

## АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ВИДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕСУРСУ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

*Узагальнюються основні види адміністративного ресурсу, які застосовуються на виборах у Російській Федерації, а саме: інституційний, інформаційний, бюджетний та силовий. Висвітлюються особливості прояву адмінресурсу під час виборчих кампаній.*

**Ключові слова:** адміністративний ресурс, зловживання службовим становищем, виборча технологія.

*Обобщаются основные виды административного ресурса, которые применяются на выборах в Российской Федерации, а именно: институционный, информационный, бюджетный и силовой. Освещаются особенности проявления админресурса во время избирательных кампаний.*

**Ключевые слова:** административный ресурс, злоупотребление служебным положением, избирательная технология.

*Summarizes the main types of administrative resources, which are used in elections in the Russian Federation, namely institutional, information, budget and power. Highlights the particular manifestations of administrative resources during election campaigns.*

**Key words:** administrative resources, abuse of authority, governance, electoral technology.

Актуальність теми дослідження полягає в тому, що адміністративний ресурс – це один із найефективніших ресурсів виборчої кампанії на пострадянському просторі й російські вибори не виключенням. Влада вважає, що має право використовувати своє службове становище і бюджетні кошти для утримання влади. У будь-якої політичної сили, не тільки на пострадянському просторі, виникає спокуса використовувати власне вигідне положення для утримання своїх позицій.

У демократичних країнах для того, щоб уникнути таких явищ існує ціла система обмежень, чітких процедур, юридичної відповідальності для тих, хто їх порушує. Крім цього сама політична культура виступає тут як стримувальний початок для зловживань.

На пострадянському ж просторі у своїй більшості поки сформувалися системи авторитарного і напівавторитарного типу. Тому застосування ними адміністративного ресурсу як одного з основних має приблизно одні й ті ж схеми, будь це Росія чи Україна.

Метою роботи є аналіз основних типів застосування адміністративного ресурсу під час виборчих кампаній у Російській Федерації.

До науковців, які сьогодні активно займаються проблемами використання некоректних політичних технологій під час виборчих кампаній, можна зарахувати Є. Малкіна, Є. Сучкова, до вчених, які займаються аналізом виборчих кампаній у Російській Федерації – А. Ю. Бузіна, В. Полуектова.

Суть адміністративного ресурсу полягає в унікальній можливості держави (її представників) створювати організаційні схеми мобілізації інших ресурсів для виконання своїх завдань. Ці схеми можна структурувати в основні види адміністративного ресурсу, які застосовуються на виборах у Російській

Федерації, а саме: інституційний, інформаційний, бюджетний та силовий, сутність яких автор дослідить.

1. *Медійний адміністративний ресурс.* В умовах фактичної відсутності незалежної преси адміністративним структурам та посадовим особам не складає труднощів зробити інформаційну блокаду на адресу опонентів і, навпаки, розвинути бурхливу діяльність навколо провладної політичної партії чи кандидата.

Масоване «інформування», супроводжуване позитивним чи негативним акцентом, постійне згадування «адміністративних» кандидатів та виборчих об'єднань є, мабуть, найпоширенішою та ефективною адміністративною виборчою технологією.

Державні й муніципальні ЗМІ, а також інформаційні ресурси, які не є такими формально, але підконтрольні владі, ведуть постійну позитивну пропаганду діяльності «адміністративних» кандидатів, партій та асоційованих із нею структур, здійснюючи інформування про їхню діяльність.

