

# АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕСУРС ПІД ЧАС ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ: СУТНІСТЬ, МЕХАНІЗМИ, ІНДИКАТОРИ ЗАСТОСУВАННЯ

*У статті висвітлюються проблемні аспекти використання адміністративного ресурсу на сучасному етапі українського державотворення.*

**Ключові слова:** виборча кампанія, сутність, застосування, індикатори, адмінресурс, тиск, повноваження, голосування.

*В статье освещаются проблемные аспекты использования административного ресурса на современном этапе украинского создания государства.*

**Ключевые слова:** избирательная кампания, сущность, использование, индикаторы, админресурс, давление, полномочия, голосование.

*The problem aspects of use of the administrative resource at the modern strange of Ukrainian state evolution are covered in the article.*

**Key words:** election campaign, essence, usage, indicators, administrative resource, pressure, authorities, vote.

Прихід нового електорального циклу актуалізував наукове обговорення проблеми адміністративного впливу на поведінку і точку зору виборців. Даний феномен, отримав назву адміністративного ресурсу, нерідко його зводять до нелегальних методів впливу влади на перебіг виборчої кампанії, а саме фальсифікації результатів виборів. Між тим, адміністративний ресурс включає в себе широкий набір легальних, напівлегальних і незаконних методів, що використовуються на всіх стадіях виборчої кампанії. Повністю виключити їх вплив на електорат у сучасних умовах неможливо. Навіть у найбільш розвинутих де-мократіях світу діюча влада володіє конкретними додатковими можливостями на виборах порівняно з опозицією.

Актуальність даної теми полягає в тому, що вибори до органів влади становлять основу демократичного політичного процесу. Вони є законним результатом пошуку суспільством кращої моделі формування й функціонування держави. Використання адміністративного ресурсу є однією з передвиборчих технологій, які використовуються суб'єктами політики для досягнення поставлених цілей.

У наш час вибори в органи державної влади стали природним процесом у політичному житті багатьох країн світу. Вони являють собою спосіб формування органів влади та управління за допомогою вираження, за визначеними правилами відповідно до виборчої системи, політичної волі громадян.

Мета статті – дати визначення та відстежити механізми дії використання «адміністративного ресурсу» на виборах.

Науковців, які сьогодні активно займаються проблемами використання політичних технологій під час виборчих кампаній, а саме адмінресурсу, не так вже й багато. Так, під час написання наукової статті автор спирався на дослідження таких фахівців як В. Климчук, С. Грабовський, Б. Кухта, які досліджують питання номенклатурних технологій в Україні; використовував роботи таких вітчизняних дослідників як В. Бебика, М. Бучина, В. Почепцова, які займаються аналізом виборчих кампаній у розвинутих країнах світу.

Термін «адміністративний» походить від латинського «administration», що означає «керування», «управління» [7, с. 171]. Як правило, цей термін вживають для ширшого окреслення системи органів державної виконавчої влади, а у вузькому розумінні – для означення керівного персоналу установи, підприємства, організації. В українській науці адміністративного права в розумінні адміністрації як системи органів державного управління прийнято розрізняти адміністрацію центральну (Президент, Адміністрація Президента, Кабінет Міністрів та інші центральні органи) та адміністрацію місцеву.

Термін «ресурс» також має латинське походження («resurge» – підіймаюся, виникаю знову) і «використовується для позначення матеріальних засобів, цінностей, запасів, коштів, що їх в разі потреби можна використати» [5, с. 32].

Таким чином, вживаючи термін «адміністративний ресурс» безвідносно до контексту його конкретного застосування, під ним розуміють ту сукупність засобів, яку адміністративний апарат державної виконавчої влади може використовувати для досягнення поставлених перед ним цілей. Вживання терміну «адміністративний ресурс» у контексті аналізу адміністративно-правових, адміністративно-економічних чи адміністративно-політичних відносин у суспільстві великою мірою різняться. Аналізуючи використання адміністративного ресурсу в політичних процесах, то слід коротко зупинитися на тому, який зміст ми вкладаємо в поняття «політика».

Історія політологічної думки фіксує велику кількість визначень цієї категорії. Якщо ж звернутися до першовитоків терміну, то їх слід шукати в історії давньогрецьких міст-держав, що мали назву «поліс». Очевидно, мистецтво і процес управління такою малою державою й отримав назву «політика». До речі, справжня демократія як влада народу («демос» – народ, «краток» – влада) існувала саме у формі демократії полісної. Адже, наприклад, у V ст. до н.е. Афіський поліс нараховував близько 300 тисяч мешканців. Якщо із цього числа виключити рабів, жінок і дітей, то відповідно в управлінні містом-державою брало участь близько 40 000 жителів. Зрозуміло, що така кількість вільних громадян, які володіли правом вибору, цілком могла взяти безпосередню участь у вирішенні державних справ [1, с. 9].

