

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕСУРС ЯК ПОСТРЯДЯНСЬКИЙ СИНДРОМ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

У статті досліджено сучасний виборчий процес та розглянуто адміністративний ресурс як пострадянський синдром. Висвітлено причини застосування адміністративного ресурсу в державах з посттоталітарним минулим, таких як Україна, Білорусь та Росія.

Ключові слова: адміністративний ресурс, пострадянський синдром, вибори, виборчий процес, фальсифікації.

В статье исследуется современный избирательный процесс и рассматривается административный ресурс как постсоветский синдром. Освещаются причины применения административного ресурса в государствах с посттоталитарным прошлым, таких как Украина, Беларусь и Россия.

Ключевые слова: административный ресурс, постсоветский синдром, выборы, избирательный процесс, фальсификации.

We investigate the electoral process in post-Soviet countries and is seen as an administrative resource post-Soviet syndrome. Highlights the reasons for the use of administrative resources in states with post-totalitarian past, such as Ukraine, Belarus and Russia.

Key words: administrative resource, the post-soviet syndrome, elections, electoral process, falsification.

Актуальність дослідження зумовлена тим, що процеси демократизації державного устрою, системи державної і політичної влади в Україні мають реверсивний характер, що не може не позначитися на особливостях розвитку такого інституту і практики вітчизняної політики, якими є вибори.

Вибори є одним із механізмів легітимації влади, здатним стати інструментом політичної стабілізації та демократизації суспільства. У зв'язку з цим, підвищений інтерес представляє застосування адміністративного ресурсу, який систематично проявляючись на виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування, може серйозно деформувати виборчий процес.

Особливо актуальним залишається вивчення адміністративного ресурсу як пострадянського синдрому в державах з посттоталітарним минулим, таких як Україна, Білорусь, Росія.

Дослідженням адміністративного ресурсу сьогодні активно займаються зарубіжні науковці, політичні технологи, до них можна віднести О. Криштановську, А. Чуклінова, І. Бугрімову. Глибокий науковий аналіз адміністративного ресурсу як виборчої технології проведений українськими вченими М. Бучиним, О. Радченко, Д. Видрином та ін.

Метою роботи є характеристика витоків адміністративного ресурсу як пострадянського синдрому в сучасному виборчому процесі на прикладі України, Білорусі та Росії.

Адміністративний ресурс масово використовується на пострадянських просторах, що є характерним для країн перехідного періоду, але найбільшого масштабу у використанні цього виборчого ресурсу

досягли Республіка Білорусь та Російська Федерація, в яких завжди перемогу отримує провладна політична сила або провладний кандидат.

Вибори в Республіці Білорусь стають об'єктом дослідження науковців, які вивчають проблему використання адміністративного ресурсу, адже саме ця технологія є найбільш поширеною серед усього спектру виборчих та політичних технологій у республіці.

В українській практиці проведення виборів з використанням суб'єктами виборчого процесу адміністративного ресурсу виступає необхідною умовою досягнення перемоги.

У будь-якої влади не тільки на пострадянському просторі виникає спокуса використовувати власне вигідне положення для утримання своїх позицій. У демократичних країнах для того, щоб уникнути таких ексцесів, існує ціла система обмежень, чітких процедур, юридичної відповідальності для тих, хто їх порушує. Крім цього, сама політична культура виступає тут як стримуючий початок для зловживань. Будь-який чиновник у цих країнах знає, що, потрапивши один раз на такі зловживання, він буде назавжди позбавлений можливості продовжити свою кар'єру в цій якості. На пострадянському ж просторі у своїй більшості поки сформувалися системи авторитарного і напівавторитарного типу. Тому застосування ними адміністративного ресурсу в якості одного з основних має приблизно одні й ті ж схеми, будь це Білорусь, Росія чи Україна [1].

У той же час, автор схиляється до думки, що основним підґрунтям застосування у виборчому процесі адміністративного ресурсу є недосконала політична

система, яка унеможливило справжню конкурентну політичну боротьбу. Можна констатувати, що Росія та Білорусь підходять до завершення пострадянської моделі, яка сформувалася в 90-і роки і має на сьогодні основні риси радянської системи організації виборів.

