

Бучин Микола

Національний університет "Львівська політехніка"

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕСУРС У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

© Бучин М., 2004

Розглянуто основні підходи до поняття адміністративного ресурсу. Розкрито умови, сприятливі для використання адміністративного ресурсу. На основі аналізу матеріалу виділено три основні способи використання адміністративного ресурсу, кожен з яких має свої конкретні форми прояву.

All main points of views on administrative resource are considered in this article. Also conditions, favorable for using of adminresource are determined. Three main methods of using administrative resource having definite forms of manifestation, are spesified.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна йде по шляху утвердження демократичного режиму. Однією з основних ознак демократії є проведення у державі вільних, чесних виборів. Вільними ж вважають такі вибори, у яких відсутній незаконний вплив влади на виборчий процес для досягнення власних цілей (тобто, якщо адміністративний ресурс не використовується під час виборів). Наявність чи відсутність адміністративного ресурсу можна вважати одним з головних критеріїв визначення ступеня демократичності кожної країни.

У наш час в Україні з кожним роком зростає значення адміністративного ресурсу під час виборів. Тому його дослідження є дуже актуальним, оскільки дасть змогу виявити суть і особливості цього поняття, з'ясувати способи його нейтралізації, що сприятиме демократизації політичного режиму України.

Аналіз досліджень. Хоча про адміністративний ресурс постійно говорять, все ж практично немає вагомих наукових досліджень, які б комплексно розкривали його суть. Більшість матеріалів про адміністративний ресурс існує у формі Інтернет-статей, вони є неструктурованими, часто навіть суперечать одні одним. Різні дослідники абсолютно по-різному трактують суть адміністративного ресурсу та його роль у політичному житті нашої держави. Тому нашим завданням є спроба проаналізувати основні підходи до поняття адміністративного ресурсу, визначити його зміст та форми використання.

Мета публікації – висвітлити основні підходи до адміністративного ресурсу, з'ясувати його суть, основні види та форми прояву, умови використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Є кілька підходів до трактування поняття адміністративного ресурсу. Зокрема, адміністративний ресурс розглядають як один з багатьох ресурсів виборчої кампанії, до яких зараховують фінансовий, часовий, інформаційний ресурси, ресурс кандидата та інше. Загалом ресурс виборчої компанії – це "можливість для "пропихання" кандидата виборцям"[6].

Згідно з цим підходом адміністративний ресурс – "комплекс додаткових ресурсів, котрими володіє кандидат, який знаходиться при владі чи підтримується нею" [5, с.50].

Тут мають на увазі те, що кандидат, який обіймає певну адміністративну посаду чи підтримується владою, державними службовцями, лише завдяки цьому вже має низку переваг порівняно зі своїми конкурентами. Наприклад, такий кандидат може розраховувати на підтримку того електорату, який завжди голосує за владу. Крім цього, він має значно легший доступ до ЗМІ, які висвітлюють заходи, здійснювані кандидатом, що є покладені на нього законом. Кандидат, який належить до влади, має менше проблем зі спонсорами, не відчуває браку кадрів, що дає змогу легко сформувати кваліфіковану команду. Тобто, навіть не порушуючи законодавства, кандидат, що підтримується владою, має значно більше переваг на початку виборчої кампанії, ніж його конкуренти.

Згідно з іншим підходом адміністративний ресурс – це "сукупність адміністративних важелів, які можуть бути використані на користь тієї чи іншої політичної сили з метою забезпечення бажаного результату на виборах" [3]. Цей результат може досягатися як за допомогою законних способів, так і з порушенням законодавства.

Під адміністративним ресурсом також розуміють “нелегітимний вплив на підготовку, проведення та підведення підсумків виборів з метою підтримки певного кандидата, політичної партії чи іншої політичної групи” [2]. Суб’єктами цього впливу можуть бути як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування.

Ще одним підходом є трактування, яке дає Інститут політики України, згідно з якими адміністративний ресурс – це “політологічний термін, що вживається для пояснення використання органами державної влади та місцевого самоуправління або кандидатами у народні депутати, які є державними службовцями, своїх повноважень задля досягнення політичних або корпоративних цілей шляхом порушення норм чинного законодавства” [1].

Олег Рафальський, заступник голови Ради партії "Демократичний Союз" вважає, що адміністративний ресурс – це "спроможність тієї чи іншої партії в такий спосіб побудувати вертикаль своїх структур, щоб забезпечити їй чіткість і злагодженість у роботі, вплив на громадську думку та відповідальність представників партії, які обіймають владні посади, перед партійцями та виборцями" [8].

Політолог Е. Ландовський вважає, що адміністративний ресурс – це "всі представники обласних, районних, міських адміністрацій, яких використовують для виконання того чи іншого завдання" [8]. Тому якісна характеристика адміністративного ресурсу буде залежати від того, які саме завдання треба вирішити.

