

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕСУРС ЯК ЕЛЕМЕНТ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Адміністративний ресурс та індикатори його виявлення

Адміністративний ресурс можна розглядати в широкому та вузькому значенні. У широкому значенні під адміністративним ресурсом розуміють здатність органів державної влади здійснювати законний чи незаконний вплив на політичний процес, щоб досягнути особистих чи групових цілей.

Однак найповніше адміністративний ресурс виявляється під час виборів. Тому адміністративний ресурс переважно трактують у вузькому значенні як явище, що стосується дій влади під час виборчого процесу.

Є кілька підходів до тлумачення поняття адміністративного ресурсу у вузькому значенні. Зокрема адміністративний ресурс розглядають як один з ресурсів виборчої кампанії і під ним розуміють “комплекс додаткових ресурсів, якими володіє кандидат, що при владі чи якою вона підтримує”¹.

Згідно з іншим підходом адміністративний ресурс – це “сукупність адміністративних важелів, які можуть бути використані на користь тієї чи іншої політичної сили з метою забезпечення бажаного результату на виборах”². Бажаного результату можна досягати і за допомогою законних методів, і порушуючи законодавство.

Під адміністративним ресурсом також розуміють “нелегітимний вплив на підготовку, проведення та підведення підсумків виборів ... з метою підтримки певного кандидата, політичної партії чи іншої політичної груп”³.

Ще одним підходом є тлумачення, за яким адміністративний ресурс – це “політологічний термін, що вживається для пояснення використання органами державної влади та місцевого самоуправління або кандидатами в народні депутати, які є державними службовцями, своїх повноважень задля досягнення політичних або корпоративних цілей шляхом порушення норм чинного законодавства”⁴.

¹ Малкин Е., Сучков Е. Основы избирательных технологий. – М.: «Русская панорама», 2003. – С. 50

² Дуда А. Адміністративний ресурс як фактор політичної боротьби на парламентських виборах 2002 року. – Див: <http://www.spa.org.ua/vis/1/3.html>

³ Див.: <http://www.kp.km.ua/~fort/12/08.html>

⁴ Баликов С. Передвиборна арифметика в Україні: з адмінресурсом два на два завжди п'ять. – Див: <http://www.ukipr.kiev.ua/ukrainian/epicenter/14/006.html>

Вважають також, що адміністративний ресурс – це "спроможність тієї чи іншої партії в такий спосіб побудувати вертикаль своїх структур, щоб забезпечити їй чіткість і злагодженість у роботі, вплив на громадську думку та відповідальність представників партії, які обіймають владні посади, перед партійцями та виборцями"⁵.

Адміністративний ресурс – це "всі представники обласних, районних, міських адміністрацій, яких використовують для виконання того чи іншого завдання"⁶. Тому якісна характеристика адміністративного ресурсу в цьому випадку буде залежати від того, які саме завдання треба розв'язати.

Досить поширеним є і такий підхід, що трактує адміністративний ресурс, як евфемізм, який "вигадали для того, щоб незаконні дії назвати нейтральними науковими словами. Адміністративний ресурс – це фальсифікація виборів виконавчою владою української держави"⁷. Адміністративним ресурсом вважають "безкарне порушення закону, правових норм у ході виборів"⁸.

Отже, є і суто негативне тлумачення адміністративного ресурсу, і позитивне чи нейтральне. Загалом адміністративний ресурс – це наявність у суб'єкта виборчого процесу з уваги на його належність до влади, додаткових ресурсів, які дозволяють йому здійснювати законний чи незаконний вплив на виборчий процес і волевиявлення виборців, щоб досягнути особистих чи групових цілей. Виокремлюють три основних способи використання адміністративного ресурсу:

1. Прямий адміністративний тиск на виборців, порушення органами державної влади виборчого законодавства.
2. Тиск на конкурентів і тих, хто їх підтримує.
3. Використання адміністративного ресурсу для ефективної побудови кандидатом від влади чи провладною партією власної виборчої компанії.

Однак рідко у виборчих кампаніях застосовують лише один спосіб використання адміністративного ресурсу. Найчастіше влада залучає всі три способи одночасно.

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

⁵ Що таке адміністративний ресурс? (Запитання "Дня") // День. – 2001. – 9 серп.

⁶ Там само.

⁷ Там само.

⁸ Хмара С. Опозиційний рух не захлиснувся – він іде на вибори // Україна Молода. – 2001. – 6 листоп.