Республіка Білорусь й Україна – держави, що виникли на єдиному постсоціалістичному просторі, що трансформують свої політичні системи, але при цьому не завжди у бік демократизації, про що свідчать постійні авторитарні тенденції й спроби легітимізації недемократичних режимів. Організація політичної влади і в Білорусі, і в Україні за роки державної незалежності пройшла типовий для пострадянської країни шлях за висловом В. Горбача від «всевладдя ЦК» через «всевладдя Рад» до створення та «всевладдя» інституту президентства. Цей процес підтримувався та стимулювався шляхом референдумів [7, с. 255].

Як зазначають дослідники «Інформаційно-аналітичного бюлетеня «Країни СНД. Росіяни та російськомовні в новому зарубіжжі», вищий ешелон республіканської влади спирається на державну власність, що робить могутньою політичною силою, недоступною ніякому соціальному та іншому контролю. Усе це об'єктивно веде до надмірної монополізації в економіці, абсолютизації політичних функцій і єдиновладдя, поступово трансформуються в диктатуру і тяжіють до придушення конкуруючих груп і структур як в рамках політичного спектру, так і на господарській ниві. Сьогодні власність на всі засоби виробництва в Білорусі зосереджена в руках президента, який виступає не тільки як верховний керівник, але і як носій приватної власності на владу. На ділі законність приватної власності в республіці, яку влада тільки терпить у максимально обмеженому масштабі, повністю залежить від глави держави, від його примхи. Така централізовано керована модель держави при пріоритеті влади над власністю повинна характеризуватися як патріархально-азіатська. Вона сприяє всесильності держави, ліквідації громадського ресурсу, дозволяє впливати на політичну владу, призводить до позбавлення громадянина демократичних прав участі в управлінні державою, перш за все, через вибори. За цими параметрами Білорусь не може вважатися європейською державою [3].

Ідеться про інформаційний, освітній, ідейний, організаційний ресурс, ресурс довіри. Політичні аналітики стверджують, що у Росії використання адміністративного ресурсу є основним і постійним порушенням виборчого законодавства. Дійсно, адміністративний ресурс у цій країні забезпечує перемогу на виборах.

Проаналізувавши приклади використання адміністративного ресурсу в таких пострадянських країнах, як Україна, Росія та Білорусь, автор виявив тенденцію, що не завжди важелі адміністративного ресурсу забезпечують абсолютну перемогу на виборах. Проте все частіше перемога на виборах досягається не у відкритій конкурентній боротьбі, не у відкритому зіткненні думок і програм, а шляхом грубого маніпулювання думкою виборців, тобто на виборах використовується найширший спектр технологій – «чорний піар», адміністративний тиск, усунення опозиційних кандидатів, фальсифікації та інші деструктивні методи.

Аналіз проведення виборів у Республіці Білорусь як президентських, так і парламентських дає підстави стверджувати, що вибори в Білорусі проходять під жорстким і тотальним контролем влади та під впливом авторитету О. Лукашенка разом із масштабним адмінресурсом.

Таким чином, якщо сконцентрувати увагу на фактах і причинах, які суттєво вплинули на результати виборів, на фактах, які дали підставу спостерігачам від ОБСЄ визнати, що білоруські вибори не відповідають міжнародним стандартам, то потрібно відзначити, що, насамперед, виборчі комісії не були незалежними і були сформовані з порушенням виборчого кодексу, оскільки у більшості випадків вони були сформовані з прихильників одного кандидата – діючого президента О. Лукашенка. Білоруський варіант адміністративного ресурсу – це, в першу чергу, політико-економічна обґрунтованість збереження посад командою О. Лукашенка, створення політико-адміністративних переваг при створенні виборчих правил гри «під себе», при цьому вдаючись до псевдодемократичної демагогії та збереження цілісності держави.