Доволі поширеним є і такий підхід, що трактує адміністративний ресурс як евфемізм, який "вигадали для того, щоб незаконні дії назвати нейтральними науковими словами. Адміністративний ресурс – це фальсифікація виборів виконавчою владою української держави" [8]. Також адміністративним ресурсом вважають "безкарне порушення закону, правових норм у ході виборів" [7].

Як ми бачимо, є як і виключно негативні трактування адміністративного ресурсу, так і позитивне чи нейтральне його бачення. Загалом можна сказати, що адміністративний ресурс – це наявність у суб’єкта виборчого процесу через його належність до влади, додаткових ресурсів, які дають йому змогу здійснювати законний чи незаконний вплив на виборчий процес і волевиявлення виборців для досягнення особистих чи групових цілей.

Вперше словосполучення “адміністративний ресурс” з’явилося в Україні недавно – під час президентської виборчої кампанії 1999 року і під час всеукраїнського референдуму – 16 квітня 2000 року, тому що саме тоді і почали широко його застосовувати.

Однак це явище має глибокі корені. Воно виникло ще за радянської доби, "закономірно впливаючи із системи організації та особливостей функціонування механізмів командно-адміністративної системи, принципів централізації влади та непорушності владної ієрархії" [5, с.50]. Ці традиції були успадковані, хоч і в дещо модернізованому вигляді, українською владою.

Для того, щоб була можливість застосовувати адміністративний ресурс під час виборчої кампанії, необхідні певні умови. До таких умов можна зарахувати:

- 1) низький рівень розвитку громадянського суспільства в державі;
- 2) відсутність незалежних від влади, незаангажованих ЗМІ;
- 3) підтримка влади фінансово-промисловими групами;
- 4) низький рівень політичної культури громадян;
- 5) гіпертрофована роль виконавчої влади, її строга ієрархія;
- 6) недосконалість законодавства, наявність певних прогалин, які влада може використовувати для своїх потреб;
- 7) низький рівень активності, політичної участі громадян, їх зневіра у можливості щось змінити на краще, небажання громадян протидіяти застосуванню адміністративного ресурсу.

Однак наявність цих умов не обов’язково означатиме, що під час виборчої кампанії буде застосовано адміністративний ресурс. Так, під час президентських і парламентських виборів 1994 року були всі умови для використання адміністративного ресурсу, однак тоді він застосовувався значно рідше ніж під час виборів, які відбувалися під час правління Л. Кучми.

На нашу думку, це можна пояснити іншим рівнем політичної культури тодішньої правлячої еліти. Так, правляча еліта, яка була за Л. Кравчука, була зорієнтована передовсім на побудову демократичної держави,

на законні методи боротьби за владу. Водночас метою Л. Кучми та його оточення стало прагнення утримати владу будь-якою ціною.

Крім того, за часів правління Л. Кравчука був меншим рівень політичної апатії громадян, менш помітним було домінування виконавчої гілки влади. Зрештою, для того, щоб навчитися застосовувати різноманітні виборчі технології (і адміністративний ресурс), потрібен певний час, якого у Л. Кравчука було значно менше ніж у його наступника.

Слід сказати, що адміністративний ресурс може використовуватися на різних етапах виборчого процесу, а не лише у день голосування. Ефективнішим є його застосування в ході передвиборної кампанії (коли є умови для забезпечення нерівного становища для різних суб'єктів виборчого процесу), ніж його безпосереднє використання в день виборів. Це пояснюється тим, що в день голосування всі кандидати та політичні партії на законних підставах можуть контролювати волевиявлення виборців за допомогою офіційних спостерігачів. А виявити адміністративний ресурс та протидіяти йому під час виборчої компанії значно важче. Тому це дає підставу виділяти різні види і форми застосування адміністративного ресурсу.

Так, можна виділити три основні способи використання адміністративного ресурсу:

1. Прямий адміністративний тиск на виборців. Суть цього тиску полягає у тому, що вся адміністративна вертикаль працює на відповідного кандидата чи політичну партію, перетворюється на своєрідну територіальну команду. Крім того, всі структури, які у певний спосіб залежать від влади (силові структури, освітні та медичні заклади, державні ЗМІ, органи місцевого самоврядування тощо) теж починають працювати на цього кандидата чи політичну партію (блок).

