

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕСУРСУ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

*Узагальнюються основні види адміністративного ресурсу, які застосовуються на виборах у Російській Федерації, а саме: інституційний, інформаційний, бюджетний та силовий. Висвітлюються особливості прояву адмінресурсу під час виборчих кампаній.*

**Ключові слова:** адміністративний ресурс, зловживання службовим становищем, виборча технологія.

Політичні експерти стверджують, що у Росії використання адміністративного ресурсу є основним і постійним порушенням виборчого законодавства. Дійсно, адміністративний ресурс в цій країні забезпечує перемогу на виборах. Зростання впливу адміністративного ресурсу на російських виборах всіх рівнів відзначають як сторонні спостерігачі, так і російські фахівці. Настільки ж очевидними є і причини цього явища: зміцнення владної вертикалі і звуження політичного поля, обмеження демократичних свобод, ослаблення незалежної позиції ЗМІ та бізнесу, витіснення за межі публічної політики найбільш помітних опозиційних постатей.

Набагато більш актуальним є те, що саме в застосуванні адмінресурсу на виборах останнім часом помітна основна тенденція сучасного російського політичного життя: зрощування державних структур зі всіма іншими сферами життя суспільства. Найбільш це помітно на засобах масової інформації.

Мета статті (постановка завдання) — проаналізувати основні види адміністративного ресурсу під час виборчих кампаній в Російській Федерації та простежити тенденцію до посилення використання даного явища на виборах всіх рівнів.

Серед науковців, які сьогодні активно займаються проблемами використання некоректних політичних технологій під час виборчих кампаній, можна назвати Є. Малкіна, Є. Сучкова [5], Н. Мальцеву [6]; серед вчених, які вивчають застосування адмінресурсу під час виборчих кампаній у Російській Федерації, — А. Ю. Бузіна [1, 2], А. Є. Чуклінова [7].

Автор зазначає, що причини застосування адміністративного ресурсу як в Росії, так і в Україні схожі.

По-перше, застосування адміністративного ресурсу як девіантної технології в Російській Федерації та в Україні здатне повністю контролювати виборчий процес і в цілому призводить до «вибору без вибору».

По-друге, особливо характерним для мажоритарних округів є тотальний вплив адміністративного ресурсу.

По-третє, незважаючи на те, що політична ситуація в Росії та Україні відрізняється, всі гілки влади в обох країнах беруть участь у забезпеченні адміністративного ресурсу. Там, де державні структури акумулюють весь арсенал ресурсів, шансів на перемогу чи оскарження результатів виборів майже немає.

По-четверте, в обох країнах відсутні прецеденти дійсної боротьби з цим явищем, складність доказової бази унеможливує притягнення до відповідальності посадових осіб, які використовують дану технологію.

По-п'яте, адміністративні виборчі технології змістилися на стадію до часу голосування, причому починаються вони ще на стадії законодавства.

Також відбувається злиття державних органів та політичних сил, що є прямим порушенням міжнародних норм.

Як зазначає відомий російський політтехнолог, дослідник механізмів адміністративного ресурсу А. Є. Чуклінов, зловживання адміністративним ресурсом з боку держави все більше визнається як інструмент, за допомогою якого провладні політичні сили, які мають свої політичні інтереси в багатьох країнах світу. Зокрема, використання таких ресурсів з електоральною метою привертає все більш пильну увагу, перш за все в пострадянських країнах. Зловживання адміністративним ресурсом є специфічною і особливо небезпечною формою електоральної корупції, безпосередньо підриває законність демократичного процесу і сприяє збереженню монополії на владу однієї партії або однієї політичної сили. У пострадянських країнах адміністративний ресурс є вирішальним чинником на багатьох виборах. Подібним чином, тією чи іншою мірою, цей засіб використовується по всьому світу, не виключаючи і країни, що традиційно вважаються демократичними [7].

Оскільки адміністративний ресурс є формою політичної корупції, він стає механізмом, за допомогою якого влада нівелює громадянський вибір та саму виборчу процедуру. Громадяни стають учасниками добре режисованого дійства, головне завдання яких —

«проштампувати» вибір влади, при цьому робити вигляд, що ніякого беззаконня не відбувається.

Демократичні держави будуються на тому принципі, що адміністративні ресурси, що є невід'ємним атрибутом державних посад, використовуються з метою, що відображає суспільні інтереси. У демократичних державах принципи політичної рівності і процедурної справедливості закріплені в широкому наборі норм, правил і законів, що регулюють відправлення державних посад. Вони включають серед іншого: заборону на використання ресурсів, що надаються державною посадою в особистих чи партійних інтересах; закони, які забезпечують незалежність державних посадових осіб; закони та процедури, спрямовані на запобігання використанню бюджетних коштів в інтересах якої-небудь однієї партії чи політика, норми, спрямовані на спробу обмежити вплив держави на засоби масової інформації; положення, що забезпечують рівний доступ політичних партій і кандидатів до засобів агітації під час виборів [7].

