

ВСТУП

Поняття «адмінресурс» активно почали використовувати політики та дослідники після парламентської виборчої кампанії 1998 року. У нашому аналізі хоча й використано приклади з попередніх виборчих кампаній, але головна наша увага зосереджена на президентській виборчій кампанії 2004 року. Більшість дослідників та експертів¹ однастайна щодо визначення сутності адмінресурсу, тлумачить його як втручання інститутів державної влади в роботу виборчих комісій та сам виборчий процес на різних його етапах. Подібне втручання – порушення чинного виборчого законодавства, яке чітко регламентує не лише суб'єктів виборчого процесу, а й його алгоритм та всі виборчі процедури. Адмінресурс, на наш погляд, – це один із різновидів порушень виборчого законодавства, коли інститути влади або працівники цих інститутів використовують своє становище для вчинення дій, які не передбачені законом. Метою цих дій є вплив на результати волевиявлення громадян і корекція цих результатів. Наслідком застосування адмінресурсу є штучні переваги для одного з претендентів на перемогу у виборах і одночасно штучні перешкоди для його конкурентів. Застосування адмінресурсу здатне сприяти збереженню певної особистості чи політичної сили при владі, як це було під час президентських виборів 1999 року, або сприяти одержанню бажаного результату для певного суб'єкта, як це було для владного виборчого блоку та низки провладних партій під час парламентських виборів 2002 року. Адмінресурс переважно використовують під час виборів. Його можна використовувати і для „проштовхування” бажаних для влади політичних рішень, як це було під час загальнонаціонального референдуму 2000 року. Застосування адмінресурсу не завжди дає очікувані результати. Метою і результатом застосування адмінресурсу є створення штучних перешкод, які можуть вносити корективи в результати виборів, як це було під час президентських виборів 2004 року.

Суб'єктами адмінресурсу є державні інститути та органи місцевого самоврядування, хоча їхнє втручання у виборчий процес незаконне. Закон України «Про вибори Президента України» передбачає, що суб'єктами виборчого процесу є: виборець, виборчі комісії, зареєст-

¹ Після переголосування 26 грудня 2004 року Центр політичних досліджень провів експертне опитування стосовно визначення сутності адмінресурсу. Ми опитали голів та секретарів територіальних виборчих комісій, які функціонували в межах Львівської області, а також окремих представників головних політичних сил, які брали участь у президентській виборчій кампанії. Було опитано 11 осіб.

ровані в законному порядку кандидати на пост Президента України, партії (блоки), які висунули кандидатів на пост Президента та уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів на пост Президента України². Стаття 64 Закону («Обмеження щодо ведення передвиборної агітації») забороняє брати участь у передвиборній агітації органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам.³

До основних державних інститутів, які виступали суб'єктами виборчого процесу, слід зарахувати систему державних інститутів переважно виконавчої влади. На державному рівні це були: адміністрація Президента України та уряд, які особливо активно використовували податкову адміністрацію, міліцію, митницю. На регіональному рівні цими суб'єктами були обласні державні адміністрації, відповідно на районному рівні – районні державні адміністрації та відповідно по вертикалі – податкові адміністрації відповідного рівня, відділення внутрішніх справ та митниця. Меншою мірою, або не системно, носіями адмінресурсу були галузеві міністерства, наприклад, Міністерство транспорту та Міністерство оборони, а також суди. До суб'єктів адмінресурсу варто зарахувати й органи місцевого самоврядування. Це зумовлюється: по-перше, владним потенціалом, що належить переважно виконавчим органам на базовому рівні; по-друге, функціональним залученням цих органів до виборчого процесу; по-третє, реальними прикладами втручання у виборчий процес поза окресленими Законом межами. У цьому контексті слід наголосити на одностайності спостерігачів та виборчих штабів, які після першого туру голосування 31 жовтня 2004 року констатували, що багато проблем на виборчих дільницях виникло внаслідок поганої якості списків виборців, і ці проблеми суттєво вплинули на результати голосування.⁴ Згідно із Законом головну роль у складанні загальних списків виборців було відведено виконавчим органам сільських, селищних, міських (у містах, де немає районних у місті рад), районних у містах рад⁵.

Як окрему групу, що здатна виступати носієм адмінресурсу, на нашу думку, слід розглядати представників бізнесу. На наш погляд, це однаково стосується і підприємств державної форми власності, і

² Закон України «Про вибори Президента України (із змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України», № 1630-IV // Урядовий кур'єр. – 2004. – 6 квіт.). – К., 2004. – С. 7.