Вплив на громадську думку через ЗМІ – цілком поширене на будь-яких виборах явище. Однак «одержавлення» ЗМІ, встановлення контролю над більшістю ЗМІ, забезпечення максимальної доступності для виборців саме підконтрольних адміністрації ЗМІ (наприклад, шляхом безкоштовної доставки) – все це вимагає використання істотних суспільних ресурсів, у тому числі – матеріально-фінансових. На державні та муніципальні ЗМІ витрачаються бюджетні кошти, на безкоштовну доставку газет або загальнонаціональне транслявання телесигналу також йдуть бюджетні кошти. Здійснення контролю над недержавними ЗМІ може здійснюватися різними методами: адміністративним тиском, взаємовигідними комерційними угодами, в яких державний ресурс обмінюється на лояльність

та інше. Крім того, деякі недержавні ЗМІ отримують прямі або непрямі субсидії від влади. У всіх цих випадках можна говорити про використання адміністративного ресурсу з метою впливу на результати виборів.

Якщо говорити про Росію в цілому, то, враховуючи її величезні розміри, найбільш ефективним засобом масової інформації (агітації) є телебачення. Лише потужні федеральні телекомпанії мають можливість охопити практично усе населення Росії. Цей факт був усвідомлений політтехнологами середини 90-х років, коли загальноросійські канали стали предметом боротьби промислово-фінансових груп. Саме завдяки телебаченню значне число депутатських мандатів на виборах 1999 року дісталось виборчому блоку «Єдність» (23 % голосів) [2, с. 71].

На початку нового століття розуміння цього факту призвело до концентрації основних телеканалів у руках держави. Вплив практично монополізованого «новинного» телебачення на вибори, особливо федеральні, важко переоцінити. Наприклад, домінування «інформації» про «Єдину Росію» на державних телеканалах у період виборчої кампанії 2003 року [9, с. 64], поза сумнівом, позначилося на її високому результаті.

На регіональних і особливо місцевих виборах, у місцях компактного проживання виборців аналогічну маніпулятивну роль можуть грати друковані ЗМІ. Наприклад, адміністрація Москви створила свою імперію державних, муніципальних і підконтрольних їй газет, загальний наклад яких перевищує кількість виборців у місті Москва (тобто більше семи мільйонів екземплярів). Ці газети поширюються безкоштовно й у велетенських кількостях по поштових скриньках москвичів і ведуть масовану пропаганду (у формі інформування) за підтримуваних адміністрацією претендентів [1, с. 72].

2. *Бюджетний адміністративний ресурс.* Незважаючи на те, що значна частина посадових осіб, які зареєструвались кандидатами в депутати, оформляють відпустки на час виборчої кампанії, вони продовжували використовувати бюджетні кошти, передбачені на управлінські витрати. Практично всі кандидати від влади використовували службовий транспорт, технічні засоби, засоби зв'язку та персонал для проведення передвиборчої агітації, а також бюджетні кошти, передбачені на оплату службових відряджень. За державний коштом здійснювалося виготовлення та поширення агітаційних матеріалів і політичної реклами.

У Державному бюджеті, у місцевих бюджетах передбачені значні кошти на виконання численних соціально-економічних програм та заходів зі здійснення соціальної політики відповідно до чинного законодавства. Враховуючи стиль «ручного» управління бюджетом, представники виконавчої влади можуть здійснювати основні заходи, передбачені цими програмами, у ході виборчої кампанії та безпосередньо перед голосуванням. Наприклад, на центральному рівні здійснюються позачергові заходи з погашення заборгованості в зарплатах працівників соціальної сфери, з державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та сім'ям із дітьми. Здійснюються основні заходи із забезпечення обладнанням медичних закладів,

комп'ютеризації навчальних закладів, кредитування житлового будівництва та ін.

Досить оригінальним стало використання зовнішньополітичних заходів для впливу на етнічні групи, які переважають у певному окрузі. У такому випадку укладаються угоди про будівництво культурних центрів, підтримку освітніх закладів національних меншин, здійснення інвестиційних проектів тощо. Для органів місцевого самоврядування характерне виконання перед виборами заходів із розвитку ЖКГ, наприклад заміна газових плит у помешканнях соціально вразливих груп громадян, додаткові витрати на ремонт будинків тощо [8, с. 171-174]. У сільських регіонах органи виконавчої влади здійснюють позачергові заходи з газифікації, державної підтримки господарств, керівники яких беруть на себе зобов'язання вплинути на результати голосування. Як правило, такі заходи мають досить серйозний вплив у регіонах, де виборці не мають чітко визначених політичних уподобань.