Використання адміністративного ресурсу відбувається за умов відстоювання політичних інтересів сил, що мають доступ до державних ресурсів, порушуючи законодавчі та етичні норми.

У Росії та деяких інших колишніх соціалістичних країнах використання адміністративного ресурсу, ймовірно, належить до найбільш значущих чинників, що визначають результат виборів. У країнах, де здійснюється перехід від авторитарної системи управління, використання адміністративного ресурсу іноді може розглядатися як виправдане явище, і не тільки тими силами, до вигоди яких воно використовується. Наприклад, використання повноважень Адміністрації Президента в Російській Федерації, спрямованих на недопущення перемоги Комуністичної партії в ході президентських виборів 1996 р., можливо, розглядалося більшістю населення як необхідний захід, так само як використання «силового» ресурсу для приборкання так званих «олігархів», чий вплив, як вважалося, надмірно посилювався, також могло розглядатися як необхідне зло [7].

Таким чином, зловживання адміністративним ресурсом негативно впливає на усталення політичних та громадянських свобод, недоторканність особистості, якість демократії, виконання державних функцій.

Наявність в Російській Федерації самого феномену адміністративного ресурсу визнають не лише науковці та журналісти, але і самі кремлівські чиновники. Так, у своєму виступі на розширеному засіданні Центрвиборчкому РФ 27 січня 2000 р. тодішній голова кремлівської адміністрації А. Волошин був відвертим: «Треба

прагнути до того, щоб виключити адміністративний ресурс з виборного процесу. Це буде сприяти поверненню довіри виборців до виборів» [4, с. 112]. Тим самим керівник президентської адміністрації визнав наявність даного деструктивного явища.

В Росії адміністративні важелі впливу починаються набагато раніше самої виборчої кампанії, застосування адміністративного ресурсу повною мірою саме на законодавчому етапі виборчих кампаній. Адже використання адміністративного ресурсу на підготовчому етапі виборів відіграє надзвичайно важливу роль для перемоги провладних кандидатів, політичних партій.

Так, наприклад, підготовка до виборів у Державну Думу, які відбулися в 2007 році, почалася в кінці 2004 реформуванням Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи» [1, с. 68].

В рамках виборчих кампаній в Російській Федерації адміністративний ресурс проявляється в таких формах: зміна виборчого законодавства на користь провладних сил; підбір лояльних до влади виборчих комісій; призначення виборів на «вигідний» для адміністрації час; масована агітаційна кампанія через підконтрольні адміністрації ЗМІ; в резервуванні місць розташування зовнішньої реклами; зняття партії або кандидата з виборів; у фальсифікації підсумків голосування.

Основними видами адміністративного ресурсу, який застосовується на виборах в Російській Федерації, є: початковий, агітаційний та міжвиборчий, також застосовуються силовий, інформаційний та бюджетно-організаційний варіант даної політичної технології.

Використання інформаційного адмінресурсу посадовими особами та державними структурами є одним із головних чинників перемоги провладного кандидата чи партії.

Вплив на громадську думку через ЗМІ — цілком поширене на будь-яких виборах явище. Однак «одержавлення» ЗМІ, встановлення контролю над більшістю ЗМІ, забезпечення максимальної доступності для виборців саме підконтрольних адміністрації ЗМІ (наприклад, шляхом безкоштовної доставки) — все це вимагає використання істотних суспільних ресурсів, у тому числі — матеріально-фінансових. На державні та муніципальні ЗМІ витрачаються бюджетні кошти, на безкоштовну доставку газет або загальнонаціональне транслювання телесигналу також йдуть бюджетні кошти. Здійснення контролю над недержавними ЗМІ може здійснюватися різними методами: адміністративним тиском, взаємовигідними комерційними угодами, в

яких державний ресурс обмінюється на лояльність та інше. Крім того, деякі недержавні ЗМІ отримують прямі або непрямі субсидії від влади. У всіх цих випадках можна говорити про використання адміністративного ресурсу з метою впливу на результати виборів [1, с. 80].

В Росії за останнє десятиліття знищена сама можливість існування незалежної преси, що значно покращує шанси адміністративних структур та посадових осіб проводити інформаційну блокаду опозиції і, навпаки, проводити рекламну кампанію провладної політичної партії чи кандидата.

