

УДК324:388:392(477)

Ніколаєнко Н. О.

**ТЕХНОЛОГІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕСУРСУ
В РАМКАХ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ
(1999, 2004, 2010 РОКІВ) В УКРАЇНІ**

Проаналізувавши технології застосування адміністративного ресурсу в рамках президентських виборів в Україні, автор виокремив основні механізми його застосування, притаманні українській виборчій практиці. Дослідник констатує, що застосування адміністративного ресурсу в Україні є досить ефективним способом отримання влади, оскільки його результативність доведена протягом останніх виборчих кампаній.

Ключові слова адміністративний ресурс, влада, політичні технології, брудні політичні технології, політичний процес, виборчий процес.

Николаенко Н. А. Технологии административного ресурса в рамках президентских избирательных кампаний (1999, 2004, 2010 годов) в Украине.

Проаналізував технології застосування адміністративного ресурсу в рамках президентських виборів в Україні, автор виділив основні механізми його застосування, притаманні українській виборчій практиці. Дослідник констатує, що застосування адміністративного ресурсу в Україні є досить ефективним способом отримання влади, оскільки його результативність доведена протягом останніх виборчих кампаній.

Ключевые слова административный ресурс, власть, политические технологии, грязные политические технологии, политический процесс, избирательный процесс

Nikolayenko N. A. Administrative resource technologies within the presidential campaigns in Ukraine (1999, 2004, 2010).

The author analyzes administrative resource technologies within the presidential elections in Ukraine. She identifies the use of its basic mechanisms which are inherent in the Ukrainian electoral practice. The researcher establishes the fact that the use of administrative resource in Ukraine is a very effective way of getting power because its effectiveness has been proved during the last election campaign. Examining presidential election campaigns, the author notes that during the elections of 1999 and 2004 there was a process of increasing of the administrative resource influence. The analysis of administrative resource technologies during the presidential elections allows to conclude that budgetary and organizational administrative resource made a significant impact on the organization and results of the elections. The elections of 2010 were distinguished by set of forms and mechanisms of administrative interference in the election process.

It is established that the presidential election campaign of 2010 is characterized by numerous cases of administrative resource use, but in much smaller scale and more hidden forms.

Key words: administrative resource, power, political technologies, dirty political techs, political process, electoral process.

Постановка наукової проблеми та її значення. Кожна виборча кампанія актуалізує наукове обговорення проблеми застосування адміністративного ресурсу під час виборів. 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 рамках президентських виборчих кампаній (1999, 2004, 2010 років) в Україні, слід виявити основні механізми застосування

даної деструктивної технології та основні тенденції адміністративного впливу на хід виборів.

На сьогоднішній день в Україні накопичений значний досвід застосування адміністративного ресурсу під час президентських кампаній. В цілому підсумки виборів підтвердили, що застосування механізмів адміністративних технологій відбувалося по висхідній.

Ступінь наукової розробки теми. Дослідженням проблем використання адміністративного ресурсу як політичної технології сьогодні активно займаються українські політологи, журналісти та експерти, серед них можна виокремити М. Бучина, Л. Кочубей, Є. Радченка, В. Татаренка, Ю. Тищенко та інших.

Мета і завдання дослідження – розглянути та проаналізувати методи застосування адміністративного ресурсу під час президентських виборчих кампаній (1999, 2004, 2010 років) в Україні.

Адміністративний ресурс як специфічне деструктивне явище має глибокі корені. Закономірно витікаючи із системи організації та особливостей функціонування механізмів командно-адміністративної системи, принципів централізації влади та непорушності владної ієрархії, якій підпорядковані механізми продукування та виконання рішень, ці командно-адміністративні традиції та принципи владної ієрархії і чиновного підпорядкування вочевидь успадкувала (хоч і в дещо модернізованому вигляді) українська система організації влади. Тож не дивно, що в умовах доконечного збереження владної ієрархії або навіть домінування владної вертикалі рішення щодо підтримки або не підтримки того чи іншого кандидата, політичної партії на місцях приймаються на високих владних щаблях, а потім «спускаються» на нижчі чиновницькі рівні, яким делегуються відповідні повноваження і за цього ставляться конкретні «завдання». Отже, українська система управління влаштована таким чином, що рішення про застосування адміністративного ресурсу для підтримки або не підтримки на виборах того чи іншого претендента легітимізує виключно центральна влада [6].

Президентські виборчі кампанії характеризуються масштабним впливом адміністративного ресурсу, який змінюючи форми та стилі суттєво впливає на політичний процес. 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.