³ Там само. – С.78.

⁴ Див.: Львівська газета. – 2004. – 15 листоп.

⁵ Закон України «Про вибори Президента України». – С. 30–31.

приватних. Основним індикатором, за яким ми можемо зараховувати бізнес до носіїв адмінресурсу, є залежність керівників чи власників підприємств від місцевої або державної влади і особливо від податкових, або інших контрольних інститутів влади. Безумовно, керівники підприємств можуть використовувати своє становище для впливу на працівників, виходячи із власних переконань чи персональної партійної належності, які передбачають орієнтацію на підтримання певного кандидата або політичної сили. Вони також можуть використовувати своє керівне становище для тиску на позицію працівників-виборців під впливом владних інститутів. Таку взаємодія між владою і бізнесом можна розглядати і як різновид корупційних дій. Ситуація, коли керівник чи власник змушений тиснути на своїх працівників, може бути результатом виявлення певних реальних чи можливих порушень в діяльності підприємства або самого керівника чи власника заради, закриття яких він готовий виконати очікувані від нього дії. Мотивом може бути також розрахунок на майбутні переваги. Характер такої взаємодії можна трактувати як неофіційну угоду між владою, з одного боку, і бізнесом з іншого. Влада, в межах цієї угоди, розраховує на одержання бажаних політичних наслідків у вигляді відкріпних талонів, або голосів, заяв, які можуть мати політичний характер. Як бачимо, виділені вище головні індикатори адмінресурсу присутні й у цьому випадку, а тому ці відносини можемо також вважати адмінресурсом.

Подібний характер, на наш погляд, будуть мати і дії керівників державних, комунальних, приватних установ та навчальних закладів, коли їхнє керівництво здійснюватиме вплив на працівників, які особисто є виборцями, або їхніх близьких і рідних, які є виборцями. Тобто в усіх випадках це буде протиправне отримання майнових і не майнових благ та переваг, що дає підстави вважати такі дії корупційними. Мабуть, позицію бізнесу/керівництва можна трактувати як корупційну, а позицію владу – як адмінресурсу і одночасно корупційною.

Це також стосуватиметься і фінансування бізнесом виборчої кампанії. Згідно із Законом виборчий фонд кандидата на пост Президента України формується за його власних коштів, коштів партій (виборчого блоку партій), які висунули кандидата, а також добровільних внесків фізичних осіб.⁶ Тобто цей Закон не передбачає внесків від юридичних осіб. Одночасно розмір добровільного внеску фізичної особи до виборчого фонду одного кандидата на пост Президента України не

⁶ Закон України «Про вибори Президента». – С. 47.

міг перевищувати двадцяти п'яти розмірів мінімальних заробітних плат.⁷

За даними, Коаліції громадських організацій України „Свобода вибору” в рамках проекту „Громадський моніторинг фінансування виборів Президента України 2004” (експертний аналіз), здійснений за підтримки National Democratic Institute for International Affairs (NDI) та International Renaissance Foundation (IRF), загальна сума видатків на виборчу кампанію становила 4–5 млрд гривень⁸. Оскільки цю норму Закону штаби, суспільство та державні інститути, покликані контролювати хід виборчої кампанії, фактично проігнорували, то ми втратили змогу проконтролювати один з важливих складників адмінресурсу, яка полягала в підтриманні владного кандидата підприємствами різної форми власності та/або їхніми власниками/керівниками шляхом надання коштів та послуг.

У пропонованому виданні проаналізовано суть адмінресурсу на теоретичному та практичному рівнях. Моніторинг, здійснений упродовж президентської виборчої кампанії 2004 року в межах Львівської області, дасть змогу краще усвідомити не лише цей феномен, а й побачити на конкретних прикладах шкідливість цього явища, його несумісність із засадами демократичного суспільства. Видання також містить результати інтерв'ювання керівних представників територіальних виборчих комісій, представників виборчих штабів основних кандидатів під час президентської виборчої кампанії та експертів. Ми також подаємо матеріали тренінгу, який ми розробили і провели для журналістів, представників виборчих штабів та громадських організацій з питань сутності адмінресурсу та шляхів його нейтралізації.

Пропоноване видання і проведена робота реалізовані в межах проекту: „Адміністративний ресурс у виборчій кампанії і способи його нейтралізації”, який здійснив Центр політичних досліджень у 2004–2005 рр. за сприяння Посольства Канади в Україні.

Анатолій Романюк

⁷ Там само. – С. 47.

⁸ Див.: www.coalition.org.ua