Керівництво медичних, освітніх закладів, закладів культури, органів внутрішніх справ та військових формувань залучає до агітації своїх працівників у робочий час зі збереженням окладів. Досить часто такі заходи не зустрічають супротиву підлеглих, хоча останні часто йдуть на порушення виборчого законодавства (зриви зустрічей з іншими кандидатами, агітація в день голосування, багаторазові голосування з відкріплювальними талонами та ін.). Особливу роль відігравали працівники органів внутрішніх справ, які знаходилися «найближче» до виборця і дозволяли собі збирати підписи на підтримку провладного кандидата. Спрацьовували обіцянки щодо службових заохочень та пільг. До працівників, які виявляли бажання агітувати за інших кандидатів, застосовувалися тиск та погрози вжити дисциплінарні заходи, як правило, за посередництвом управлінців нижчої ланки та колег. Таке посередництво гарантувало уникнення відповідальності [8, с. 175].

3. *Інституційний (організаційний) адміністративний ресурс.* Органи виконавчої влади для реалізації своїх виборчих інтересів нерідко використовують додаткові організаційні можливості, надані їм автоматично, завдяки їхньому статусу державних службовців. Як такий ресурс можуть виступати службові приміщення, які фактично виконують функцію передвиборчих штабів; оргтехніка, задіяна для копіювання агітаційних матеріалів; нарешті, самі державні службовці, які або в робочий, або в позаурочний час виконують роль «помічників» кандидата від адміністративної влади [7, с. 381].

Найбільш типовими варіантами прояву інституційного адмінресурсу саме в цій сфері є: пряма підтримка кандидатів з боку посадових осіб; використання державних компаній, підприємств з державною участю, інститутів, наукових центрів, громадських організацій, що фінансуються з бюджету; дослідження, безкоштовна реклама; виробництво агітаційних матеріалів, листівок, книг, плакатів і т. д.; організація агітаційних заходів, наприклад, зустрічей кандидатів із керівництвом підприємств; використання державних службовців як працівники виборчого штабу кандидата тощо.

Враховуючи прогалини в законодавстві, державні службовці використовують службове становище на

користь провладних кандидатів або партії. Але з виборчої практики відомо, що доведення будь-яких «використань», «перевищень» чи «зловживань» у випадках вишуканого й витонченого використання адміністративного ресурсу, пов'язаних із протекціонізмом, – справа важка й небезпечна [10, с. 362].

Використовуючи адміністративні можливості, легко створювати більш сприятливі умови для агітації одним претендентам і, навпаки, перешкоджати агітації інших претендентів.

Як «польові активісти» виборчих штабів іноді працюють співробітники житлово-комунального господарства. Наприклад, під час виборчої кампанії 2007 року, у Башкирії працівникам ЖКГ наказали збирати в під'їздах агітаційні газети «для збереження чистоти» – усі, крім випущених «Єдиною Росією!» [11].

Школи також є сприятливим середовищем для «м'якого» підкупу виборців, прояви «рекламної» турботи про дітей і про освіту, а також для «ненав'язливої» агітації. У період виборчої кампанії поширене, наприклад, оснащення шкіл оргтехнікою, особлива турбота про вчителів, видання і передача нових підручників і зошитів, іноді – зі згадкою про кандидата. Знову ж як приклад візьмемо виборчу кампанію 2007 р., коли працівники адміністрації міста Володимира роздавали першокласникам подарунки з символікою «Єдиної Росії», а у Воронежі на лінійках розповідали про діяльність цієї партії. Адміністрація може використовувати свій вплив також і на установи середньої професійної та вищої освіти, а також і на установи культури, такі як кінотеатри, будинки культури і т. д. У корпусах Алтайського державного університету були розвішані плакати з символікою Єдиної Росії, де говориться, що у молоді 20 % місць у списках, а в Ульяновському державному університеті висить розтяжка «Знання – сила! Єдина Росія» [11].