Кандидат у президенти Білорусі Я. Романчук звернувся в провідні світові ЗМІ з заявою про відсутність рівних умов для агітації під час президентської кампанії. Про це йдеться в заяві кандидата, що надійшла 7 грудня 2010 року в редакцію ІА REGNUM Новини. У документі йдеться про відсутність свободи ЗМІ в Білорусі, монополізації медійного простору і можливостей донести до виборців зміст програм альтернативних діючому президенту кандидатів. За словами Я. Романчука, «на будь-якого з дев'яти альтернативних кандидатів за всю передвиборчу кампанію на білоруському телебаченні припадає тільки одна година ефірного часу. Сюжети ж з чинним президентом (він же кандидат у президенти) з'являються на телеекранах щодня по кілька разів. Кількість його згадок у державних ЗМІ вже в тисячу разів перевищили згадування всіх інших кандидатів». У зверненні кандидата в Президенти Республіки Білорусь Я. Романчука до керівників зарубіжних ЗМІ говориться про відсутність рівних умов для агітації у кандидатів в президенти. «У громадян Білорусії в таких умовах залишається лише одна надія – отримати інформацію з доступних джерел, які не знаходяться під контролем правлячого режиму Білорусі», – заявив Я. Романчук [4].

Таким чином, у ЗМІ Білорусі висвітлюється діяльність лише одного політика – О. Лукашенка. Державні мас-медіа проводять масовану і цілеспрямовану пропагандистську кампанію за діючого президента.

Передвиборчі програми кандидатів подавалися в одних і тих же газетах по-різному. Програма О. Лукашенка завжди публікувалася раніше, при цьому в номері не друкувалися програми інших кандидатів. Як правило, програма О. Лукашенка друкувалася на першій сторінці на цілу смугу і супроводжувалася великими фотопортретами кандидата. Програми інших кандидатів, як правило, розміщувалися на внутрішніх сторінках, часто в кінці номера. Про нерівність умов свідчить також і той факт, що в районних газетах програми кандидатів не друкувалися. Однак майже в кожній з них була надрукована стаття «Білорусь

повинна бути по-справжньому сильною!», яка фактично є переказом програми О. Лукашенка [2].

Таким чином, роль адміністративного ресурсу в білоруському варіанті можна визначити, як домінуючий владний ресурс, який нівелює основні виборчі принципи.

Як зазначає дослідниця І. Бугрова, в умовах сучасної Білорусі під терміном «адміністративний ресурс» розуміється тотальний контроль за виборами і їх результатами: процедура формування виборчих комісій «зверху»; активна участь у передвиборчій агітації і роботі виборчих комісій численного апарату чиновників виконкомів, інших державних органів, установ і правоохоронних структур; обхід представниками влади виборців «від дверей до дверей» для збору підписів та агітації за «потрібних» кандидатів; агітаційна кампанія в державних електронних та друкованих засобах масової інформації на користь президента і його прихильників; створення правових «рогаток» для опозиційних

Крім того, умови проведення агітації не дозволили громадянам отримати всебічну інформацію про кандидатів, чинний президент мав перевагу у друкованих та електронних ЗМІ. Велика кількість достроково голосуючих стало наслідком застосування повномасштабного адміністративного ресурсу. Закритість виборчого процесу сприяла фальсифікації виборів та недовіри громадян щодо їхніх результатів.

У той же час, автор схиляється до думки, що основним підґрунтям застосування у виборчому процесі адміністративного ресурсу є недосконала політична система, яка унеможливує справжню конкурентну політичну боротьбу.

Можна констатувати, що Росія та Білорусь підходять до завершення пострадянської моделі, яка сформувалася в 90-і роки і має на сьогодні основні риси радянської системи організації виборів.

Принципово ці країни не відрізняються в підходах владних структур, політичної еліти до застосування деструктивних технологій, незважаючи на наявність відмінностей у політичних режимах. Проте Білорусь була більш економічно успішною в пострадянському розвитку, ніж Україна, адже білоруська влада, спираючись на дешеві російські енергоносії, на позикові кошти, зберегла певний потенціал. У зв'язку з новими викликами, актуалізованими світовою економічною кризою, стала змінюватися геополітична стратегія, економічна архітектура світу пострадянських країн, почали відбуватися зміни і в Республіці Білорусь.

Нині Білорусь опинилася перед викликами, які вже були в досвіді Росії та Україні періоду 90-х – початку 2000-х років. Виявилось, що існуюча в країні соціально-політична модель у цій ситуації не конкурентоспроможна. Сьогодні в Республіці Білорусь відбуваються величезні соціально-економічні зміни. За своїм масштабом їх можна порівняти з наслідками розпаду СРСР, коли зникнення планової економічної моделі спричинило розпад імперії.