Отже, із самого початку «жити суспільно» означало й «жити політично», тобто брати участь в управлінні державою. Відтак, політика – це вид суспільної діяльності, пов'язаний з одержанням і здійсненням влади, насамперед державної. Гарольд Лассуел у цьому ж контексті зазначав: «Коли ми говоримо про науку в галузі політики – ми маємо на увазі науку про владу» [12, с. 16]. Безперечно, у політичній системі суспільства як системі взаємодіючих інститутів держава займає домінуюче становище. Нерозвиненість поряд із нею інших інститутів, які б урівноважували вплив держави на суспільство, тобто нерозвиненість громадянського суспільства, дозволяє використовувати державну владу й усі її ресурси як інструмент політичної боротьби, а отже – боротьби за владу. А тому, якщо ми говоримо про використання адміністративного ресурсу в українській політиці, то маємо на увазі використання у технологіях політичної боротьби за опанування державної влади ресурсів (тобто всю сукупність можливих засобів) самої влади.

Суб'єктами адміністративного впливу у виборчому процесі в Україні можуть виступати такі органи: 1) Секретаріат Президента України; 2) Кабінет Міністрів України; 3) центральні органи виконавчої влади; 4) місцеві органи виконавчої влади; 5) органи місцевого самоврядування (насамперед, сільські, селищні, міські голови, виконавчі комітети рад). Для того, щоб визначити шляхи, за допомогою яких можна боротися з адміністративним ресурсом, спочатку потрібно

чітко з'ясувати, чи є він абсолютним злом, з яким потрібно нещадно боротися. Адже існують не лише негативні трактування адміністративного ресурсу, але й нейтральні та позитивні.

На сьогодні центральну позицію в реалізації не-санкціонованого впливу органів виконавчої влади на виборчий процес відіграє Секретаріат Президента України. Це обумовлено специфікою системи влади, яка існує в Україні, – не передбачений Конституцією допоміжний орган, Секретаріат Президента, володіє ширшим колом повноважень, ніж вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України.

Єдиних думок щодо ролі адміністративного впливу на виборчий процес у колі незначної кількості експертів із цього питання немає. За деякими дослідженнями, вплив адмінресурсу на громадян є надзвичайно мізерним і лише 3 % громадян готові здійснювати свій вибір у чіткій відповідності з адміністративними вказівками [6, с. 5]. Підтверджують такий висновок дослідження, які вивчають рівень довіри населення до різних суспільно-політичних інституцій, відповідно до яких довіра до органів виконавчої влади є досить рідкісним явищем. З іншого боку, громадський моніторинг виборів засвідчує поширеність застосування тиску з боку різноманітних органів державної влади та місцевого самоврядування на виборців. На жаль, наявні результати виборів часто підтверджують ефективність такого впливу.

Цілком очевидним, що на сьогодні недостатньо вивчено феномен адміністративного втручання у виборчий процес у всіх його проявах. Особливо це стосується проблеми вивчення реальної ролі виконавчої влади в житті людей, без чого неможливо підійти до розкриття суті явища адміністративного важелю.

Отже, можна визначити такі чинники, що впливають на масштаби застосування адміністративного ресурсу в Україні:

- особливість соціально-економічних умов, у яких перебуває Україна;
- особливості менталітету суспільства, що проживає на посткомуністичному просторі;
- відсутність традицій вільного волевиявлення громадян і, відповідно, низький рівень політико-правової культури громадян (як простих виборців, так і чиновників усіх рівнів);
- нерозвиненість інститутів громадянського суспільства;
- відсутність сталого виборчого законодавства, що забезпечувало б формування практики проведення виборчих кампаній;
- відсутність об'єктивних та незалежних засобів масової інформації;
- неможливість здійснення політичними силами різних спрямувань ефективного взаємного контролю через відсутність необхідних ресурсів;
- відсутність гарантій правового захисту з боку судової влади.

Вихідною позицією для критики адмінресурсу є порушення органами державної влади прав і свобод громадян у волевиявленні на виборах. Це, дійсно, серйозний аргумент. Тим більше, що інструментарій, яким оперує адмінресурс, як правило, знаходиться поза правовим полем України та суперечить міжнародно-правовим нормам. Але, крім цінності громадянських свобод (що є дуже абстрактним для більшості українських виборців), існують цінності державницькі.

