УДК 324:388:392(477)

Н. О. Ніколаєнко, канд. політ. наук, доцент

Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського
вул. Нікольська, 24, Миколаїв, 54030, Україна

МЕХАНІЗМИ ТА СТИЛІ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕСУРСУ

В статті проаналізовано основні механізми та стилі застосування адміністративного ресурсу під час виборчого процесу. Досліджуються основні прояви даного явища в Україні.

Ключові слова: адміністративний ресурс, політичний процес, виборчий процес, вибори, провладний кандидат, владні структури, виконавча влада.

В Україні проблема застосування адміністративного ресурсу під час виборчого процесу займає провідне місце. Починаючи з 90-х років суб'єкти політичного процесу досить активно застосовували адміністративні важелі під час виборів. Серед фахівців немає єдиної думки щодо ролі адміністративного ресурсу у виборах та системи протидії даному явищу. За деякими дослідженнями, вплив адміністративного ресурсу на громадян є надзвичайно мізерним і лише 3 % громадян готові здійснювати свій вибір у чіткій відповідності з адміністративними вказівками [1].

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 застосування тиску на виборців з боку різноманітних органів державної влади та місцевого самоврядування.

Загальна характеристика даного феномену розглядається в працях А. Чуклінова, Є. Малкіна, Є. Сучкова, Д. Парамонова, А. Романюка, С. Грабовської, Л. Скочиляса, М. Бучина. Цілком очевидним є брак комплексного вивчення феномена адміністративного втручання у виборчий процес у всіх його проявах. Особливо це стосується проблеми вивчення реальної ролі адміністративного ресурсу в політичному процесі України. Існують певні прогалини в дослідженні механізмів та стилів даного явища в виборчому процесі.

Мета статті — відстежити механізми дії використання адміністративного ресурсу на виборах. Реалізація вищезазначеної мети потребує вирішення таких завдань: визначити конкретні механізми та стилі адміністративного ресурсу, зазначити форми його застосування під час виборчої кампанії та вказати основні чинники, які впливають на масштаби застосування адміністративного ресурсу в Україні.

Надмірна залежність громадян від влади, сліпа віра у її всемогутність та пильний контроль за суспільним життям створюють для чиновництва можливість без особливих побоювань йти на порушення законодавства, що гарантує дотримання виборчих прав громадян.

Для більшості населення України характерне очікування від влади задоволення його основних потреб. Така радянська ментальність досить важко видаляється із суспільної свідомості українців.

Найчастіше характеризують адміністративний ресурс як сукупність нелегальних механізмів впливу влади, провладних кандидатів на виборчу кампанію, а саме втручання у виборчий процес з метою вплинути на волевиявлення громадян та фальсифікації результатів виборів. Між тим адміністративний ресурс включає в

© Ніколаєнко Н. О., 2012

себе широкий набір легальних, напівлегальних і незаконних методів, що використовуються на всіх стадіях виборчої кампанії. Повністю виключити їх вплив на електорат в сучасних умовах неможливо. Навіть в найбільш розвинутих демократіях світу діюча влада володіє конкретними додатковими можливостями на виборах порівняно з опозицією.

Адміністративний ресурс своїм походженням зобов'язаний виборам, тому стилі та механізми даного явища найповніше проявляються під час виборчого процесу. Не зустрічаючи опору кандидатів, суб'єкти адміністративного ресурсу можуть почати в ігровому стилі, а потім, як виявиться, ігрові елементи керування виборами перетворяться в перший етап спеціальної операції для здійснення політичного нокауту.

Дія адміністративних технологій починається вже на стадії розробки виборчого законодавства, влада намагається закласти в нормативні акти умови, які створювали б перевагу для її кандидатів.

Вплив адміністративного ресурсу виникає вже на організаційному етапі виборчої кампанії. Одне із головних — це встановлення вигідних для влади строків виборів. Так, широко використовуються дострокові вибори. Тому в опозиційного кандидата не вистачає часу для формування ефективної команди, розробки стратегії, мобілізації фінансових ресурсів, інформаційної атаки в ЗМІ.