У виборчих перегонях приймали участь 15 кандидатів у президенти. До речі, звертає увагу невідповідність кількості зібраних підписних листів і результати голосування. У деяких кандидатів число голосів «за» на виборах виявилось меншим за кількість зібраних підписів на підтримку. Достатньо показовою була велика кількість учасників виборчих перегонів у контексті розпорошення голосів виборців [13].

Симптоматично, що Президент України вказував, що не вважає, що збільшення кількості зареєстрованих Центровиборчком кандидатів на посаду глави держави ускладнить його власну передвиборчу кампанію: «Чим більше, тим краще...» [7, с. 108].

На даному етапі виборчої кампанії кандидатами активно використовувався адміністративний ресурс: технології формування баз даних виборців, махінації з підписними листами.

Найбільше звинувачень у порушеннях в процесі збору підписів висловлювалося на адресу діючого Президента. Разом з тим, лідерами в збиранні та оприлюдненні відповідних фактів були представники лівих сил. Основним лейтмотивом відповідних порушень був тиск на підлеглих з вимогою збору підписів. Зокрема, під час однієї з нарад тимчасової комісії ВР, очолюваної О. Єльяшкевичем, Н. Вітренко навела такий приклад: «Прем'єр-міністр В. Пустовойтенко, виступаючи в Харкові перед директорським корпусом, пообіцяв вигнати з роботи кожного, хто посміє поставити свій підпис на підтримку будь-кого іншого, крім Л. Кучми» [5].

Тобто кампанія 1999 року була першою, під час якої застосували технології організаційного та бюджетного адміністративного ресурсу. Під час відповідного виборчого

періоду була апробована технологія організаційного адміністративного ресурсу, тобто використання лжезбирачів підписів. ЦВК зайняло на цьому етапі достатньо обережну і своєрідну позицію щодо перевірки порушень.

За інформацією ЦВК, до них надійшло кілька тисяч повідомлень про порушення, але немає органу, який міг би їх перевірити. ЦВК – не слідчий орган і не займається оперативною роботою. М. Рябець заявляв, що у ЦВК є дані про створення комерційних структур, котрі займаються підготовкою паспортних даних виборців і мають намір продавати їх «оптом і вроздріб». Секретар ЦВК Я. Давидович підтвердив, що існували так звані «бригади» із заповнення підписних листів. Він повідомив, що в ході перевірки ЦВК «виходила на такі кооперативи» [13].

Виборча кампанія вже на першому етапі продемонструвала широкий спектр організаційного та бюджетного адміністративного впливу, а саме: порушення при зборі підписів, підкуп виборців, роздача подарунків та багато іншого.

Махінації з підписними листами претендентів у кандидати стали однією з технологій адмінресурсу, використовувалась вона і на парламентських виборах 1998 р. За допомогою різноманітних ресурсів (медійних, фінансових) завдяки низькому професійному рівню штабів та незрозумілій позиції опозиційних кандидатів вдалося задіяти весь спектр адмінресурсу.

Аналізуючи проведення президентської кампанії, можна окреслити типові способи адміністративного впливу під час виборів 1999 р., а саме: постійне втручання місцевих органів влади в діяльність виборчих комісій, контроль за ЗМІ, перешкоджання в реєстрації кандидатів.

Регіональна преса цілком залежала від органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, однобоко висвітлювала президентську виборчу кампанію, надаючи перевагу провладному кандидату. Тобто місцеві ЗМІ повномасштабно використовували медійний адміністративний ресурс.

Таким чином, можна виділити основні механізми використання адміністративного ресурсу під час проведення та організації президентських виборів 1999 р.:

1. Махінації зі збором підписів, формальності перевірок підписних листів, невидачу підписних листів кандидатам.
2. Використання бюджетних коштів, майна державних організацій, установ на кампанію провладного кандидата.
3. Відсторонення від виборів з надуманих мотивів опозиційних кандидатів.
4. Використання методів «виборчої інженерії» на користь провладного кандидата [6, с. 203].

Період протягом 1999–2004 рр. характеризувався низьким рівнем довіри до влади, зростанням впливу адміністративного ресурсу та «брудних» політичних технологій.