За допомогою виборів як форми, відносно якісного відбору або своєрідного фільтру складу представницьких органів, забезпечується основа для ефективного функціонування державного механізму та органів місцевого самоврядування. Тому адміністративний ресурс як різновид виборчих технологій впливає на стратегічний розвиток держави тим, що допускає до сфери політичної діяльності осіб та окремі політичні сили, які здобувають перемогу на виборах не завдяки голосам електорату. Відтак застосування «адмінресурсу» порушує умови вільної політичної конкуренції та принцип перемоги найсильнішого кандидата і найкращої ідеї.

Адміністративний ресурс – це евфемізм, який вживається для позначення політичної практики, коли відповідальні працівники установ державної влади використовують своє службове становище, аби впливати на людей, корегувати перебіг політичних, економічних, культурних та інших подій, що перебувають поза межами їхнього підпорядкування, повноважень і компетенції. На практиці використання адміністративного ресурсу призводить до позбавлення людей свободи вибору й волевиявлення на підставі їх адміністративної залежності від керівництва. Використанням адміністративного ресурсу є намагання державного службовця досягти особистих або політичних цілей (наприклад, примусити виборців голосувати «за» чи «проти» якогось питання), застосовуючи важелі адміністрування, посадову підпорядкованість підлеглих йому людей. Застосування адміністративного ресурсу в управлінні суспільством буває характерним для недемократичних режимів як продовження практики адміністративно-командного управління. Особливого розмаху практика застосування адміністративного ресурсу в Україні набула за часів президента Л. Кучми, зокрема під час виборів 1999 р. та референдуму «за народною ініціативою» в 2000 р. [7, с. 171].

Існує думка, що в Україні адміністративний ресурс відіграє і позитивну роль. Хоча адміністративний ресурс і порушує цінності громадянських свобод, проте ще існують і державницькі цінності. Для українського суспільства є характерним досить обережне ставлення виконавчої влади до знакових категорій, які поляризують українське суспільство – незалежності, мови, символіки, зовнішньополітичної орієнтації тощо. Саме завдяки цьому за період незалежності українська влада зуміла зберегти стабільність.

Саме завдяки адміністративному ресурсові вдалося здобути незалежність України, оскільки 1991 року національно-демократичні сили не були спроможні зберегти стабільність у дуже поляризованому тогочасному українському суспільстві, а навпаки були здатні на деструктивні дії [8, с. 138]. Це можна пояснити тим, що національно-демократичні сили в цей період сприймали лише вузькі прошарки українського суспільства. Вплив демократичних інститутів на формування громадської думки також був дуже незначним. Саме тому результати референдуму 1 грудня 1991 року виглядають так: більшість голосів, відданих за незалежність України, належать адміністративному ресурсові (всі голоси, віддані за Л. Кравчука) [59, с. 8].

Можна виділити три способи використання адміністративного ресурсу:

1. Прямий адміністративний тиск на виборців, включаючи підкуп, погрози й підтасування результатів голосування.

2. Тиск на конкурентів у всіх можливих формах: інформаційна блокада, відсторонення від виборів, карне переслідування тощо.

3. Використання адміністративного ресурсу для ефективного проведення власної виборчої кампанії кандидата (партії) влади [6, с. 26].

Слід зазначити, що дуже часто влада одночасно задіює всі перераховані способи використання адміністративного ресурсу, два перші з яких цілком варто віднести до «брудних технологій», а третій – швидше, лежить у зоні «сірих технологій» [2, с. 203].

Важливим для нас є питання про індикатори адміністративного ресурсу. Тобто маємо визначити, за наявності яких саме ситуацій можемо однозначно говорити про застосування адміністративного ресурсу. Відповідно до трьох способів використання адміністративного ресурсу можемо виділити такі основні індикатори його виявлення:

- насильницьке втягування громадян до лав відповідних політичних партій (чи навпаки, примушування людей вийти зі складу певних партій);
- погрози застосувати силу, репресії проти виборців, якщо вони не проголосують за відповідного кандидата чи політичну партію;
- порушення закону під час формування списків виборців. До списків можуть бути внесені ті громадяни, які вже не проживають на території виборчого округу чи дільниці, особи, що не досягнули 18 років, «мертві душі». Це відкриває більше можливостей для маніпуляцій з виборчими бюлетенями;
- репресії проти населення тих територій, які підтримують конкурентного владі кандидата чи політичну партію (блок). Це може здійснюватися через відмикання струму чи газу від певних населених пунктів, закриття маршрутів транспорту та інше;

