

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕСУРС ЯК ДЕСТРУКТИВНА ПОЛІТИЧНА ТЕХНОЛОГІЯ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню поняття «адміністративний ресурс», його змісту та сутності. Автор аналізує адміністративний ресурс як деструктивну політичну технологію та визначає ступінь відповідальності за його застосування.

Ключові слова: адміністративний ресурс, політична технологія, виборча кампанія, виборчий процес.

Статья посвящена исследованию понятия «административный ресурс», его содержанию и сущности. Автор анализирует административный ресурс как деструктивную политическую технологию и определяет степень ответственности за его применение.

Ключевые слова: административный ресурс, политическая технология, избирательная кампания, избирательный процесс.

The article is devoted research of concept «administrative resource», his maintenance and essence. An author analyses an administrative resource as destructive political technology and determines the degree of responsibility for his application.

Key words: administrative resource, political technology, hustings, electoral process.

Суть поняття «адміністративний ресурс», про яке найчастіше згадують у період виборчих кампаній, безпосередньо пов'язана з керівними посадами держслужбовців у різних органах державної влади, переважно в її виконавчій галузі. Чинownik, маючи важелі керування, апарат співробітників, фінансові й матеріально-технічні ресурси, здатний зробити як позитивний, так і негативний внесок у виборчу кампанію, також може перевищити свої повноваження в корисливих та, зокрема, для досягнення політичних цілей. Це нерідко трапляється, коли сам чиновник або його партійні соратники балатуються на пост Президента, у Верховну Раду або в ради інших рівнів.

Проблема використання адміністративного ресурсу на виборах обговорюється в засобах масової інформації досить давно. Саме завдяки публікаціям ЗМІ стали добре відомі скандали. Однак саму проблему, крім замальовок журналістів, ніхто із серйозних політологів і аналітиків не обговорював.

Незважаючи на всі спроби ЗМІ й законодавства про вибори, надати адміністративному ресурсу статус порушень виборчого законодавства, тема

адміністративного ресурсу, як би це не виглядало парадоксальним, на сьогоднішній день є найзачиненішою. Дотепер ніхто так і не зміг не тільки представити ясну систему використання адміністративного ресурсу на виборах, не говорячи вже про те, щоб спробувати теоретично осмислити механізм реалізації адміністративного ресурсу, але й дати більш-менш чітке визначення, а тим більше спробувати класифікувати «адміністративні методи» проведення виборів.

Існуючі визначення адміністративного ресурсу найчастіше вичерпуються набором розпливчастих характеристик його застосування:

1) участь у виборчій кампанії державних і чиновників на стороні одного з кандидатів; примус підприємців, керівників підприємств до перерахування певних грошових сум як у різні благодійні фонди, так і прямо у виборчий фонд кандидата;

2) перешкода реєстрації неугодних кандидатів шляхом тиску на них або на їхній бізнес, родину;

3) формування списків кандидатів, підтримуваних виконавчою владою;

4) підключення інформаційного ресурсу й замовчування неугодних кандидатів;

5) обшуки й спецзаходи правоохоронних органів у виборчих штабах, ЗМІ.

Словосполучення «адміністративний ресурс» з появою інституту виборів стало цілком звичним в українському політичному лексиконі.

Суть поняття «адміністративний ресурс», про яке найчастіше згадують у період виборчих кампаній, безпосередньо пов'язана з керівними посадами державних службовців у різних органах державної влади, переважно в її виконавчій галузі. Чиновник, маючи важелі керування апаратом співробітників, фінансовими й матеріально-технічними ресурсами, здатний зробити як позитивний, так і негативний вплив на керовані ним галузі економіки або інші сфери соціального життя. Може перевищити свої повноваження в корисливих, у т. ч. політичних цілях. Це нерідко трапляється, коли сам чиновник або його партійні соратники балотуються на пост президента, у Верховну Раду або в ради інших рівнів.

Розглядаючи місце й роль такого специфічного й надзвичайно впливового, насамперед в країнах пострадянського простору явища, слід зауважити, що на сьогодні не має чітких критеріїв визначення цього поняття.

Як правило, під терміном «адміністративний ресурс» у виборчому процесі визначають використання органами державної влади, місцевого самоврядування чи кандидатами, що є державними службовцями, своїх повноважень для досягнення політичних або корпоративних цілей шляхом порушення чинного законодавства.