Як зазначає дослідницька група з Центру О. Разумкова, вибори 2004 р. відбулися в умовах, далеких від демократичних, поле застосування адміністративного ресурсу та брудних політичних технологій розширилось, зокрема за наступними напрямками:

- використання, як це вже засвідчили події в Донецьку в жовтні 2004 р. та інших містах України, прямого тиску на виборців з боку влади;
- використання останньою навіть силових кримінальних структур у виборчій боротьбі;
- позбавлення опозиції можливості донести свою думку до виборців; розгортання карти протиставлення регіонів України та громадян як носіїв різних поглядів;
- прями провокації проти опозиції [10, с. 6].

Якщо на попередніх виборах адміністративний ресурс та «брудні» політичні технології застосовувалися головним чином у процесі виборчої кампанії, то на президентських виборах 2004 р. новою формою застосування адміністративного ресурсу та «брудних» політичних технологій стало цілеспрямоване моделювання суспільно-політичною та соціально-економічною ситуацією напередодні виборів з метою реалізації електоральних цілей влади.

Адміністративний ресурс під час президентських виборів 2004 р. став визначальним і

суттєво вплинув на подальший хід історії Української Держави.

Аналізуючи основні умови, за яких стало можливим застосування масштабного адміністративного ресурсу на виборах 2004 р., автор приходить до висновку, що головною політичною передумовою стала відкрита підтримка діючого Президента одного з кандидатів та повне ігнорування владою норм і правил ведення чесних та прозорих виборів.

Влада готувала медійний та силовий адмінресурс як ключовий аргумент у боротьбі з опозиційними кандидатами. Напередодні виборів у країні посилилася цензура [4].

Наступним способом використання адміністративного ресурсу за період президентських виборів 2004 р. було перешкоджання у веденні виборчої кампанії опозиційними кандидатами. Зокрема, відомі факти затримання правоохоронцями агітаторів від опозиційних кандидатів, їх побиття, ненадання законного права на виступи представникам опозиційних кандидатів. Також опозиційним кандидатам відмовляли у наданні приміщень для зустрічей з виборцями, у розміщенні інформаційних матеріалів у ЗМІ [1].

Влада застосовувала весь спектр методів силового адміністративного ресурсу: постійні перевірки автоінспекцією транспортних засобів опонентів, вилучення документів у водіїв, «рекомендації» з боку посадових осіб автопідприємствам не обслуговувати опозиційні сили. Таким чином, визначальна роль у здійсненні адміністративного тиску належала силовим структурам. Використання силового адміністративного ресурсу стало основою для перешкоджання передвиборчій агітації основному опоненту влади.

Можна виділити характерні особливості адміністративного ресурсу під час ведення виборчої кампанії 2004 р.:

- 1) безпрецедентне втручання органів державної виконавчої влади в проведення передвиборчих перегонів, що за політичною термінологією називається «використанням адмінресурсу»;
- 2) надзвичайно широке застосування брудних технологій, які нерідко підпадають під визначення «кримінальні»;
- 3) залежність від влади виборчих комісій усіх рівнів, починаючи з ЦВК [10].

На виборах 2004 р. за допомогою політтехнологій влада намагалась досягти того, щоб вибори були формальними і лише зафіксували потрібний результат. Найголовнішим чинником виявилася «Помаранчева революція» – кампанія протестів, мітингів, пікетів, страйків і інших актів громадянської непокорності в Україні, організована і проведена прихильниками Віктора Ющенка, причиною якої стала реакція на масові фальсифікації, що вплинули на результат виборів. Провідні газети Англії «Таймс», «Дейлі Телеграф» 22 листопада 2004 р. опублікували матеріали про широкомасштабні фальсифікації під час виборів, свідками яких були кореспонденти названих видань [8].

Особливо важливою була позиція комунальних та державних ЗМІ. Адже, по-перше, законом «Про вибори Президента України» передбачені спеціальні обмеження, що стосуються можливості надання такими ЗМІ преференцій тим чи іншим суб'єктам виборів. Тому встановлення факту цілеспрямованої агітації комунального видання за одного з кандидатів означає не тільки порушення міжнародних зобов'язань України як члена Ради Європи, але й порушення норм внутрішнього законодавства. По-друге, засновником таких видань є органи влади і місцевого самоврядування, а відтак такі порушення чиняться від імені держави та її владних органів [2, с. 12].

Президентські вибори 2004 р. стали піком у застосуванні жорстких форм адміністративного ресурсу, створенні опонентам штучних перешкод у проведенні агітації, кримінального переслідування опозиції.