Таким чином, можна прогнозувати трансформацію політичної системи Республіки Білорусь, білоруська влада буде змушена звертатися до того інструментарію, який випробували Росія і Україна – до неолібералізму,

лібералізації економіки, приватизації, а отже, це все призведе і до зміни системи виборів.

У пострадянській Росії є тенденція, що не завжди важелі адміністративного ресурсу забезпечують абсолютну перемогу на виборах. Проте все частіше перемога на виборах досягається не у відкритій конкурентній боротьбі, не у відкритому зіткненні думок і програм, а шляхом грубого маніпулювання думкою виборців, тобто на виборах використовується найширший спектр технологій – «чорний піар», адміністративний тиск, усунення опозиційних кандидатів, фальсифікації та інші деструктивні методи.

Адміністративний ресурс по-російськи є специфічною формою політичної корупції, за якої провладні сили контролюють виборчий процес та втручаються у хід волевиявлення громадян. Сутність адміністративного ресурсу в російському варіанті полягає в унікальній можливості держави (її чиновників) створювати дієві організаційні схеми мобілізації інших ресурсів для виконання своїх завдань. Ці схеми вже давно відомі, і у даному розділі про них йшлося на прикладі застосування адміністративного ресурсу в Російській Федерації: створення сприятливих інформаційних, фінансових, матеріальних та судових умов для «своїх» кандидатів, обмеження і жорстке відстеження дій конкурентів, дозована інформація, шантаж і примус державних службовців, працівників бюджетної сфери, економічні та фінансові санкції – і це далеко неповний перелік. При цьому держава використовує дане їй унікальне право на легітимне насильство. З приводу білоруського адміністративного ресурсу, під цим терміном розуміється тотальний контроль за виборами і їхніми результатами.

Адміністративний ресурс у російському варіанті нівелює громадянський вибір та саму виборчу процедуру. Громадяни стають учасниками добре режисованого дійства, головне завдання якого – «проштампувати» вибір влади, при цьому робити вигляд, що ніякого беззаконня не відбувається. Використання адміністративним ресурсом відбувається за умов відстоювання політичних інтересів сил, що мають доступ до державних ресурсів, у порушення законодавчих та етичних норм.

Проблема зловживання адміністративним ресурсом набуває набагато більшого значення в сучасній Російській Федерації. У Росії 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 [6].

Згідно з останніми результатами голосування, кваліфікована політична сила «Єдина Росія» зберегла кваліфіковану більшість, достатню для одноосібного ухвалення будь-яких рішень у законодавчому органі без урахувань думки інших депутатів.

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

Наявність у 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» [5, с. 112]. Тим самим, керівник президентської адміністрації визнав наявність цього деструктивного явища.

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

Отже, на сучасному етапі розвитку пострадянських країн адміністративний ресурс можна розглядати як пострадянський синдром. Він є універсальним чинником, який дозволяє нав'язувати виборцям ту чи іншу думку напередодні виборів, маніпулювати свідомістю електорату.

Причини застосування адміністративного ресурсу в державах з посттоталітарним минулим, таких як Україна, Білорусь, Росія досить схожі.

По-перше, застосування адміністративного ресурсу як девіантної технології здатне повністю контролювати виборчий процес і, в цілому, призводить до «вибору без вибору». Його застосування неминуче веде до того, що реальна роль населення у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування суттєво знижується. У кожному конкретному випадку відповідні технології та стратегії формуються задля використання адміністративного ресурсу.

По-друге, схема таких псевдовиборів не змінюється з часів КІРС: єдиний кандидат від «блоку комуністів і безпартійних»; маса людей, спеціально зібраних органами влади для агітації, роздача пілг та преференцій.

По-третє, особливо характерним для мажоритарних округів є тотальний вплив адміністративного ресурсу. Причина криється в тому, що більшість громадян не цікавиться політикою. На відміну від напівміфічних демократичних свобод, клановий патерналізм надає пересічній людині можливість непогано існувати вже сьогодні.