Але поняття «адміністративний ресурс» слід розглядати й більш широко, а саме як:

- можливість забезпечення доступу кандидатів до фінансів та матеріальних ресурсів;
- можливість забезпечення їх доступу до інформаційних ресурсів;
- можливість організаційного використання владних структур;
- можливість організаційного використання регіональної еліти (керівники місцевої влади та адміністрації підприємств) [1, с. 24].

Головна мета використання адмінресурсу у виборчому процесі – це вплив на політичний вибір громадян України.

Адміністративний ресурс використовується не лише під час проведення виборів і не лише під час встановлення їхніх результатів. Його вплив поширюється на весь політичний процес. Досить згадати вплив влади на створення партій – для захисту своїх інтересів (наприклад, НДП) або для розколу впливових політичних сил (того ж Руху). Також прикладом може бути використання адміністративного ресурсу для підняття рейтингу політичної сили чи власного і зниження у конкурента.

Суб'єктами адміністративного тиску у виборчому процесі в Україні можуть виступати такі органи:

- Адміністрація Президента України;
- Кабінет Міністрів України;
- центральні органи виконавчої влади;
- місцеві органи виконавчої влади;

- органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські голови, виконавчі комітети).

На сьогодні центральне місце в реалізації адміністративного впливу на вертикаль виконавчої влади та виборчий процес займають Адміністрація Президента України та Кабінет Міністрів України. Причиною цього є наявність у них надзвичайно великого кола повноважень.

Можна визначити такі чинники, що впливають на масштаби застосування адміністративного ресурсу в Україні:

- особливості соціально-економічних умов, у яких перебуває Україна;
- особливості менталітету суспільства, що проживає на посткомуністичному просторі;
- відсутність традицій вільного волевиявлення громадян і, відповідно, низький рівень політико-правової культури громадян (як простих виборців, так і чиновників усіх рівнів);
- нерозвиненість інститутів громадянського суспільства;
- 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.

Відомим фактом є те, що адміністративний ресурс викривляє як результати виборів, так і явку на виборчих дільницях. Прикладами цього є коли під час засідання Суспільної ради з питань забезпечення прозорості виборчого процесу на Херсонщині зареєстровано такий факт – у ділянках, розташованих у колоніях, лікарнях і військових частинах – голосування 120 %, 150 % і навіть більше 200 % від присутніх або зареєстрованих.

Адміністративний ресурс є аморальним, асоціальним, протиправним явищем, яке порушує не лише Конституцію України, а в окремих випадках і норми Кримінального кодексу України.

У законодавстві поняття «адміністративного ресурсу» не зустрічається, хоча опис окремих механізмів його застосування можна знайти. Так, у Законі України «Про вибори Президента України» у статті 64 зазначено «Обмеження щодо ведення передвиборної агітації» вказує, що забороняється участь у передвиборній агітації органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, державним та комунальним засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах забороняється агітувати за або проти кандидатів на пост Президента України, віддавати їм перевагу в будь-якій формі [3].

Кандидатам на пост Президента України, які займають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади та органах місцевого

самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах, забороняється залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб (у робочий час), службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації.

Слід вказати на ряд недоліків чинного законодавства, що залишили «дірки» для порушень. Законом України «Про вибори народних депутатів України» передбачено, що «кандидату у депутати, крім кандидата у депутати, який є народним депутатом України, не може бути відмовлено у звільненні на період передвиборної агітації від виконання виробничих або службових обов'язків за місцем роботи з наданням неоплачуваної відпустки» (п. 1 ст. 58). Отже, рішення про те, іти у відпустку під час проведення передвиборної агітації чи ні, приймає сам кандидат. Залишаючись на державній службі, особа, згідно з Законом України «Про державну службу», наділена рядом привілеїв (наприклад, статтею 21 вищезазначеного закону передбачено, що «державним службовцям відшкодовуються витрати на службові відрядження та виплачують інші компенсації відповідно до законодавства України»).

Закон України «Про вибори Президента» в статті 105 зазначає що, особи, винні в порушенні законодавства про вибори президента України, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом.

Що стосується кримінальної відповідальності, то Кримінальний кодекс України містить наступні склади злочинів проти виборчих прав:

Стаття 157. Перешкоджання здійсненню виборчого права.

1. Перешкоджання насильством, обманом, погрозами, підкупом або іншим чином вільному здійсненню громадянином права обирати і бути обраним Президентом України, народним депутатом України, депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом місцевої ради або сільським, селищним, міським головою, вести передвиборну агітацію – карається обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до чотирьох років.