Виборча кампанія 2004 р. відзначилась значними порушеннями членів виборчих територіальних комісій, перевищення ними своїх повноважень. По суті, ТВК/ДВК працювали на стороні одного кандидата. Також вибори 2004 р. характеризувалися великим масштабом організаційного адміністративного ресурсу. Влада використовувала систему відкріпних талонів, завдяки яким їхні власники мали змогу проголосувати в кількох

виборчих дільницях.

Виборча кампанія 2004 р. довела, що фальсифікації та підкуп електорату не завжди дають позитивний результат голосування. Ці вибори виявили ключові проблеми забезпечення рівних можливостей всім суб'єктам політичного процесу. Президентські вибори 2004 р. характеризувалися типовими формами застосування адміністративного ресурсу, а саме: нав'язування громадянам вибору за допомогою адміністративного впливу з боку посадових осіб різного рівня; тиску на засоби масової комунікації; втручання силових структур у виборчий процес. Українська політична еліта не засвоїла уроків з минулих виборів, а це негативно впливає на подальший розвиток держави.

Чергові вибори Президента України в 2010 р. пройшли більш демократичним шляхом у порівнянні з 2004 р., але в той же час не виключили застосування адміністративного ресурсу з різними регіональними особливостями. У кампанії 2010 р. масштабно застосовувався бюджетний адміністративний ресурс, команда діючого глави уряду постійно демонструвала піклування про найбільш незабезпечені верстви населення.

Організаційний адміністративний ресурс залишається найбільш «популярною» формою адмінтиску на державних службовців, пенсіонерів, вчителів та лікарів. У Новобузькому районі Миколаївської області у відділенні пенсійного фонду на робочих столах були дбайливо розкладені листівки з фотографією Ю. Тимошенко, в яких повідомлялося: «Дуже скоро буде процвітання України завдяки Ю. Тимошенко». Працівники місцевого відділення пенсійного фонду м. Нового Бугу розносили пенсіонерам листи за підписом свого начальника, в яких турботливо говорилося, що хоча пенсія такого-то пенсіонера така-то, але з ініціативи Ю. Тимошенко встановлена доплата в такому-то розмірі [12].

Маніпулювати тотальною залежністю більшості виборців органи виконавчої влади та місцевого самоврядування можуть, використовуючи у власних інтересах потужний бюджетний ресурс. Це значною мірою стає можливим через існуючу традицію «ручного» управління бюджетом, технології нецільового спрямування коштів, які продовжують застосовуватися незважаючи на прийняття Бюджетного кодексу. Матеріали Рахункової палати свідчать, що сьогодні в Україні не можна говорити про ефективне використання бюджетних коштів у жодній зі сфер державного управління. Крім того, у питаннях бюджетних відносин виконавча влада практично повністю контролює органи місцевого самоврядування. Нерідко бюджети територіальних громад розробляють та виконують місцеві державні адміністрації [11].

Автор відзначає, що президентська виборча кампанія 2010 р. характеризувалася значним бюджетним адміністративним ресурсом. Найбільш широко застосовуваним і системним використанням адмінресурсу, на думку багатьох спостерігачів, можна вважати кампанію влади з роздачі земельних актів, шкільних автобусів та машин швидкої допомоги, яка супроводжувалась агітацією за кандидата Ю. Тимошенко [3].

Слід зауважити, що президентські вибори 2010 р. відзначились поодинокими випадками тиску та залякування виборців з боку посадових осіб, а також нечисленними фактами перешкоджання представниками влади веденню виборчої агітації, що стало, безумовно, позитивним явищем.

Важливим чинником інформаційної та ідеологічної залежності громадян залишається наявність в органів державної влади та місцевого самоврядування електронних та друкованих засобів масової інформації.

На думку медіа-експертів, засоби масової інформації не змогли надавати об'єктивну інформацію про перебіг виборчої кампанії 2010 р. Так, виконавчий директор Інституту масової інформації В. Сюмар вказувала на те, що ЗМІ під час виборів були лише інструментом в руках політиків та спотворювали висвітлення дійсності [3].

Потрібно відзначити, що на президентських виборах 2010 р. був відсутній масштабний медійний адміністративний тиск. У той же час, в силу певних причин, ЗМІ не дотримувалися основних стандартів надання інформації, тим самим порушуючи права виборців на вільне

формування власної думки. На президентських виборах 2010 р. були зафіксовані порушення прав виборців та низький рівень організації виборчого процесу.