- 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 вносені ті громадяни, які вже не проживають на території виборчого округу чи діляниці, особи, що не досягнули 18 років, покійники. Це відкриває більше можливостей для маніпуляцій з виборчими бюлетенями;
- репресії проти населення тих територій, які підтримують конкурентного 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 сумування голосів в окружних виборчих комісіях чи в 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, за що 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 державної влади про перебіг виборчого процесу.

Способи нейтралізації адміністративного ресурсу

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. Пряме порушення законодавства, тиск на виборців та конкурентів є безперечним злом. До того ж, використання адміністративного ресурсу – це порушення органами державної влади прав і свобод громадян. Адміністративний ресурс „об'єктивно викривляє свідоме волевиявлення виборців. У цьому значенні його слід віднести до брудних технологій, причому до особливо брудних і нечесних, які використовують лише у виборчих кампаніях”⁹.

Одним з негативних наслідків використання адміністративного ресурсу є те, що це стає "суспільною нормою, яку мовчазно приймає суспільство, а відтак альтернативних варіантів не розглядають"¹⁰. Це призводить до того, що зростає суспільна апатія та зневіра виборців у можливості змінити ситуацію шляхом голосування.

⁹ Малкин Е., Сучков Е. Основы избирательных технологий. – М.: «Русская панорама», 2003. – С. 52

¹⁰ Звіт за результатами фокус-групового дослідження "Використання "адміністративного ресурсу" під час виборчої кампанії 2002 року". – Див.: <http://www.ucipr.kiev.ua/ukrainian/adminresurs/002.html>

Однак влада не була б владою, якби вона не володіла адміністративним ресурсом (підтримання частиною населення дій влади, можливості здійснювати адміністративні заходи із забезпечення добробуту громадян).

Існує думка, що в Україні адміністративний ресурс відіграє і позитивну роль. Адже 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”¹¹. 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 в дуже поляризованому тогочасному українському суспільстві, а навпаки були здатні на деструктивні дії. 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, належить адміністративному ресурсові (всі голоси, віддані за Л. Кравчука).

Сучасна українська влада дотримується центристських позицій, а тому адміністративний ресурс „дозволяє відсторонити (чи хоча б відсунути від влади) відвертих демагогів та популістів, найбільш „відморожених” представників кримінального світу, політичних екстремістів і радикалів”¹². Зокрема в Донецькій області (і загалом у східних і південних регіонах) альтернативою відверто проросійських сил могла стати лише Партія регіонів, яка входила на виборах до складу провладного блоку „За Єдину Україну”.

Адміністративний ресурс такими діями вносить у політичне життя певну впорядкованість, навіть сприяє певною мірою (хоч і опосередковано) розвитку громадянського суспільства. Адміністративний ресурс – це „об’єктивна реакція на слабкість демократії і незрілість громадянського суспільства”¹³.

Велика частина українського населення несвідома політичних процесів у державі, не здатна поки що адекватно сприймати політичну реальність. І тому за умови, коли б з виборчого процесу зник адміністративний ресурс,

¹¹ Дуда А. Адміністративний ресурс як фактор політичної боротьби на парламентських виборах 2002 року. – Див: <http://www.spa.org.ua/vis/1/3.html>

¹² Македонов С. Административный ресурс как реальность // Русский журнал. Политика. – Див: <http://www.russ.ru/politics/20010226.html>

¹³ Там само.

результати волевиявлення наших виборців могли б бути досить несподіваними.

Однак, попри окремі позитивні моменти, адміністративний ресурс все ж найчастіше за своєю суттю – протизаконне явище, яке нівелює саме поняття вільних виборів, вільної конкуренції, громадських прав і свобод, демократії. І тому завдання українського суспільства – боротися проти використання адміністративного ресурсу, мінімізувати його вплив на виборчий процес.

Використання адміністративного ресурсу досить суттєво впливає на виборчий процес, значно підвищуючи шанси на перемогу тієї політичної сили, яка ним володіє, застосування адміністративного впливу не дає автоматичного успіху на виборах. „Ряд емпіричних оцінок показує, що при грамотній побудові виборчої кампанії з боку конкурентів кандидата „від влади” стартова перевага останнього складає плюс 5–10% голосів. Це дуже серйозна перевага, але не завжди вирішальна”¹⁴. І не слід думати, що з адміністративним ресурсом неможливо боротися. Крім переваг, використання адміністративного ресурсу має і деякі недоліки, певні слабкі місця, які можна ефективно використовувати для боротьби з ним.