Найбільш агресивною формою прояву інформаційного адміністративного ресурсу слід визнати боротьбу компроматів, першість в якій належить найбільш популярним друкованим та телевізійним засобів масової інформації.

Масоване «інформування», супроводжуване позитивним переважанням «адміністративних» кандидатів та виборчих об'єднань, є, мабуть, найпоширенішою і ефективною адміністративною виборчою технологією.

Державні і муніципальні ЗМІ, а також інформаційні ресурси, які не є такими формально, але підконтрольні владі, ведуть постійну позитивну пропаганду діяльності «адміністративних» кандидатів, партій та асоційованих з нею структур, здійснюючи інформування про їх діяльність. Переважно згадка в цих ЗМІ про певних претендентів укупі з доступністю і широкою поширеністю цих ЗМІ забезпечує ефект масової «впізнаваності», який і визначає підсумки голосування в умовах, коли на виборчі ділянки приходить не дуже велика і не найбільш політично активна частина виборців [1, с. 81–83].

Таким чином, владні органи створюють умови для забезпечення інформаційного впливу на виборця та домінування в ЗМІ провладного кандидата, партії, забезпечення найбільш вигідних позицій для ведення виборчої кампанії, а саме: постійна присутність у новостійному ряду «своїх» кандидатів, показ у вигідному ракурсі, і в той же час неможливість опозиційних кандидатів проводити медійну кампанію.

Аналізуючи бюджетний адміністративний ресурс, російський дослідник А. Чуклінов зазначає, що виборча кампанія будь-якого рівня неможлива без фінансування, тому витрачання бюджету є виключною прерогативою виконавчих інститутів, оскільки ступінь їхньої лояльності в цьому питанні залежить від ступеня їхньої зацікавленості в тому чи іншому кандидатові. Застосування бюджетного адміністративного ресурсу в РФ спостерігається на всіх, без

виключення, виборах. Виборчі кампанії дають приклад таких, найбільш типових форм прояву бюджетного АР: перевитрата або нецільове використання бюджетних коштів, виділених з державного бюджету на виборчі потреби; соціальні платежі з бюджету, призначені до виборчих кампаній; оголошення про початок реалізації соціально значущих проєктів, в основі яких лежить бюджетне фінансування; неформалізоване використання коштів позабюджетних фондів; організація безкоштовного проїзду виборців до місць голосування; прямий підкуп за рахунок бюджетних коштів [7].

У Державному та регіональних бюджетах передбачені значні асигнування на виконання соціально-економічних програм та заходів зі здійснення соціальної політики відповідно до чинного законодавства. Враховуючи російський стиль «ручного» управління бюджетом, представники виконавчої влади можуть здійснювати основні заходи, передбачені цими програмами у ході виборчих кампаній.

Отже, використання бюджетного адміністративного ресурсу — це не тільки негативний вплив на виборчий процес, але і фактор формування фінансового монополізму: через розподіл бюджетних та податкових преференцій.

Поруч з бюджетним адмінресурсом постійно застосовується інституційний (організаційний) вид даного явища. Органами виконавчої влади для реалізації своїх виборчих інтересів нерідко використовуються додаткові організаційні можливості, надані їм автоматично, завдяки їхньому статусу державних службовців. Як подібний ресурс можуть виступати службові приміщення, фактично виконують функцію передвиборних штабів; оргтехніка, задіяна для копіювання агітаційних матеріалів; нарешті, самі державні службовці, які або в робочий, або в позаурочний час виконують роль «помічників» кандидата від адміністративної влади [7].

Таким чином, бюджетний адміністративний ресурс в умовах бідності, безробіття, різкого розшарування соціальних верств є дієвим механізмом впливу на виборця, застосовуючи даний вид, суб'єкти політичного процесу намагаються купувати голоси електорату.

Однією з найнебезпечніших форм адміністративного ресурсу є організаційний. Застосовуючи прямі фальсифікації голосування, неправильний підрахунок голосів органи влади протизаконно втручаються у виборчий процес.

У той же час потрібно зазначити, що прямі фальсифікації не потрібні після повноцінного застосування адміністративного ресурсу на попередніх стадіях виборчої кампанії. Тим не менш такі

фальсифікації застосовуються у разі коли «адміністративний» та «неадміністративний» кандидати, за соціологічними опитуваннями, мають приблизно рівні шанси на перемогу, особливо на муніципальних виборах. Так, на виборчій дільниці № 1702 (Даниловський р-н м. Москви) реальний підрахунок голосів виявив підтримку списку партії «Єдина Росія» в 192 голоси, але в окружному виборчкомі цифра збільшилась до 742. Таким чином, застосовуючи організаційний адмінресурс правляча партія сфальсифікувала результати виборів [3].

