

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕСУРС ЯК ПОЛІТИЧНА ТЕХНОЛОГІЯ: ОСНОВНІ ФОРМИ ЗАСТОСУВАННЯ

Розглядається явище застосування адміністративного тиску як політичної технології. Аналізуються суть, правові засади та різновиди застосування адміністративного ресурсу. Визначено концептуальні засади для вдосконалення виборчого законодавства.

Ключові слова: адміністративний ресурс, прогалини права, виборче законодавство, лібералізація виборчого права.

Жиган Д. Ф. Административный ресурс как политическая технология: основные формы применения

Рассматривается явление применения административного давления в качестве политической технологии. Анализируются суть, правовые основы и разновидности применения административного ресурса. Определены концептуальные основы для совершенствования избирательного законодательства.

Ключевые слова: административный ресурс, пробелы права, избирательное законодательство, либерализация избирательного права.

Zhyhan Dmytro. Administrative resources as a political technology: the main application form

In the article the phenomenon of administrative pressure as a political technology. Analyzed the essence, the legal framework and the variety of administrative resource. Proposed conceptual framework for improving electoral legislation.

Key words: administrative resource gaps rights, electoral legislation, liberalization of the electoral law.

Значна кількість наукових досліджень, присвячених виборчим процесам, пояснюється перш за все тим, що "вибори є одним з засобів контролю народу над державою, і водночас це засіб, який сам контролюється державою"¹. Тому, "одна з проблем організації виборчих кампаній останнього часу - використання деякими їх учасниками так званого адміністративного ресурсу"². Спробуємо провести політологічно-правовий аналіз цього явища.

© ЖИГАН Дмитро Федорович – аспірант відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Необхідно визнати, що горезвісний "адміністративний ресурс, який дуже часто допомагає представникам управлінської еліти перемагати на виборах в представницькі і виконавчі органи влади і який часто потрапляє у поле зору ЗМІ, як не дивно, є легальним"³.

В виборчому законодавстві більшості країн світу є статті, які "передбачають обмеження і, відповідно, покарання за використання переваг свого службового становища"⁴. Саме за цими словами і ховається явище, відоме в ужитку як "адміністративний ресурс".

Разом з тим у більшості країн світу у виборчому законодавстві міститься фундаментальне правило, значення якого у формуванні системи демократичних виборів важко переоцінити. Це правило наділяє усіх кандидатів рівними правами і покладає на них рівні обов'язки. Рівність кандидатів неабиякою мірою забезпечує демократичність виборів. Цілком логічно виглядає і наступна заборона – "кандидати, що суміщають державні і муніципальні посади, не мають права використовувати переваги свого посадового або службового становища".

Також в законодавстві про вибори, як правило міститься перелік, іноді навіть зразковий (можна підкреслити зразковий і відкритий) перелік випадків недобросовісного використання кандидатом, що заміщає державні або муніципальні посади, переваг свого посадового або службового становища.

Основними зловживаннями є:

1) притягнення осіб, що знаходяться в підпорядкуванні або в іншій службовій залежності, інших державних і муніципальних службовців для здійснення в службовий час діяльності, що сприяє висуненню і/або обранню;

2) використання приміщень, займаних державними органами або органами місцевого самоврядування, для здійснення діяльності, сприяючої висуненню і/або обранню, у випадку якщо інші кандидати або зареєстровані кандидати не можуть використати ці ж приміщення на таких же умовах;

3) використання телефонної, факсимільної та інших видів зв'язку, інформаційних послуг, оргтехніки, державних установ, що забезпечують функціонування, або органів місцевого самоврядування для проведення збору підписів і передвиборної агітації;

4) безкоштовне або на пільгових умовах використання для здійснення діяльності, що сприяє висуненню і/або обранню, транспорт-

них засобів, що знаходяться в державній або муніципальній власності. Це положення не поширюється на осіб, що користуються вказаним транспортом відповідно до законодавства про державну охорону;

5) проведення збору підписів, передвиборній агітації державними або муніципальними службовцями в ході службових (оплачуваних за рахунок державних або муніципальних коштів) відряджень;

6) переважний доступ (в порівнянні з іншими кандидатами, зареєстрованими кандидатами) до засобів масової інформації в цілях проведення збору підписів або передвиборної агітації.