2. Ті самі діяння, вчинені за попередньою змовою групою осіб або членом виборчої комісії чи іншою службовою особою з використанням влади або службового становища, – караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років.

3. Діяння, передбачені частинами першою або другою цієї статті, що вплинули на результати голосування або виборів, – караються позбавленням волі на строк від семи до дванадцяти років [4].

Стаття 158. Неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів

1. Видача членом виборчої комісії виборчого бюлетеня будь-якій особі з метою надання їй можливості проголосувати за іншу особу або проголосувати більше ніж один раз у ході голосування, видача виборчого бюлетеня особі, не внесеної до списку виборців на виборчій дільниці, або видача заповненого виборчого бюлетеня, а також незаконна передача іншій особі незаповненого виборчого бюлетеня – карається обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років або позбавленням волі на строк до трьох років.

2. Підлог, тобто виготовлення виборчого документа невстановленого зразка чи виготовлення у спосіб, не передбачений законом, внесення до виборчого документа завідомо неправдивих відомостей або будь-яка інша його підробка, а так само використання завідомо підробленого виборчого документа чи виготовленого у спосіб, не передбачений законом, – караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років.

3. Дії, передбачені частиною другою цієї статті, вчинені членом виборчої комісії або іншою службовою особою, а так само завідомо неправильний підрахунок голосів або завідомо неправильне встановлення чи оголошення результатів виборів – караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років [4].

Стаття 159. Порушення таємниці голосування.

Умисне порушення таємниці голосування під час проведення передбачених законом України виборів, вчинене членом виборчої комісії або іншою службовою особою з використанням влади чи службового становища, – карається штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк від одного до трьох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років [4].

Даним Кодексом передбачена така відповідальність:

За перешкоджання здійсненню виборчого права в залежності від впливу на результати голосування або виборів:

- обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років, або позбавленням волі на строк від двох до чотирьох років;
- позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років;
- позбавленням волі на строк від семи до дванадцяти років.

За неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів:

- обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років (мінімальне);
- позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років (максимальне).
За порушення таємниці голосування:
- штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або позбавленням волі на строк від одного до трьох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.
За неправомірне використання державних коштів і державного майна:
- якщо збитки не перевищують 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, настає адміністративна відповідальність;
- якщо збитки становлять 100 і більше неоподатковуваних мінімумів доходів громадян настає кримінальна відповідальність за статтею 364 Кримінального кодексу України, згідно з якою зловживання владою, або службовим становищем, карається виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк до двох місяців (мінімально), чи позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися

певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна [4].

Що ж стосується адміністративної відповідальності, то Кодекс про адміністративні правопорушення говорить наступне:

Стаття 212-9. Порушення порядку ведення передвибірної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням засобів масової інформації.

Порушення передбаченого законом порядку ведення передвибірної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням друкованих, електронних засобів масової інформації або надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації будь-якому кандидату, політичній партії (блоку) – тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [5].

Отже, адміністративний ресурс одна з найпоширеніших деструктивних технологій. Використання влади клієнтелістів (друзів, соратників, знайомих та ставлеників) стало практично нормою в суспільстві. Такій ситуації сприяє насамперед система влади в Україні. В 2010 році відбулися вибори президента України. Можна спокійно сказати, що через певний час почнуться звільнення та нові призначення. На наступних виборах вони і стануть основою для застосування адміністративного ресурсу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративний ресурс на виборах та методи протидії. – К., НаУКМА 2004.
2. Адміністративний ресурс у виборчій кампанії та способи його нейтралізації / С.Л. Грабовська, Л.С. Скочилас та ін. – Львів: ЦПД, 2005. – 160 с.
3. Про вибори Президента України. Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.nau.ua.
4. Кримінальний кодекс України. – К.: Парламентське видавництво.
5. Кодекс про адміністративні правопорушення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.nau.ua.
6. Тищенко Ю. Використання «адміністративного ресурсу» під час виборчої кампанії 2002 року, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/ukrainian/adminresurs/001.html>.
7. Чуклинов А. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sartracc.sgap.ru/Explore/chuklinov/main.htm>.

Рецензенти: Іванов М.С., д.політ.н., професор;
Плохих В.І., к.політ.н., доцент

© Ніколаєнко Н.О., 2010

Стаття надійшла до редколегії 05.04.2010 р.