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

Загалом можна виділити такі способи нейтралізації адміністративного ресурсу:

1. Висвітлення в ЗМІ 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.

¹⁴ Малкин Е., Сучков Е. Основы избирательных технологий. – М.: «Русская панорама», 2003. – С. 50

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 політичних партій (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. Тут важливіша 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”¹⁵.

7. Проведення паралельного підрахунку голосів одразу після закінчення процедури голосування.

Коли ж обирають методи боротьби з адміністративним ресурсом, то в кожному разі відповідні технології та стратегії формуються під конкретну виборчу компанію і форми використання адміністративного ресурсу. Тобто способи і сама можливість нейтралізації адміністративного ресурсу багато в чому залежать від того, наскільки активним є його використання та які технології застосовує влада.

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

¹⁵ Дуда А. Адміністративний ресурс як фактор політичної боротьби на парламентських виборах 2002 року. – Див: <http://www.spa.org.ua/vis/1/3.html>

влади на виборчий процес, що є аномальним явищем для демократичної держави, з яким треба боротися, активно йому протидіяти.

Законодавство України й адміністративний ресурс

Застосування адміністративного ресурсу приховує порушення законодавства України. До цих порушень відносять такі явища, як корупція, недотримання законодавства про вибори, про державну службу, про політичні партії та ін. Перші два способи використання адміністративного ресурсу (тиск на виборців та тиск на конкурентів) є протизаконними, а третій спосіб – використання адміністративного ресурсу для ведення власної виборчої кампанії – на межі порушення закону, і такі порушення важко виявити.

Однак не всі порушення законодавства можна вважати використанням адміністративного ресурсу. Порушення закону може здійснювати і кандидат чи політична партія (блок), які не належать до влади чи яких вона не підтримує. Правопорушення може вчинити член виборчої комісії чи інша людина і без адміністративного тиску на неї з боку влади, а з уваги на власні уподобання чи з інших причин. А адміністративним ресурсом будуть лише ті порушення законодавства, які здійснені внаслідок адміністративного впливу.

Закон України «Про вибори народних депутатів України» та Кримінальний Кодекс України встановлюють кримінальну відповідальність особи, яка „перешкоджає шляхом насильства, обману, погроз, підкупу чи іншим способом вільному здійсненню громадянином України права обирати і бути обраним”¹⁶. Людина, яка „вчинила підлог виборчих документів, приписку, склала і видала явно неправдиві документи, здійснила явно неправильний підрахунок голосів виборців або неправильно встановила результати виборів”¹⁷, карається законом

Протизаконними є порушення порядку фінансування виборчого процесу, втручання в роботу виборчих комісій, порушення таємниці голосування. Законом караються і такі дії, які перешкоджають веденню агітації, веденню виборчої кампанії.

Такі форми використання адміністративного ресурсу доволі чітко регулює закон, і їх легко виявити. Однак існують і такі способи використання адміністративного тиску, які хоча і регулює закон, однак їх дуже важко виявити.

¹⁶ Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 18 жовтня 2001 р. – Ст. 85, п.1(1)

¹⁷ Там само. – П.1(14)

Заборонене насильницьке рекрутування громадян до лав політичних партій. Зокрема Конституція України зазначає, що "ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій"¹⁸. Цей пункт також повторено в Законі України "Про політичні партії в Україні" від 5 квітня 2001р.

Проте дуже важко виявити, чи входження в певну політичну партію було добровільним, чи примусовим.

У виборчих компаніях результатом використання адміністративного ресурсу є надання певним суб'єктам виборчого процесу незаконних благ і переваг, чиновницький протекціонізм. У цьому випадку можна казати, що тут маємо корупційні вияви, оскільки згідно із Законом України "Про боротьбу з корупцією" під корупцією розуміють "діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг"¹⁹.

Однак певні дії державних службовців під час виборів часто дуже важко визначити як вияви корупції чи зловживання службовим становищем, адже виконуючи якусь роботу під час виборчої компанії, вони формально виконують свій прямий обов'язок, оскільки до їх повноважень належить "забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції"²⁰.

Слід також сказати, що суб'єкт виборчого процесу, який володіє адміністративним ресурсом, може суттєво зекономити, проводячи певні заходи, поїздки під час виборчої компанії, подаючи їх як наперед сплановані адміністративні заходи. Крім того, "державним службовцям відшкодовують витрати на службові відрядження та виплачуються інші компенсації відповідно до законодавства про працю України"²¹.