Перелік не є вичерпним. Перелік є відображенням загальної базової норми про рівність кандидатів - передусім кандидатів, що заміщають державні і муніципальні посади, у тому числі на виборній основі, а також депутатів, з одного боку, і інших кандидатів, що не мають подібного статусу, - з іншою. "Загальне правило подібного роду, згідно з прийомами законодавчої техніки, що називається "за визначенням", не може бути розкрито, у тому числі шляхом казуїстичного перерахування випадків його порушення"⁵.

Безумовно, наявність подібних норм у виборчому законодавстві сприяє розвитку системи чесних, демократичних виборів. Разом з тим у виборчому законодавстві більшості країн світу і, зокрема, в Україні, існує позиція приблизно такого змісту: "дотримання перерахованих обмежень не повинне перешкоджати виконанню депутатами, виборними посадовцями своїх обов'язків перед виборцями". Ця невелика позиція практично зводить нанівець благий принцип рівності кандидатів, створюючи умови для різного роду зловживань, порушень, і в цілому робить його (принцип рівності кандидатів) не більше, ніж фікцією.

Слід зазначити, що при зіставленні вищезазначених позицій виявляємо явну прогалину в правовому регулюванні. "Розібратись в прогалинах права необхідно не тільки для вдосконалення загальної теорії держави і права, а й задля практичного вдосконалення виборчого законодавства"⁶. Не вдаючись до подробиць, відмітимо, що права і обов'язки настільки тісно між собою пов'язані, що іноді навіть фахівцям практично неможливо розрізнити - де треба говорити про права, а де про обов'язки. А оскільки під обов'язками розумі-

ється святий обов'язок депутата, чиновника звітувати перед виборцями, громадськістю, то під приводом його виконання часто-густо здійснюються дії, які є не чим іншим, як передвиборною агітацією та пропагандою владних кандидатів з використанням усіх переваг провладного становища.

Як правило, під час виборної кампанії використовується наступна схема: кандидат під слушним приводом проведення звіту перед виборцями, адже термін роботи в посаді добігає кінця, буквально завалює державу, місто, виборчий округ інформацією про досягнення, позиціонує себе як організатора і натхненника позитивних тенденцій соціально-економічного розвитку. Ці дії, по суті, мають характер передвиборної агітації, оскільки абсолютно очевидно, що мета їх - спонукати виборців до участі у виборах, а також до голосування за "позитивного" кандидата. При цьому використовується увесь наявний в арсеналі керівника, що має реальну владу, набір засобів. Активізуються усі види ЗМІ (причому, як правило, приватні, такі, що належать дружнім особам), в терміновому порядку запускаються і завершуються соціальні, промислові і інші об'єкти і програми. Кандидат починає активно цікавитися життям округу і його виборців, проводячи десятки і навіть сотні зустрічей, але не з виборцями, а з трудовими колективами, городянами, селянами. Репортажам про подібні заходи дають зелене світло навіть державні і муніципальні ЗМІ, оскільки потрібно ж висвітлювати "поточну" роботу чиновника (кандидата від влади). "Одночасно в масовому порядку розкриваються недоліки конкурентів, у тому числі це подається як аналіз їх агітаційної та іншої діяльності, наприклад діяльності на виборній посаді, що також є передвиборною агітацією, оскільки спонукає або має намір спонукати виборців до голосування проти конкретних осіб, що беруть участь у виборах"⁷.