- тиск на підприємців з вимогою перечислити кошти у передвиборчі фонди певних політичних сил;
- організація «голосування строем» – солдатів, міліціонерів, ув'язнених примушують масово голосувати за відповідного кандидата чи політичну партію (блок);
- маніпуляції з визначенням меж виборчих округів на основі врахування розстановки політичних сил;
- махінації під час підрахунку голосів у окружних виборчих комісіях чи в Центральній виборчій комісії (ЦВК);
- прямі погрози чи шантаж кандидатів з використанням таких структур, як податкова адміністрація, санепідемстанція, міліція, пожежна охорона та інші структури;
- кандидатам пропонують певні посади, місця взамін на зняття своєї кандидатури;
- створення різних труднощів у роботі виборчих штабів конкурентів (відімкнення телефонів, струму, рейди податківців та інших структур);
- певним кандидатам не надають під будь-яким приводом приміщень для організації зустрічей з виборцями;
- зняття кандидата чи політичної партії з виборчих змагань на незаконних чи частково законних підставах;
- тиск на спонсорів певних кандидатів чи на політичні партії та на організації, що підтримують кандидата чи партію;
- інформаційна блокада, суть якої полягає в тому, що під тиском влади ЗМІ відмовляють певним кандидатам чи політичним партіям у наданні ефіру чи газетних площ;
- закриття невігідних ЗМІ, арешти тиражів газет;
- кандидат чи політична партія, які належать до влади, можуть проводити різні заходи (концерти, благодійні акції, святкування) під час виборчої кампанії за рахунок коштів державного бюджету;
- проведення під час виборчої кампанії заходів, спрямованих на поліпшення життєвого рівня населення (виплата заборгованості, ремонт доріг та ін.);
- організація службових поїздок під час виборчої кампанії, внаслідок чого кандидати, які є державними службовцями, одержують ще й грошове відшкодування за витрати;
- використання кандидатом чи політичною партією службового обладнання, транспорту, підлеглих працівників для ведення власної виборчої кампанії;
- офіційна підтримка органами державної влади певних суб'єктів виборчого процесу;
- одержання певними кандидатами чи політичними партіями достовірної закритої аналітичної інформації від органів дер-

жавної влади про перебіг виборчого процесу [3, с. 48].

Один крок вперед у застосуванні адміністративного ресурсу означає два кроки назад у процесі побудови в Україні демократичного політичного режиму, тому ми маємо навчитися нейтралізувати це явище.

Загалом можна виділити такі способи нейтралізації адміністративного ресурсу:

1. Висвітлення в засобах масової інформації кожного конкретного випадку використання адміністративного ресурсу. Крім того, ЗМІ мають здійснювати моніторинг виборчої кампанії щодо застосування адміністративного ресурсу, щодо фінансування виборчого процесу. Результати моніторингу потрібно постійно висвітлювати в ЗМІ.

2. Удосконалення законодавства, яке регулює виборчий процес, що дасть змогу чіткіше контролювати всі етапи виборчої кампанії та результати голосування. Таке вдосконалення законодавства унеможливить використання владою законодавчих прогалин для застосування адміністративного ресурсу. У законодавстві має бути чітко визначено юридичну відповідальність за використання адміністративного ресурсу. Тут найкращим механізмом було б створення прецеденту притягнення чиновників до кримінальної відповідальності за здійснення адміністративного ресурсу, що стало б застереженням для інших. Однак законодавча заборона на використання адміністративних важелів впливу все ж таки не може повністю нейтралізувати дії адміністративного ресурсу, оскільки суб'єкти виборчого процесу від влади в будь-якому випадку матимуть стартову перевагу. Досить часто дуже важко виявити і довести, що було порушення законодавства під час виборів.

3. Залучення до роботи дільничних виборчих комісій спостерігачів від громадських організацій, міжнародних спостерігачів, створення мобільних бригад, які можуть швидко реагувати на повідомлення про порушення виборчого законодавства.

4. Активна протидія політичним партіям (блоків) та кандидатів використанню адміністративного ресурсу, фіксування порушень законодавства упродовж усього періоду виборчого процесу та звернення до юрисдикційних органів у разі виявлення відповідних порушень. Досвід показує, що в тому регіоні, де існує велика кількість політичних партій, які ведуть активну конкурентну боротьбу між собою, роль адміністративного ресурсу не є вирішальною, важливішою є підтримка ЗМІ.