Також одним із головних компонентів адміністративного ресурсу є — підбір лояльного складу виборчих комісій всіх рівнів [2, 47].

Членів виборчих територіальних комісій владні структури намагаються підбирати якомога ретельніше, тому що саме вони є головними дієвими особами на кінцевому етапі виборів. В даному сенсі для влади важливо, щоб у виборчкомах не помічали системних порушень виборчого законодавства.

Оскільки адміністративний ресурс — це наявність у суб'єкта виборчого процесу, через його належність до влади, додаткових ресурсів, які дають йому змогу здійснювати законний чи незаконний вплив на виборчий процес волевиявлення виборців з метою досягнення особистих чи групових цілей [3, 8].

Тому найбільше можливостей для застосування адміністративного ресурсу мають органи виконавчої влади, оскільки саме вони володіють ресурсними засобами.

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, але, 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.

Отже, силові структури в особі прокуратури, міліції є джерелами незаконного впливу на виборчий процес.

Також одним із механізмів використання є мітинги на підтримку кандидата від влади, які проводяться з допомогою підконтрольних підприємств та організації, коли створюються нерівні умови для влади та опозиції.

До механізмів адміністративного ресурсу відносять дії, пов'язані з формуванням виборчих округів. На Заході класичним прикладом є джерримендеринг (явище одержало свою назву по імені «автора» — губернатора штату Массачусетс Є. Джеррі, що уперше в історії застосував його в 1812 році), тобто нарізка округів такої конфігурації, щоб забезпечити лояльний склад електорату для конкретних кандидатів [4, 452].

Необхідною умовою демократичних виборів є наявність реальної альтернативності кандидатів, інакше в протилежному випадку вибори стають просто формальністю. Слід відмітити, що причина цього є не стільки в розвитку свідомості, скільки в

сильних претендентах на владу — цілеспрямована селекція кандидатів на стадії висування, яка поступово стає однією із основних складових адміністративного ресурсу.

Ще до початку кампанії, а також в період збору підписів влада веде приховану роботу з найбільш небезпечними конкурентами, намагаючись примусити їх відмовитися від боротьби. Набір методів роботи дуже широкий: від призначення на керівні посади, обіцянок підтримки на наступних виборах, матеріальних компенсацій, надання послуг у бізнесі до протидії бізнесу, впливу на рідних, колег по роботі, шантажу, погроз фізичної розправи, а також побиття та навіть вбивства.

Поряд із відстороненням потенційних конкурентів все частіше практикується висування підставних кандидатів. Тобто в одному окрузі реєструється декілька членів однієї «команди», але тільки один із них реальний претендент на посаду. Завдання інших: створювати альтернативність, страхувати лідера від скасування виборів в результаті зняття кандидатур конкурентів і жорстко критикувати опонентів.

Адміністративний ресурс активно використовується і на стадії збору підписів кандидатів. Законом заборонена участь адміністрацій, підприємств і установ у цьому процесі, але ж займатися збором підписів може й рядовий співробітник, а всім його колегам відомо, що він діє за дорученням начальника. Оскільки таким способом можна досить швидко зібрати необхідну кількість підписів. Проте в практику входять провокаційні методи, коли конкуренту «допомагають» зібрати підписи, які при перевірці виявляють недійсними, або збір навмисно здійснюється з явними порушеннями, щоб зірвати реєстрацію.

Також на етапі передвиборчої агітації використовується широкий набір адміністративних технологій. При цьому можна формально, не виходячи за рамки закону, забезпечити значну перевагу «потрібному» кандидату. Частіше всього це досягається за рахунок мобілізації кадрів. Так, наприклад, голова адміністрації області мобілізовує всю виконавчу вертикаль влади на організацію своєї компанії. Створюється обласний штаб підтримки, очолюваний заступником, який складається в основному із чиновників високого рангу. Аналогічні штаби формуються в усіх містах і районах області. Для проведення індивідуальної роботи за кожною виборчою дільницею закріплюється агітатор. Таким чином, у команду кандидата залучено велику кількість людей [5, 116].