Усе це повною мірою стосується практично усіх виборних кампаній діючої влади в більшості країн світу. Способів використання посадовцем переваг свого посадового або службового становища багато, всіх їх перерахувати неможливо. Припинити цю практику шляхом включення до виборчого законодавства вичерпного переліку порушень також неможливо. Адже згідно з буквою закону кандидат - порушник принципу рівності - піддається покаранню, і найбільш жорстке покарання - скасування (судом або іншим упов-

новаженим органом) рішення виборчої комісії про реєстрацію кандидата, що унеможливує подальшу участь у виборчій кампанії. Ця правова конструкція має назву юридичної відповідальності. Юридична відповідальність, як свідчить теорія права, має у своїй основі чотири елементи, що називаються в сукупності складом правопорушення. Однією з підстав відповідальності є провина порушника. У загальних рисах під провиною розуміється психічне відношення особи, що вчинила правопорушення, від скоєння їм діяння і до його наслідків.

Таким чином, для застосування до порушника, передбачених виборчим законодавством заходів (аж до скасування рішення виборчої комісії про реєстрацію) за здійснення неправомірних дій необхідно довести наявність в діях провладного кандидата повного складу правопорушення, у тому числі - наявність провини.

Можна стверджувати, що зробити це сьогодні практично неможливо з низки причин. По-перше, як правило, провладний кандидат, ґрунтуючись на нормах відповідних законів, завжди наполягав, наполягає і наполягатиме на тому, що в період передвиборної кампанії він веде (вів) свою звичайну повсякденну поточну роботу, виконуючи обов'язки перед суспільством, жителями, державою, виборцями. По-друге, засоби масової інформації, висвітлюючи і пропагуючи "успішну" діяльність влади і провладного кандидата і тим самим фактично спонукаючи виборця до голосування за нього, наполягатимуть на версії, що вони також займалися своєю звичайною діяльністю і жодного "замовлення" від влади і провладних кандидатів не отримували. По-третє, як це зазвичай виявляється, що усі агітаційні матеріали, які не були сплачені з виборчого фонду кандидата, були виготовлені й поширені за ініціативою осіб, які жодним чином не стосуються влади і провладних кандидатів. Отже, масоване "розкручування" провладних кандидатів (як правило, з грубими порушеннями виборчого закону), яке не заперечують навіть його прибічники, робиться чужими руками, і визнати провладного кандидата відповідальним за це у суду і виборчої комісії, що розглядають питання застосування до кандидата санкцій, нема правових підстав.

Прикладів "вдалого" застосування передбачених законами заходів відповідальності, що не спричинило використання провлад-

ними кандидатами переваг свого службового і посадового стану з метою переобрання практично немає. Відтак, довести вину провладного кандидата практично неможливо, особливо при лояльності суду, прокуратури і досвідчених адвокатів.

Наприклад, роздача комплектів постільної білизни і продуктових наборів, де публічність подібних заходів, здавалося б, свідчить про те, що на виборців чиниться тиск з наміром спонукати їх голосувати за конкретного кандидата. Але знайти в цих діях склад правопорушення неможливо з тієї простої причини, що усі ці програми, як правило, як з'ясовується в ході розглядів, що проводилися, були, по-перше, прийняті заздалегідь; по-друге, усі вони пройшли процедуру затвердження в окружній законодавчій раді - органі представницької влади відповідного округу, а провладний кандидат як особа, що представляє округ, виступав номінальним виконавцем. Ці та інші обставини повністю виключають провину провладного кандидата.