По-четверте, схильність пересічних громадян до васально-феодалного мислення як відлуння пострадянського минулого.

По-п'яте, незважаючи на те, що політична ситуація в зазначених країнах 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-шосте, у країнах відсутні прецеденти дійсної боротьби з цим явищем, складність доказової бази унеможливорює притягнення до відповідальності посадових осіб, які використовують таку технологію.

По-сьоме, адміністративні виборчі технології змістилися на стадію до часу голосування, причому починаються вони ще на стадії законодавства. Реформування виборчого законодавства за останні два роки явно йшло в руслі підтримки адміністративного ресурсу. При цьому воно надало переваги парламентським партіям: вони не зобов'язані вносити заставу або збирати підписи для реєстрації списків на виборах, квотні місця у виборчих комісіях, які вони мають, – це теж одна з адміністративних виборчих технологій.

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

При такій великій кількості маніпуляцій, громадяни втрачають інтерес до виборів, постійно знижується явка виборця, навіть скасування в Росії та Україні графі «проти всіх» у виборчих бюлетенях не додає легітимності виборам. Громадяни стають «штампувальниками» вибору вищого керівництва держави, аж ніяк не учасниками вільного волевиявлення.

Небезпека криється в посттоталітарному режимові, більш того суттєвої заміни старої системи влади ще не відбулося. Основний кадровий склад нинішньої російської, білоруської та української влади залишається без змін – це працівники колишніх партійних, державних структур, співробітники правоохоронних органів, що суттєво впливає на процес прийняття політичних рішень, проведення виборчих кампаній. На наступних виборах не можна виключати латентних форм адміністративного ресурсу.

Фактором, який негативно вплине на наступні виборчі кампанії, є участь у них організаторів фальсифікації минулих виборів. Вибори 2010 та 2012 років в Україні підтверджують цю тезу.

Слабкість правоохоронної системи країнах пострадянського простору суттєво впливає на протидію зловживань посадовими особами. Потрібно ставити питання про застосування санкцій стосовно всіх, хто порушив закон, але принциповий підхід полягає в тому, що слід чітко виокремлювати за ступенем суспільної небезпеки винних осіб. У такому випадку практика притягнення до відповідальності свідчить, що лише виконавці можуть постати перед законом, а замовники залишаються в стороні.

Відсутність у Росії та в Білорусі системної опозиції, яка б могла організувати протидію деструктивним політичним технологіям в цілому та адміністративному ресурсу, зокрема.

Отже, 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, маніпулювати свідомістю електорату.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бугрова И. Без политической конкуренции общество не развивается [Электронный ресурс] / И. Бугрова. – Режим доступа : <http://ucrb.org/arch/archive2004/34856-20040819000000-4076>.
2. Выборы Президента Республики Беларусь 2010: попередній звіт за підсумками спостереження за етапом передвиборної агітації [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://belhelcom.org/node/7490>.
3. Информационно-аналитический бюллетень «Страны СНГ. Русские и русскоязычные в новом зарубежье» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.materik.ru>.
4. Кандидат в президенты Белоруссии заявляет об отсутствии равных условий для агитации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.regnum.by/news/1354221.html>.
5. Крыштановская О. Анатомия российской элиты / О. Крыштановская. – М. : Захаров, 2005. – 384 с.
6. 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.admin-pravo.ru/book_113.html.
7. Юрійчук Є. «Рациональний вибір» громадян України та Республіки Біларусь шляхом референдуму : порівняльний аналіз / Є. Юрійчук // Політологічні та соціологічні студії [збірник наук. пр.]. – Чернівці : Видавничий дім «Букрек», 2008. – Т. 6. – С. 254–268.

Рецензенти: Шевчук О. В., д. політ. н., професор;
Іванов М. С., д. політ. н., професор;
Шитюк М. М., д. і. н., професор.

© Ніколаєнко Н. О., 2014

Дата надходження статті до редколегії 16.05.2014 р.

НИКОЛАЄНКО Наталія Олександрівна – доктор політичних наук, завідувач кафедри політології Миколаївського національного університету ім. В. О. Сухомлинського, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: виборчий процес, адміністративний ресурс.