Об'єм агітації в ЗМІ можна регулювати також без явного порушення законодавства. Наприклад, ЗМІ, які знаходяться під контролем з боку державної адміністрації, можуть відмовляти необхідним кандидатам в розміщені платних матеріалів. З іншого сторони — ефір і газетні площі можна заповнити прихованою рекламою на користь представників влади. Створити для цього інформаційний привід не є проблемою. Використовуються й інші методи. Наприклад, одна із обласних газет в розпал передвиборчої кампанії виходить тиражем, в десятки разів перевищуючим звичайний, і розповсюджується безкоштовно, що подається як рекламна акція самої газеті. Але зовсім «випадково» саме в цьому номері публікуються рекламні матеріали кандидата № 1. Лише у деяких регіонах влада фактично володіє монополією на ЗМІ, але в більшості областей існує опозиційна преса. Але, під час місцевих виборів, ЗМІ в більшості випадків грають практично в одному напрямку. В основному за команду місцевої влади чи діючого президента.

Влада активно використовує для впливу на електорат концерти естрадних зірок, спортсменів. Ця технологія стала дуже поширеною у 2004 році та у 2010 році — тур «З Україною в серці» Ю. Тимошенко.

В Україні досить специфічною із точки зору законності, із моральних принципів є проблема фінансування виборчої кампанії. Надходження і витрати грошових ресурсів є одною із найбільш закритих тем виборчої боротьби. Провладні кандидати вільно використовують значні матеріальні ресурси державних структур. Виборчі кампанії 2004–2010 років довели, що такий механізм використання адміністративного ресурсу був найбільш розповсюджений.

Характеристика адміністративного ресурсу була б неповною без згадування про прямий тиск на виборців, вкидання фальшивих бюлетенів, перекручування результатів при складані протоколів.

Таким чином, можна виділити наступні механізми використання державними структурами адміністративного ресурсу: позапланові перевірки податковою службою, податковою поліцією фінансової діяльності організацій [2, 44]; використання правоохоронних органів при перевірці опозиційних кандидатів для здобуття компромату; адміністративний тиск на керівників виконавчої влади з метою одержання необхідного результату; тиск на виборчі комісії і судові органи, щоб зняти кандидата з передвиборної дистанції.

Адміністративний ресурс є частиною політичних виборчих технологій. Використовується також адміністративний ресурс для побудови власної кампанії відповідно до сучасних виборчих технологій. Саме до такого методу дедалі частіше вдаються кандидати «від влади»: проведення кампанії пропонується команді фахівців, у розпорядження якої надається весь комплекс адміністративних ресурсів. У цьому випадку стартова перевага кандидата за ресурсним забезпеченням використовується найбільш грамотно.

Не останню роль у потужному потенціалі виконавчої гілки влади щодо впливу на виборців відіграє виключна компетентність представників органів державної влади в питаннях державної політики та соціально-економічних проблем. Наприклад, належне статистичне та інформаційно-аналітичне забезпечення державної служби, яке може використовуватись у виборчій кампанії. Партія влади, на відміну від інших претендентів на депутатські мандати, знає реальні проблеми округу чи регіону, має інформацію про всі державні програми, які заплановані до виконання у певному регіоні, урядові законодавчі ініціативи і може впевнено обіцяти покращення ситуації, користуючись некомпетентністю виборця. Натомість інші кандидати, намагаючись організувати інформаційно-аналітичне забезпечення своєї кампанії, часто не мають можливості отримати навіть офіційну інформацію в управлінні статистики.

Навіть наведений неповний опис масштабу адміністративного впливу влади на українське суспільство дозволяє уявити всю його потужність. Все це знаходить своє відображення у свідомості пересічних громадян, які, навіть виявляючи недовіру до влади, не відчуваючи безпосереднього тиску, не бачать альтернативи цій владі в особі нових претендентів на владні повноваження. Дуже небезпечним фактором є також те, що внаслідок впливу вищезазначених чинників, багато громадян, політиків та державних службовців сприймають використання адміністративного ресурсу як абсолютно нормальне явище, один зі способів збереження влади, який не тягне за собою кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Найнебезпечнішим механізмом використання адмінресурсу є вплив на волевиявлення громадян, яке полягає в махінаціях протягом процесу голосування й підтасування їхніх голосів. Найбільш небезпечні методи підтасування не прив'язані до дня голосування і до конкретної виборної дільниці. До них, зокрема, належать:

– Організація масового дострокового голосування;

– Внесення до списків «неіснуючих» виборців (померлих; молодих людей, що не досягли 18-літнього віку; приписка «мертвих душ», що нібито проживають у будинках і квартирах, яких (квартир) насправді немає на виборчій дільниці і т. ін.);

– Організація пересувних бригад, які у день виборів голосують на багатьох дільницях;

– Махінації при підсумовуванні голосів у територіальних та окружних комісіях [6, 18].

Найпоширенішим механізмом фальсифікацій, що використовувалися на виборах, є голосування по фальшивих (чи виданих на іншу особу) відкріпних посвідченнях.

Влада має можливість набагато швидше зібрати інформацію про результати голосування на дільницях, підсумувати її потрібним чином та оголосити про результати. Таким чином, спочатку оголошується результат виборів, а потім підганяється голосування на дільницях під цей результат.

Адміністративний ресурс на виборах може бути різних «кольорів», але найчастіше зустрічаються «білі» та «чорні» форми.

До «чорних» механізмів впливу на виборчий процес потрібно віднести наступні:

– тиск на кандидата і його команду через силові структури (від організації стеження аж до порушення кримінальних справ і арешту активістів);

– репресії проти кандидатів-конкурентів та всіх тих, хто їх підтримує;

– знищення або перешкоджання фінансовій діяльності опозиційного кандидата;

– відсторонення його від виборів;

– тиск на кандидата через органи фінансового контролю (якщо кандидат є підприємцем, адміністрація спробує «покарати» всі пов'язані з ним фірми);

– тиск на потенційних спонсорів та організації кандидата;

– «покарання» територій, громадяни яких виступають за кандидата (наприклад, якщо конкурент діючого губернатора очолює одну з галузей району, очікується, що в районі зненацька почнуться перебої з тепло-, електро- і газопостачанням із транспортом та ін.) [7].

Більш «м'які» форми адміністративного ресурсу це:

– створення кола напруженості навколо іншого кандидата, яке виражається у створенні труднощів та перешкод під час виборчої кампанії;

– створення всіляких труднощів у роботі штабів (відключення телефонів, світла, опечатування приміщень тощо);

– підкуп спостерігачів та зважання їх роботі;

– перенесення дати та місця зустрічі з виборцями;

– невиконання своїх зобов'язань структурами, які підпорядковані виконавчій владі.

Таким чином, влада поєднує всі перераховані механізми використання адміністративного ресурсу.

Аналіз основних механізмів адміністративного ресурсу неможливий без висвітлення основних його стилів.

Стилі адміністративного ресурсу в основному застосовуються у виборчих кампаніях різних рівнів. На вибір стилю адміністративного ресурсу дуже вагомо впливає перебіг виборчої кампанії опонента [2, 29–30].

Стиль «нокаутер» припускає виявлення опонента, доказ приналежності його до альтернативного центра влади й невідхильний удар по найбільш уразливих частинах виборчої кампанії. Суб'єкти адміністративного ресурсу представляють кампанію як «сукупність недоліків» і припускають детальну оцінку власного ресурсу для того, щоб нанести невідхильний удар. Вся виборча кампанія планується суб'єктами адміністративного ресурсу спеціально для цього удару. Можна відзначити достатню бідність інтелектуального ресурсу, задіяного в цьому стилі, але й необхідну концентрацію всіх служб і підрозділів влади, судів і виборчкомів [2, 29–30].

Стиль «силовик» припускає силовий пресинг кандидатів, показ їм потужності й безкарності державної машини. Опонента виснажують до тих пір, поки в нього не залишиться ресурсу. Робота на зношування відбиває в здобувача влади всяке бажання боротися за владу. Результатом стає відмова кандидата балотуватися. Характерним для цього стилю є поєднання великої кількості інформації про кандидата та можливість у суб'єкта адміністративного ресурсу керування великою кількістю інформаційних потоків. Ефективність цього стилю полягає ще в тому, що, застосувавши його хоча б в одній виборчій кампанії, суб'єкти адміністративного ресурсу знищують будь-який опозиційний рух. Тому після вдалої кампанії в силовому стилі в переможців відсутня будь-яка конкуренція [2, 29–30].