Виборна кампанія із застосуванням адміністративного ресурсу в якості політичних технологій може бути ще агресивнішою. Наприклад, образ провладного кандидата може не сходити з екранів телебачення як національного, обласного, так і районного рівнів, яке невтомно і, до речі, абсолютно безкоштовно для зареєстрованого кандидата демонструвало надзвичайну активність кандидата від влади в проведенні "робочих" зустрічей і організації "робочих" поїздок. Робочий характер цих заходів важко поставити під сумнів. У таких випадках кандидат від влади за період передвиборної кампанії "відкрив" масу нових виробничих об'єктів на численних промислових підприємствах області, перерізував червоні стрічки на відкритті нових шкіл, дитячих садів, оздоровчих комплексів і інших соціальних об'єктів. При цьому такий кандидат від влади скрізь і завжди безкоштовно пересувається на службовому транспорті, використовує службовий зв'язок, охорону і масу інших ресурсів, що начебто формально заборонене законодавством, тому що не можна перешкоджати виконанню виборним посадовцем своїх обов'язків перед виборцями.

Використання переваг посадового або службового становища (використання адміністративного ресурсу) можливе на етапах висунення і реєстрації кандидатів, а також на етапі ведення передвибор-

ної агітації. Також, побічно, ці механізми використовуються на практиці й на інших стадіях проведення виборів. Наприклад, на етапі визначення результатів виборів, коли вирішуються два основні питання:

- 1) визнання виборів такими, що відбулися;
- 2) визнання зареєстрованого кандидата обраним.

Також влада має право встановлювати мінімальний відсоток голосів виборців, що взяли участь у виборах, коли вибори визнаються такими, що відбулися, а також кількість голосів виборців, необхідних для того, щоб зареєстрований кандидат був визнаний обраним. Як правило, під слухним приводом економії бюджетних коштів, необхідних для проведення повторних виборів, враховуючи, що явка виборців традиційно буває невисокою, виконавча і законодавча влада прагне гранично понизити як мінімальне число голосів виборців, для визнання виборів такими, що відбулися, так і число голосів виборців, необхідних для того, щоб зареєстрований кандидат був визнаний обраним.

Ще одним механізмом адміністративного тиску на політичних конкурентів є обмеження розмірів виборчого фонду декількома десятками тисяч доларів, що змушує кандидата або заздалегідь погодитися зі своєю поразкою, або йти на порушення, або обхід закону. Є достатня кількість способів обмежити можливості проведення повноцінної передвиборної кампанії опонентів.

Окрема тема - оцінка соціально-економічного становища регіону. Природно, що посадовець зацікавлений в позитивному освітленні ситуації, що склалася, а його опоненти - в негативному. Але якщо в інформаційних матеріалах і так званій "соціальной рекламі" відсутні прізвища кандидатів і оцінка їх діяльності, дуже складно довести, що це є передвиборною агітацією. Часто розгортаються цілі рекламні війни, бюджет яких далеко виходить за межі виборчих фондів.

Типовим та ефективним адміністративним ресурсом є можливість коригувати дату проведення виборів шляхом "раптового" складання посадовцем із себе повноважень та участі в дострокових виборах, не залишаючи потенційним суперникам жодних шансів на серйозну до них підготовку і перемогу. З правової точки зору, це можливо, але з моральної – деякі нюанси. Виборче законодавство

багатьох країн світу обмежує таку можливість або забороняючи її повністю, або забороняючи балотуватись особам, які подали у відставку. На нашу думку, якщо посадовець складає із себе повноваження, то це, безумовно, його право, тоді призначаються дострокові вибори. Але раз він сам відмовився від тієї посади, на яку був обраний, то в цих виборах він брати участі не повинен. Проте такий погляд можна теж обійти, висунувши маріонетку або союзника, які були попереджені й мали час підготуватися. Наприклад, міський голова, рейтинг якого знижується, подає заяву про відставку і знову переобирається на дострокових виборах особисто або його союзник, або маріонетка, якою може виступити псевдокандидат від псевдоопозиції.