5. Розвиток незалежних, незаангажованих ЗМІ та свободи слова, створення потужних інформаційних джерел, які можуть прорвати інформаційну блокаду, що створює державна влада.

6. Усвідомлення політиками того факту, що зменшення ролі адміністративного ресурсу перебуває у сфері їхніх стратегічних інтересів, оскільки політична ситуація часто змінюється, і тому навіть ті, «хто ще вчора почувався в цілковитій

безпеці під прихистом «адмінресурсу», під час виборів ризикують опинитися у вельми невиграшному становищі».

7. Проведення паралельного підрахунку голосів одразу після закінчення процедури голосування [14, с. 7].

Отже, під адміністративним ресурсом, з одного боку, розуміють здатність органів державної влади впливати на політичний процес, виконувати свої функції. У цьому розумінні адміністративний ресурс набуває нейтрального значення, яке є характерним для демократичних країн. З іншого боку, адміністративний ресурс – це незаконний вплив органів державної влади на виборчий процес, що є аномальним явищем для демократичної держави, з яким треба боротися, активно йому протидіяти.

Підсумовуючи вищесказане, можна виокремити такі методи контролю використання адміністративного ресурсу: ефективний громадський моніторинг; чіткі законодавчі механізми, що регламентують можливі форми використання адмі-

ністративного ресурсу; незалежна судова влада. Проте в цілому вплив від використання владних важелів на кінцеві результати виборів у країнах розвинутої демократії є мінімальним. Виокремлено ряд чинників, які сприяють такій ситуації: наявність достатньо високої політико-правової культури та традицій вільного волевиявлення у громадян; наявність сталого виборчого законодавства; значна кількість об'єктивних та незалежних засобів масової інформації; розвиненість інститутів громадянського суспільства, що сприяють активному громадському контролю над процесом виборів; наявність дієвої системи забезпечення гарантій непорушності права громадянина на вільне волевиявлення; наявність чітко визначених законодавством меж повноважень осіб, наділених владними та адміністративно-розпорядчими повноваженнями.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Админресурс: тема номера // Украинская инвестиционная газета. – 2004. – 28 сентября – 4 октября. – С. 8-11.
2. Бебик В.М. Менеджмент виборчої кампанії. – К.: Освіта, 2001. – 358 с.
3. Ганжуров Ю. Правила гри та гра без правил: Парламент і Президент України в контексті політики комунікації // Віче. – 2006. – № 3-4. – С. 48-51.
4. Динсе В. Николаев А. Административные технологии в региональных избирательных кампаниях // Власть. – 2000. – № 9. – С. 24-28.
5. Зимоха А. Цели и методы воздействия на территориальную картину выборов // Актуальные проблемы современной науки. – 2006. – № 1. – С. 206-216.
6. Золотухін А. Стрільба на ураження або абетка виборчих технологій // Віче. – 2005. – № 4. – С. 16-18.
7. Каплан Ю. Політичний процес в Україні: особливості переходу до парламентської республіки // Віче. – 2005. – № 4. – С. 32-34.
8. Кочубей Л. Проблеми дослідження електорального простору // Політичний менеджмент. – 2005. – № 2. – С. 108-111.
9. Николаев А. Административный ресурс в региональных избирательных кампаниях // Полис. – 2000. – № 4. – С. 171-174.
10. Поліщук І. Виборчий процес як детермінанта сучасної політики // Політичний менеджмент // 2005. – № 3. – С. 137-146.
11. Полохало В. Створення політичних еліт в процесі виборчих кампаній в Україні // Політична думка. – 1999. – № 3. – С. 3-8.
12. Почепцов В. Коммуникативные технологии. – К., 2001. – 370 с.
13. Петров О. Стратегії політичних сил на парламентських виборах 2006 року // Політичний менеджмент. – № 1. – С. 18-26.
14. Рудич А. Геополітичний вимір президентських виборів 2004 р. // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 3-16.
15. Сич О. Адміністративний ресурс у технологіях тіншової політики України // Визвольний шлях. – 2001. – № 11. – С. 28-40, № 12. – С. 3-8.

Рецензенти: Наумкіна С.М. – доктор політичних наук, професор;  
Курило В.С. – кандидат історичних наук, доцент.

© Плохих В.І., Гриськова А.М., 2007

Надійшла до редколегії 05.11.2007 р.