Широко поширена практика організації різних всенародних свят та інших заходів у період виборчої кампанії. Це може бути день міста, відкриття дитячого майданчика, день сміху, святкування Масляної, ювілею однієї з битв війни, нарешті, збори активу працівників освіти. На цих святах чи заходах, природно, «засвічується» потрібний кандидат чи партія. Провладний кандидат може брати участь у цих заходах особисто, при цьому агітувати за кандидата або виборче об'єднання може хто-небудь інший.

Варто зауважити, що в 2005-му році із Закону «Про основні гарантії «був виключений пункт 6 статті 53, який звучав так: «Передвиборча агітація і публічні виступи зареєстрованих кандидатів на заході, що фінансується, організованому або проведеному для населення органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними і муніципальними підприємствами і установами, допускаються тільки у разі, якщо про ці заходи були сповіщені всі зареєстровані кандидати у даному виборчому окрузі і їм була надана можливість виступити на цьому заході». Це обмеження сильно заважало «адміністративним» кандидатам. Останнім часом технологія посиленої популяризації адміністративних кандидатів на різних заходах, організованих адміністрацією, розцвіла пишним цвітом.

Для того, щоб забезпечувати інформаційні приводи публікацій, у період виборчої кампанії може різко підвищуватися активність адміністрації. Губернатор чи керівники муніципальних органів активізують діяльність із видання різних розпоряджень, які, природно, публікуються за відповідним підписом. У вищих посадовців суб'єктів Федерації різко збільшується кількість заходів, що висвітлюються в пресі, наприклад, відвідувань об'єктів обслуговування населення, промислових об'єктів, урочистих зборів і так далі.

Перед виборами різко посилюється турбота про населення: підвищуються зарплати, стипендії і пенсії, призупиняється підвищення цін на комунальні послуги. І все це зазвичай широко освітлюється засобами масової інформації.

Однією з найнебезпечніших форм організаційного адміністративного ресурсу є пряма фальсифікація підсумків голосування, тобто, голосування за інших осіб (у тому числі «вкидання» бюлетенів), завідомо неправильний підрахунок поданих голосів. У нинішній час цей спосіб практично не застосовується в тому випадку, якщо адміністрація впевнена в перемозі своїх кандидатів. Прямі фальсифікації не потрібні після повноцінного застосування адміністративного ресурсу на попередніх стадіях виборчої кампанії. Тим не менш, такі фальсифікації застосовуються у разі, коли «адміністративний» та «неадміністративний» кандидати за соціологічними опитуваннями мають приблизно рівні шанси на перемогу, особливо на муніципальних виборах. Крім того, існують регіони, де така практика, судячи з усього, має традиційний характер. Навіть при чесному голосуванні його результати можна змінити підтасовуваннями під час підрахунку бюлетенів. Наприклад, на виборах депутатів Державної Думи РФ 2003 р. використовувалися і явні маніпуляції голосами виборців типу додаткових вкидань виборчих бюлетенів в урни для голосування. Виявити такі маніпуляції можна було, наприклад, встановивши, що кількість виданих бюлетенів, перевищує кількість виборців, що прийшли на дільниці для голосування [6, с. 136].

Але змінити результати виборів на виборчій дільниці можна і без маніпуляцій з бюлетенями для голосування. Досить зробити підміну складеного на виборчій дільниці протоколу підсумків голосування під час його доставки в територіальну виборчу комісію [5, с. 153].