Стиль «гравець» є найбільш тонким стилем застосування адміністративного ресурсу. Ціль — технічна перевага, перемога за очками. У результаті всім кандидатам нав'язується комплекс неповноцінності, непевність у власних силах. Також характерною рисою даного стилю є найбільша прихованість використання адміністративного ресурсу. Найчастіше найбільш ефектні перемоги, досягнуті в ігровому стилі, приводять до того, що еліта й бізнесмени спокійно розстаються із грошима й ресурсами для підтримки власника адміністративного ресурсу [2, 29–30].

При цьому не можна не відзначити, що ігровий стиль найбільш добірно й безболісно проводить фальсифікації — у малих масштабах, практично непомітних для ЗМІ, спостерігачів і кандидатів. У випадку ж виявлення кандидатом, що програв, подібного шахрайства й блискучої управлінської майстерності, кандидат довго не може відійти від такого удару.

Проаналізувавши стилі адміністративного ресурсу, можна зробити висновок, що перші два стилі були популярними в 90-х роках, коли кандидати, які балотувалися, не мали такого потужного впливу, як зараз. Також стан електорату був інший — навіть при очевидній відкритості використання адміністративного ресурсу він не звертав на це увагу і результати виборів вважав допустимими.

Таким чином, як зазначає світова організація, яка займається проблемами корупції «Трансперенсі Інтернешнл», адміністративний ресурс — це використання владних ресурсів для отримання додаткових переваг, можливостей і гарантій в процесі забезпечення особистих і корпоративних політичних інтересів [7, 23].

На масштаби застосування адміністративного ресурсу в Україні впливають багато чинників, серед яких особливо виділяються:

- особливість соціально-економічних умов;
- особливості політичної культури суспільства, свідомість «радянського громадянина», його безмежна довіра владі;
- як наслідок цього, відсутність традицій вільного волевиявлення громадян;
- 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.

Отже, розглянувши механізми та стилі адміністративного ресурсу, можна зробити висновок, що всі різновиди адміністративного ресурсу як виборчої технології тісно переплітаються один з одним, особливо в умовах, що склалися на сьогоднішній день в Україні.

Література

1. Золотухін А. Стрільба на ураження або абетка виборчих технологій / А. Золотухін // Віче. — 2005. — № 4. — С. 16–18.

2. Парамонов Д., Кириченко В. Административный ресурс в избирательных кампаниях / Денис Парамонов, Валентин Кириченко. — Ростов-на-Дону, 2003. — 80 с.

3. Бучин М. А. Автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02 [Електронний ресурс] / М. А. Бучин ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — Л., 2007. — 20 с. — укр.

4. Малкин Е., Сучков Е. Основы избирательных технологий и партийного строительства/ Е. Малкін, Е. Сучков — К. : Основні цінності, 2005. — 528 с.

5. Воронцова А., Звоновский В. Административный ресурс как феномен российской избирательного процесса / А. Воронцова, В. Звоновский // Полис. — 2003. — № 6. — С. 114– 124.

6. Адміністративний ресурс на виборах та методи протидії. — К.: НаУКМА, 2004. — 24 с.

7. Якушик В. Українська революція 2004–2005 р. Спроба теоретичного аналізу / В. Якушик // Політичний менеджмент. — 2006. — № 2. — С. 20– 44.

Н. А. Николаенко, канд. полит. наук, доцент

Николаевского национального университета имени В. А. Сухомлинского
ул. Никольская, 24, Николаев, 54030, Украина

МЕХАНИЗМЫ И СТИЛИ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕСУРСА

РЕЗЮМЕ

Автор проанализировал основные механизмы и стили применения административного ресурса во время избирательного процесса. Исследует основные проявления данного явления в Украине.

Ключевые слова: административный ресурс, политический процесс, избирательный процесс, выборы, провластный кандидат, властные структуры, исполнительная власть.