За оцінками незалежних спостерігачів, рівень матеріально-технічного забезпечення роботи виборчих комісій на виборах був найгіршим за всю історію проведення виборчих кампаній в Україні. Головною причиною цього було недостатнє та невчасне фінансування виборчого процесу з Державного бюджету України, а також випадки безвідповідального ставлення місцевих органів влади до забезпечення належної організації виборчого процесу [3].

Неякісне виконання виборчими комісіями своїх обов'язків суттєво вплинуло на перебіг голосування. На виборах були зафіксовані приклади порушень прав виборців у зв'язку із незадовільною якістю списків виборців та включенням виборців у день голосування:

Таким чином, можна констатувати, що вибори Президента України 2010 р. в порівнянні з президентською кампанією 2004 р. відбулися в цілому у демократичній обстановці, без системних випадків тиску на волевиявлення виборців та суб'єктів виборчого процесу, але в той же час із незадовільною системою організації виборів.

На думку міжнародних спостерігачів, виборчий процес був прозорий, а виборці мали справжній вибір, обираючи кандидатів, які представляли різні політичні погляди. В основному за оцінками спостерігачів адміністративний ресурс застосовувався на користь кандидатів, які займали найвищі посади в державі (В. Литвин, Ю. Тимошенко, В. Ющенко), а також на користь В. Януковича, який користувався підтримкою серед керівників багатьох органів місцевого самоврядування [3].

Завдяки існуючій реальній конкуренції, в першу чергу різних гілок влади, гострій політичній боротьбі, добрій волі суб'єктів виборчого процесу та підвищеного контролю з боку громадськості вдалося уникнути масових фальсифікацій та порушень виборчих прав, але уникнути зловживання своїми повноваженнями заради результату провладні команди не змогли.

Аналізуючи президентську виборчу кампанію, автор відзначає тенденцію до розпорошення адміністративного ресурсу. Під час виборчої кампанії 2010 р. збільшалося число суб'єктів адміністративного впливу з огляду на те, що найвищі посадові особи брали участь у виборчих перегонах.

Висновки. Загалом президентські кампанії в Україні проходили із постійним використанням різноманітних форм адміністративного тиску, а саме: неправомірних дій чиновницького апарату щодо діяльності опозиційних кандидатів та їх прихильників; заангажованості членів виборчих комісій, які під тиском або з меркантильних міркувань не реагували на виборчі порушення фальсифікації; здійснення працівниками бюджетних установ агітаційних заходів; упередженого подання виборчих публікацій, телевізійних програм та інших медійних продуктів; відсутності судового розгляду зловживань під час виборів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Бучин М. Силові ресурси як суб'єкт адміністративного ресурсу під час виборчих кампаній в Україні [Електронний ресурс] / М. Бучин. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/VNULP/Armia/2008_612/35.pdf
2. Використання «адміністративного ресурсу» під час президентських виборчих кампаній / Український незалежний центр політичних досліджень. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2002. – 146 с.
3. Дотримання прав громадян на вільні вибори та участь у референдумах в Україні в 2009-2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1298356205>
4. Заключний звіт місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за виборами // Вибори та демократія. – 2005. – № 2. – С. 42.

5. Знайомтесь – «Адміністративний ресурс» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukipr.kiev.ua /ukrainian/adminresurs/001.html>
6. Ильченко Д. Бесконечная история / Д. Ильченко // Вечерний Херсон. – 2011. – № 8. – С. 2–7.
7. Кочубей Л. Справедливість виборів у легітимності результатів / Л. Кочубей // Віче. – 2003. – № 3. – С. 11–15.
8. Кочубей Л. Виборчі технології у ході виборів Президента України 2004 р: уроки «Помаранчевої революції». [Електронний ресурс] / Л. Кочубей. – Режим доступу : <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/ukrpolituk/1/29.pdf>
9. Права людини в Україні 2009–2010. Узагальнена доповідь правозахисних організацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khp.org/index.php?id=1298356222>
10. Президентські перегони 2004 року: ціна та перспективи вибору. Центр О. Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2003. – № 12. – 26 с.
11. Радченко Є. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування [Електронний ресурс] / Є. Радченко. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id>
12. Тараненко В. Президентські вибори – 2010. Факти. Порушення. Тенденції [Електронний ресурс] / В. Тараненко. – Режим доступу : <http://day.ua/>
13. Тищенко Ю. Уроки та підсумки виборчої кампанії 1999 року в контексті виборів -2004 [Електронний ресурс] / Ю. Тищенко – Режим доступу : <http://hghltd.yandex.net/yandbtm?fmode=inject&ur>