*4. Силовий адміністративний ресурс.* Силовий адміністративний ресурс дещо не вписується в загальну типологію, оскільки елемент силового впливу присутній в усіх формах прояву цього управлінського методу. Але все ж таки слід звернути увагу на те, що звичним явищем останнього часу стає безпосереднє втручання силових структур (прокуратури та МВС) у діяльність великих економічних компаній, засобів масової інформації, політичних партій.

З усього видно, що наведений список є далеко не вичерпним. Більш того, цілий ряд із запропонованих положень вимагають своєї додаткової деталізації. Але, тим не менш, навіть з настільки приблизного аналізу можна зробити висновок, що проблема силового адміністративного ресурсу в сучасній Росії надзвичайно

актуальна, а саме явище виключно багатогранне як за формою, так і за змістом [12, с. 11].

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 [4, с. 201-202].

Одним із видів силового ресурсу є недопущення до виборів «небажаних» кандидатів та політичних об'єднань. Відсіювання кандидатів і виборчих об'єднань відбувається шляхом відмов у реєстрації і відмін реєстрації.

Якщо кандидат, список кандидатів реєструються за підписами, то найпростіший спосіб відмовити їм у реєстрації – направити підписи на перевірку та експертизу в органи внутрішніх справ. Ці органи завжди знайдуть достатню кількість (а досить усього 5% на федеральних виборах і 10% на регіональних і муніципальних) невідповідностей в адресах виборців і в реєстрації буде відмовлено

Основою для відмови в реєстрації може бути неправильне оформлення або неповнота документів, поданих на реєстрацію. Зрозуміло, що до перевірки документів можна підійти з більшою або меншою мірою ретельності. Більше того, отримавши документи і перевіряючи їх, виборча комісія може допомогти кандидатові у виправленні недоліків, а може, навпаки, приховувати ці недоліки аж до моменту прийняття рішення про відмову в реєстрації [3, с. 36].

Аналогічно, можна допомогти кандидатові в представленні і завіренні копій документів, а можна відмовити йому в такій допомозі і використовувати відсутність завірених копій як основи для відмови в реєстрації. А оскільки часто збором і перевіркою документів, поданих на висунення і реєстрацію, займається куратор від адміністрації, ставлення до перевірки документів виявляється залежним від міри «бажаності» і «безпеки» кандидата.

Відмова в реєстрації або відміна реєстрації списків кандидатів виборчих об'єднань може бути заснована на претензіях, пов'язаних з порядком висунення кандидатів. Для цього притягується такий адміністративний орган, як Федеральна реєстраційна служба. Так, наприклад, відмова в реєстрації списку «Російській Партії Життя» у Свердловській області була заснована на укладенні ФРС про те, що конференція, на якій висувалися кандидати, була нелегітимною; це рішення було надалі скасоване Верховним Судом РФ. Іншими прикладами є відміна реєстрації списку партії «Яблуко» в Карелії на виборах 8 жовтня 2006 року і відмова в реєстрації списку партії «Зелені» в Московській області

на виборах 11 березня 2007 року. У двох останніх випадках Верховний Суд РФ підтримав зняття партій з виборів [2, с. 75].

Адміністративні інспекції – пожежні, санітарні, податкові та інші – є галузевими органами виконавчої влади і тому беруть безпосередню участь у виборчому процесі. Так, наприклад, під час виборів 1999 року редакція газети «Комерсант» піддалася ретельній двотижневій пожежній перевірці [2, с. 77].

Зафіксовані випадки прямого тиску на «небажаних» кандидатів з боку керівників адміністрації і навіть виборчих комісій. Так, наприклад, на виборах депутатів муніципальних Зборів московського району Сокол, один з кандидатів отримав пряму пропозицію від заступника голови територіальної виборчої комісії зняти свою кандидатуру. Після його відмови прокуратурою було порушено абсолютно абсурдна кримінальна справа [3, с. 68].

Отже, давши детальний аналіз, формам застосування адміністративного ресурсу, можемо зробити висновок, що в російській практиці зустрічається чотири групи адміністративних ресурсів: медійний, бюджетний, інституційний (організаційний), силовий.