Українське законодавство в деяких випадках сприяє появі можливостей для використання адміністративного ресурсу. Згідно із Законом „Про вибори народних депутатів України”, „кандидату у депутати, крім кандидата в депутати, який є народним депутатом України, не може бути відмовлено у звільненні на період передвиборчої агітації від виконання виробничих або службових обов'язків за місцем роботи з наданням неоплачуваної відпустки”²².

¹⁸ Конституція України. – Ст. 36

¹⁹ Закон України "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 р. – Ст. 1

²⁰ Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. – Ст. 10

²¹ Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. – Ст. 21

²² Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 18 жовтня 2001 р. – Ст. 58, п. 1

Завдяки цьому положенню, відпустку кандидата в депутати розглядають не як його прямий обов'язок, а лише як право, яке він може використовувати, а може й ні, керуючись не законодавством, а власними інтересами та бажаннями.

У цьому законі встановлено відповідальність особи, якщо вона використовує своє посадове або службове становище у власних цілях. Проте тут не уточнено, які саме способи використання службового становища протизаконні.

Адміністративний тиск на ЗМІ значно спрощується тим, що в законодавстві України відсутні правові дефініції таких понять, як „передвиборча агітація”, „політична реклама”, „політична пропаганда” та інші. Зокрема Закон про вибори зазначає, що не можна включати до інформаційних передач на радіо і телебаченні агітаційних матеріалів та політичної реклами, яка має бути відокремлена від інших матеріалів і означена як така. Однак факт, що відсутнє чітке визначення такого поняття як політична реклама, призводить до того, що „фактично неможливо якимсь чином реагувати на ті чи інші вміщені в засобах масової інформації матеріали, вбачаючи в них щось схоже на політичну рекламу, подану в необумовлений строк або з порушенням тих чи інших правил”²³. Тому потрібно, щоб ці поняття були достатньо чітко окреслені.

До того ж, законодавство України недостатньо чітко регулює проблему фінансування виборчих компаній партій та кандидатів. Немає загальноприйнятого порядку формування і використання виборчих фондів. Недостатньо чітко вказані й механізми контролю за використанням виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу: „контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів здійснюється вибірково Центральною виборчою комісією, окружними виборчими комісіями та установою банку в якій відкрито рахунок виборчого фонду”²⁴. Тому ця теза (вибірково) сприяє можливості доволі ефективного застосування важелів адміністративного впливу.

Отже, такі форми використання адміністративного ресурсу, які застосовуються безпосередньо в день голосування (фальсифікація, підкуп, погрози та ін.) досить чітко регульовані законами України. За наявності доказів про подібні порушення починають діяти юридичні норми. Однак влада дуже часто не обмежується протизаконними діями, а поводить значно прихованіше, намагаючись добитись бажаного результату ще задовго до дня виборів. І цей прихований вплив важко виявити й довести. „У

²³ Знайомтесь – "Адміністративний ресурс". – Див: <http://www.ukipr.kiev.ua/ukrainian/adminresurs/001.html>

²⁴ Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 18 жовтня 2001 р. – Ст. 36, п. 11

цьому і полягає специфічна гнучкість адміністративного ресурсу, яка дозволяє за допомогою адміністративних важелів впливу „мобілізувати” потенційних виборців, диктуючи їм свою волю, спотворюючи саму ідею виборів, а водночас – ніби і не переступаючи закону”²⁵.

Практика президентських виборів 2004 року підтвердила тезу про недосконалість українського законодавства, його слабкість щодо нейтралізації адміністративного ресурсу. Голосування другого туру (21 листопада 2004 р.) засвідчило потребу вдосконалення виборчого законодавства України. У зв’язку з цим Верховна Рада України, намагаючись зменшити можливість фальсифікацій і використання адміністративного ресурсу, прийняла Закон „Про особливості застосування закону України „Про вибори президента України” при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року. Згідного з цим законом, кількість відкріпних талонів було зменшено з 4 до 0,5 % (у 8 разів), процедуру голосування за відкріпними талонами було поставлено під строгий контроль. Формування виборчих комісій та їх керівного складу здійснювалося на паритетній основі (50 на 50 %) та ін. Наслідком цих змін було зменшення масштабів використання адміністративного ресурсу під час переголосування 26 грудня 2004 року на кілька порядків. Це свідчить про те, що з адміністративним ресурсом можна боротися, і законодавчий спосіб нейтралізації адміністративного ресурсу відіграє одну з головних ролей.

²⁵ Знайомтесь – "Адміністративний ресурс". – Див: <http://www.ukipr.kiev.ua/ukrainian/adminresurs/001.html>