТУРА

1. Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997 // Электоральная статистика. М.: Весь Мир. 1997.
2. Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1998–2000 // Электоральная статистика. М.:Весь Мир. 2001.
3. Казаков В.Г. Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации: современные проблемы и тенденции // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2004. № 1 (5). С. 126–127.
4. Козлов В.Н., Орешкин Д.Б., Камша И.М. Сравнительно-географический анализ результатов выборов // Выборы Президента Российской Федерации. 2000: Электоральная стат./ Центр. избират. комис. Российской Федерации. М.: Весь Мир. 2000. С. 212–292.
5. Кордонский С. Рынки власти: Административные рынки СССР и России. М.: ОГИ 2000.
6. Лавров А.М. Конфликты между центром и регионами в российской модели бюджетного федерализма // Эволюция взаимоотношений центра и регионов России: от конфликтов к поиску согласия. М.: Комплекс-Прогресс. 1997. С. 129.
7. Мау В. Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики. 1996. № 6. С. 25–41
8. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора: Курс лекций. М.: ГУ-ВШЭ. 2005.
9. Нуреев Р.М. Экономические субъекты постсоветской России // Мир России. 2001, № 3.
10. Официальный сайт ЦИК РФ // <http://cikrf.ru/>
11. Политико-экономические проблемы российских регионов. М.: Изд-во ИЭПП. 2001.
12. Россия в избирательном цикле 1999–2000 годов / Под ред. М. Макфола, Н. Петрова, А. Рябова; Моск. Центр Карнеги. М.: Гендальф. 2000.
13. Россия и Украина: нерегулярные результаты регулярных выборов (аналитический доклад). Институт открытой экономики. Working paper 2005 г. (http://openecon.shulgin.ru/news.asp?ob_no=713)
14. Россия — регионов: трансформация политических режимов. М.: Весь Мир. 2000.
15. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). М.: МОНФ. 2003.
16. Bardhan P. Corruption and Development: A Review of Issues // Journal of Economic Literature. 1997. Т. 34. Р. 1320–1346.
17. Hibbs D. Political parties and macroeconomic policy // The American Political Science Review. 1977. V. 7. Р. 85–100.
18. Keen M. Vertical Tax externalities in the Theory of Fiscal Federalism // IMF Staff Papers. Vol. 45 № 3. 1998.
19. Yakovlev E., Zhuravskaya E. State Capture and Controlling Owners of Firms. Working paper. CEFIR November. 2004.