Таким чином, основними методами адміністративного ресурсу в період виборчої кампанії в Російській Федерації є такі:

1. Маніпулювання волевиявленням через засоби масової інформації.
2. «Стерилізація» виборчого бюлетеня, тобто недопущення до виборів «небажаних» кандидатів і виборчих об'єднань.
3. Активізація діяльності адміністрації в період виборчої кампанії.
4. Тиск на «неадміністративних» претендентів, тобто використання різних адміністративних інспекцій з метою «залакування» та подальшого отримання бажаного ефекту.
5. Допомога та забезпечення сприятливих умов «адміністративним» претендентам.
6. Прямі фальсифікації підсумків голосування.

На основі аналізу виборчих кампаній, автор прийшов до такого висновку, що одним із найбільш дієвих і поширених серед різного роду методів впливу на виборчий процес сучасної Росії, що порушують права та законні інтереси громадян, є використання адміністративного ресурсу в виборчому процесі, його застосування неминуче веде до того, що реальна роль населення у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування суттєво знижується.

Тим самим, використання адміністративного ресурсу фактично і ставить під сумнів можливість народу дійсно бути, згідно з Конституцією, носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в країні.

Залежно від типу і способу використання адміністративного ресурсу, це явище справляє негативний ефект на громадянські свободи і недоторканність особистості, якість демократії, виконання державних функцій, і розподіл ресурсів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бузин А. Ю. Административные избирательные технологии: московская практика / А. Ю. Бузин. – М. : РОО «Центр «Панорама», 2006. – 192 с.
2. Бузин А. Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними / А. Ю. Бузин. – М. : Центр «Панорама», 2007. – 271 с.
3. Бузин А. Ю. Московские муниципальные выборы 2004 года: история фальсификации / А. Ю. Бузин. – М. : РДП «ЯБЛОКО», 2005. – 128 с.
4. Бучин М. А. Силові структури як суб'єкт адміністративного ресурсу/ М. А. Бучин // Вісник національного університету «Львівська політехніка». – 2008. – № 612 – С. 201–206.
5. Интернет-мониторинг выборов 2003-2004 годов в России. Гражданская инициатива Проекта «Информатика для демократии» – 2000+. М. : Фонд ИНДЕМ, 2004. – Т.1. – 360 с.
6. Интернет-мониторинг выборов 2003-2004 годов в России. Гражданская инициатива Проекта «Информатика для демократии» – 2000+. М. : Фонд ИНДЕМ, 2004. – Т.2. – 308 с.
7. Малкин Е. Основы избирательных технологий и партийного строительства / Е. Малкин, Е. Сучков; 4-е издание, расширенное и дополненное. – М. : Издательство «Русская панорама», 2003. – 480 с.
8. Николаев А. Административный ресурс в региональных избирательных кампаниях / А. Николаев // Полис. – 2000. – № 4. – С. 171–174.
9. Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / [под ред. А. В. Иванченко]. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2007 – 324 с.
10. Почепцов В. Коммуникативные технологии / В. Почепцов. – К., 2001. – 370 с.
11. Transparency International: «Единая Россия» и «Справедливая Россия» ведут массированную незаконную агитацию и задействуют административный ресурс [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.newsru.com/russia/31oct2007/nezakon.html>.
12. Черненко О. А. Роль силовых структур і правоохоронних органів у виборчих кампаніях в Україні / О. А. Черненко // Дзеркало тижня. – 2004. – № 23 (498). – С. 11.

Рецензенти: **Колісніченко А. І.**, д.і.н., професор;  
**Ярошенко В. М.**, к.політ.н., доцент.

© Ніколаєнко Н.О., 2012

*Дата надходження статті до редколегії 09.10.2012 р.*

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

**Коло наукових інтересів:** практична політологія, виборчий процес, адміністративний ресурс.