Ще однією формою прояву адміністративного ресурсу є зняття конкурентів кандидата від влади з реєстрації або реєстрація "двійників" конкурентів (коли реєструються взагалі та в якості учасників виборчого процесу партії), зокрема, кандидати, назва, прізвище яких подібне до конкурентів кандидатів, партій від влади. Тільки влада може організувати, прикривати подібні сумнівні перейменування, реєстрації, діяльність. Тільки влада може дати гарантії безпеки учасникам таких дій. Саме тому саме влада, як правило, стоїть за цими явищами. Це робиться для того, щоб розпорошити голоси виборців і таким чином зменшити рейтинг конкурента. Найчастіше такі методи використовують проти основних політичних конкурентів та важковаговиків. "Політичними важковаговиками називають кандидатів, рейтинг яких на початок виборчої кампанії становить 15-25 % від кількості виборців, які планують взяти участь у виборах"⁸.

І нарешті, як приклад використання кандидата від влади переваг посадового або службового становища можна привести наявну в них можливість офіційного "наїзду" на конкурентів, що мають реальний шанс на обрання. До суперників кандидата виявляють пильну увагу державні органи, з якими кандидат від влади в силу свого статусу працює в тісному контакті впродовж терміну повноважень. Це і виборчі комісії, і органи внутрішніх справ, і прокуратура, і суд, який фактично ставить точку в участі тієї або іншої особи у виборній кампанії.

Підсумовуючи, можна виокремити п'ять основних різновидів застосування адміністративного ресурсу:

1) пряий адміністративний тиск на виборців з використанням підкупу, погроз та фальсифікації результатів голосування;

2) тиск на конкурентів у всіх можливих формах: інформаційна блокада, наклепи, зняття конкурентів з реєстрації, відкриття кримінальних справ на конкурентів тощо;

3) використання адміністративного ресурсу для ефективного проведення власної виборної кампанії кандидата від влади;

4) одночасне використання усіх вищеперелічених різновидів застосування адміністративного ресурсу;

5) використання тільки перших двох різновидів застосування адміністративного ресурсу.

Перший, другий, четвертий та п'ятий різновиди можна віднести до чорних політичних технологій, а третій є прикладом сірих політичних технологій. Третій спосіб застосування адміністративного ресурсу є найбільш ефективною політичною технологією для кандидатів від влади.

Проблема недобросовісного використання посадовцями переваг свого посадового або службового становища, що суперечить ідеалам демократичних виборів, настільки очевидна і набуває іноді таких потворних форм, що влада не може її не визнавати і не робити спроб щодо декларативної заборони. Проте поки що ці дії є, по суті, несистемним латанням дір, і в цілому ситуація залишається неприйнятною.

На нашу думку, у рамках чинної виборчої системи вирішення цієї проблеми неможливе в принципі. Ймовірно, потрібний інший базовий підхід держави і суспільства до виборів у цілому і проведено передвиборної агітації, у тому числі особами, що обіймають державні та муніципальні посади. Наприклад, виключення численних, нічим не обґрунтованих заборон і обмежень, які стосуються проведення передвиборної агітації, розміру виборчого фонду кандидата, порядку його формування, розмірів власних засобів кандидата, засобів виборчих блоків, що висунули його, і об'єднань, розмірів добровільних пожертвувань юридичних осіб і громадян, використовуваних для проведення виборної кампанії. Як показує практика, більшість норм виборчого права, що містять заборони і обмеження, не працюють, оскільки нема реальної можливості про-

контролювати їх виконання. Однак реальна рівність кандидатів є лише ідеалом, до якого слід прагнути.

Прогалини в правовому регулюванні виборних процесів активно використовуються учасниками виборчих кампаній, причому не завжди сумлінно. Декларативно, для зміни ситуації, законодавці в більшості країн світу час від часу вносять зміни до виборчого законодавства з метою вдосконалення виборчої системи, підвищення її демократичності. Так, в Україні, ЦВК вибрала тактику поступового виявлення в процесі аналізу практики застосування виборчого законодавства його "слабких місць" і поетапного їх усунення шляхом внесення відповідних змін до законів, що регулюють порядок проведення виборів. Підтвердженням цього є ухвалення нового закону про вибори. Щоправда, іноді ухвалення змін до закону про вибори має не конструктивний характер, а деструктивний, а наслідок - збільшення адміністративного тиску.