Силовий ресурс застосовується владою в період, коли відповідно не спрацювали інші форми адміністративного ресурсу, в той же час він застосовується як окремих елемент владного тиску і є найбільш загрозливим для опозиції.

Одним з головних суб'єктів адміністративного ресурсу є силові структури. Вони, з одного боку, можуть бути інструментом, за допомогою якого посадовці здійснюють адміністративний вплив на хід виборчої кампанії, з іншого — дуже часто силові структури виступають самостійним суб'єктом адміністративного ресурсу. У цьому випадку вони мають найбільше можливостей та засобів для здійснення силового тиску під час виборів. Цей тиск силові структури можуть реалізувати не тільки на всіх етапах виборчого процесу, але також задовго до офіційного початку виборчої кампанії. Головним видом силового ресурсу є недопущення до виборів «небажаних» кандидатів та політичних об'єднань. Відсіювання кандидатів і виборчих об'єднань відбувається шляхом відмов в реєстрації і відмін реєстрації [2, с. 36].

Адміністративні інспекції — пожежні, санітарні, податкові та інші — є галузевими органами виконавчої влади і тому беруть безпосередню участь у виборчому процесі. Так, наприклад, під час виборів 1999 року редакція газети «Комерсант» піддалася ретельній двотижневій пожежній перевірці [1, с. 77].

Автор виокремлює основні форми силового адміністративного ресурсу під час виборів в Російській Федерації:

- використання податкової служби з метою фінансового тиску на спонсорів опозиційних кандидатів;
- створення перешкод для ведення громадсько-політичної діяльності опозиційним силам;
- тотальні перевірки контролюючими органами приміщень, агітаційної продукції альтернативних кандидатів;
- безпідставна заборона проведення мітингів, демонстрацій.

Отже, проаналізувавши основні форми застосування адміністративного ресурсу, потрібно зробити висновок, що у російській виборчій практиці зустрічається різноманітні механізми використання адміністративного тиску виборців.

На сучасному етапі розвитку пострадянських країн адміністративний ресурс можна розглядати як один з найвагоміших ресурсів виборчої кампанії. Він є універсальним чинником, який дозволяє нав'язувати виборцям ту чи іншу думку напередодні виборів, маніпулювати свідомістю електорату.

Таким чином, при такій великій кількості маніпуляційних технік адміністративного ресурсу громадяни втрачають інтерес до виборів, постійно знижується явка виборця, навіть скасування в Росії та Україні графи «проти всіх» у виборчих бюлетенях не додає легітимності виборам. Громадяни стають «штампувальниками» вибору вищого керівництва держави, аж ніяк не учасниками вільного волевиявлення.

## Література

1. Бузин А. Административные избирательные технологии и борьба с ними / А. Бузин — М. : Центр «Панорама», 2007. — 271 с.
2. Бузин А. Административные избирательные технологии: московская практика / А. Бузин. — М. : РОО «Центр «Панорама», 2006. — 192 с.
3. Как приписывали голоса «Единой России» [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.newsland.ru/News/Detail/id/424318/cat/10>.
4. Крыштановская О. Анатомия российской элиты / О. Крыштановская. — М. : Захаров, 2005. — 384 с.
5. Малкин Е. Основы избирательных технологий / Е. Малкин, Е. Сучков. — 4-е изд., расш. и допол. — М. : «Русская панорама». — 2003. — 480с.
6. Мальцева Н. Грязные избирательные технологии: мифы и реальность / Н. Мальцев. — М. : «Новости», 2003. — 207 с.
7. Чуклинов А. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции: специализированный учебный курс [Электронный ресурс] / А. Чуклинов / [под редакцией доц. Е. Кобзевой]. — Режим доступа : [http://www.adminpravo.ru/book\\_113.html](http://www.adminpravo.ru/book_113.html).

*Обобщаются основные виды административного ресурса, которые применяются на выборах в Российской Федерации, а именно: институционный, информационный, бюджетный и силовой. Освещаются особенности проявления админресурса во время избирательных кампаний.*

**Ключевые слова:** административный ресурс, злоупотребление служебным положением, избирательная технология.



*Summarizes the main types of administrative resources, which are used in elections in the Russian Federation, namely institutional, information, budget and power. Highlights the particular manifestations of administrative resources during election campaigns.*

**Key words:** *administrative resources, abuse of authority, governance, electoral technology.*

**Ніколаєнко Наталія Олександрівна** — завідувач кафедри політології Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського, доктор політичних наук.

*Рецензент: проф. Чемиш О. О.*