Можна припустити, що всі недоліки, неточності, суперечності тощо активно використовуватимуться зацікавленими особами на виборах, а в подальшому будуть віднесені до так званих політтехнологічних прийомів і поставлені в провину особам, що професійно займаються виборами. В цілому підхід законодавця до регулювання вказаних відносин не змінився. Зміни виражаються в ретельнішій регламентації суспільних відносин і деталізації їх правового регулювання, що, природно, повинно привести до скорочення можливостей для різного тлумачення норм і чіткішого та однакового їх застосування.

Отже, виборче законодавство, навіть з урахуванням планованих змін, залишається дуже заплутаним і суперечливим, а підстав для зловживань і свавілля, як і раніше, чимало. Просто в різних країнах різний ступінь застосування адміністративного ресурсу. Легітимність застосування адміністративного ресурсу залежить від ступеня політичної культури, яка сформувалася в тій чи іншій країні. Саме тому варто підвищувати не тільки якість правового регулювання виборчого процесу, а й рівень політичної освіти та, як наслідок, підвищувати рівень політичної культури. Після чого, на нашу думку, можна буде обговорювати лібералізацію виборчого законодавства як метод підвищення якості виборчого законодавства.

1. *Технологии* политической власти: зарубежный опыт / [Иванов В. Н., Матвиенко В.Я., Патрушев В.И., Молодых И.В.]. – К., 1994. – С. 1717. 2. *Рудич Ф.М.* Много ли власти нужно власти? / Рудич Ф.М. – К., 1999. – С. 139 3. *Проблеми* влади і права в умовах постоталітарних трансформацій : міждисциплінарний аналіз : монографія / за заг. ред. О.Г. Данильяна, М.І. Панова. – Х., 2004. – С. 311. 4. *Златопольський Д.А.* Государственное право зарубежных стран / Златопольський Д.А. – М., 1999. – С. 233. 5. *Виборче* законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / за заг. ред. Є.В. Радченка. – К., 2003. – С. 85. 6. *Яворський В.* Принципи сучасного виборчого права України / В. Яворський // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2002. – № 3(30). – С. 41. 7. *Виборча* кампанія. Зарубіжний та вітчизняний досвід: Матеріали проекту по виборчих технологіях. – К. - Лондон, 1997. – С. 93. 8. *Підготовка* і проведення виборчої кампанії / авт.-укладач В.О. Наумов. – К., 2002. – С. 23.

Zhyhan Dmytro. Administrative resources as a political technology: the main application form

In the article the phenomenon of administrative pressure as a political technology. Analyzed the essence, the legal framework and the variety of administrative resource. Proposed conceptual framework for improving electoral legislation.

A large number of scientific studies on the electoral process, the right gaps in the electoral legislation, due primarily to the fact that elections are a means of control over the state of the people, and at the same time it means that is itself controlled by the state. Therefore, one of the problems of election campaigns last time - some of them members use so-called administrative resource.

Dunn article is an attempt to hold a political science perspective and legal analysis of administrative resources as a political technology.

The article emphasizes that administratyvnyy resource is legal. Administrative resources, which often helps members of management elite to win the elections to the representative and executive bodies and that often gets the attention of the media, is authentic.

In the electoral legislation of most countries have regulations that limit and therefore the punishment for taking advantage of his official position. It is for these words and hidden phenomenon known in everyday life as "administrative resource". However, in most of the world is krayihn rules prohibiting interfere with their duties.

The article deals with the basic forms of administrative resources as a political technology and conceptual basis to combat administrative resources. Analyzed and shlyashy points to improve electoral legislation.

Key words: administrative resource gaps rights, electoral legislation, liberalization of the electoral law.