У межах цього способу можна виділити такі форми прояву адміністративного ресурсу:

- насильницьке залучення громадян до лав відповідних політичних партій (чи, навпаки, примушування людей вийти зі складу певних партій);
- пряий підкуп виборців;
- погрози застосувати силу, репресії проти виборців, якщо вони не проголосують за відповідного кандидата чи політичну партію;
- порушення закону під час формування списків виборців. Так, до списків можуть вноситись ті громадяни, які вже не проживають на території цього виборчого округу чи ділянки, особи, що ще не досягли 18 років, померлі. Це відкриває більше можливостей для маніпуляцій з виборчими бюлетенями;
- організація пересувних бригад, які в день виборів голосують на декількох ділянках;
- організація голосування строем – солдатів, міліціонерів, ув'язнених примушують масово голосувати за відповідного кандидата чи політичну партію (блок);
- порушення під час формування виборчих комісій. Так, у виборчих округах можуть висуватись непрохідні кандидатури від провладних сил, що дає змогу владі створити потрібну більшість у виборчих комісіях, поставити на керівні посади у комісіях своїх людей;
- тиск на членів виборчих комісій за допомогою погроз, шантажу чи підкупу, щоб змусити до фальсифікації результатів виборів;
- створення двійників за допомогою офіційної (через міліцію чи ЗАГС) зміни прізвищ, імен і по батькові кандидатів;
- маніпуляції з визначенням меж виборчих округів на основі врахування розстановки політичних сил;
- недопускання спостерігачів до виборчих ділянок чи їх вигнання під час підрахунку голосів;
- порушення, фальсифікація під час підрахунку голосів;
- махінації під час підрахунку голосів в окружних виборчих комісіях чи в ЦВК.

Як ми бачимо, ці методи використання адміністративного ресурсу підпадають під дію Кримінального Кодексу України. Крім того, вони не є достатньо ефективними, бо "досить часто вони дають навіть протилежний результат, оскільки озлоблюють виборців" [5, с.50]. Внаслідок таких дій влада часто втрачає довіру у виборців.

2. Тиск на конкурентів та тих, хто їх підтримує. Тут можна виділити такі форми прояву адміністративного ресурсу:

- відмова у реєстрації сильних кандидатів під будь-яким приводом;
- прями погрози чи шантаж кандидатів з використанням таких структур, як податкова адміністрація, санепідемстанція, міліція, пожежна охорона та інші структури;
- кандидату пропонують певні посади, якщо він зніме свою кандидатуру;
- створення різних перешкод у роботі виборчих штабів конкурентів (відключення телефонів, струму, рейди податківців та інших структур);
- певним кандидатам не надають під будь-яким приводом приміщення для організації зустрічей з виборцями;
- зняття кандидата чи політичної партії з виборчих змагань на незаконних чи частково законних підставах;
- тиск на спонсорів певних кандидатів чи на політичні партії та на організації, що підтримують певного кандидата чи партію;
- побиття чи арешт на вулиці активістів, які агітують за невігідного кандидата чи політичну партію;
- репресії проти населення тих територій, які підтримують конкурентного владі кандидата чи політичну партію (блок). Це може здійснюватися через відключення струму чи газу від певних населених пунктів, закриття маршрутів транспорту та інше;
- інформаційна блокада, суть якої полягає в тому, що під тиском влади ЗМІ відмовляють певним кандидатам чи політичним партіям у наданні ефіру чи газетних площ;
- закриття невігідних ЗМІ, арешти тиражів газет.

Проте, чинячи тиск на конкурентів, влада може домогтися і протилежних результатів. Цей тиск дає змогу певним кандидатам чи політичним партіям сформувати імідж борця за правду, проти якого застосовують репресії. "Інколи деякі кандидати навіть провокують атаку на себе з боку влади і будують на цьому свої виборчі компанії" [5, с.51].

3. Використання адміністративного ресурсу для ефективної побудови кандидатом від влади чи провладною партією власної виборчої кампанії. У межах цього способу можна виділити такі форми використання адміністративного ресурсу:

- всі чи майже всі ЗМІ підтримують одних і не підтримують інших кандидатів чи політичні партії (блоки);
- кандидат чи політична партія, які належать до влади, можуть організувати різні заходи (концерти, благодійні акції, святкування) під час виборчої кампанії за рахунок коштів державного бюджету;
- організація під час виборчої кампанії заходів, спрямованих на покращання життєвого рівня населення (виплата заборгованості, ремонт доріг тощо);
- організація службових поїздок під час виборчої кампанії, за що кандидати, які є державними службовцями, ще й отримують грошове відшкодування за витрати;
- використання кандидатом чи політичною партією службового обладнання, транспорту, підлеглих працівників для ведення власної виборчої кампанії;
- офіційна підтримка владою певних суб'єктів виборчого процесу;
- одержання певними кандидатами чи політичними партіями достовірної закритої аналітичної інформації від органів державної влади про перебіг виборчого процесу.

Цей спосіб застосування адміністративного ресурсу є найефективнішим. При його застосуванні "ведення кампанії віддається команді спеціалістів, у розпорядження яких передається весь комплекс адміністративних ресурсів. В такому випадку стартова перевага кандидата по ресурсному забезпеченню використовується найбільш грамотно" [5, с.51].

Однак рідко у виборчих кампаніях застосовують лише один спосіб використання адміністративного ресурсу. Найчастіше влада використовує всі три способи одночасно.

В Україні суб'єктами адміністративного ресурсу під час виборів можуть бути :

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) Адміністрація Президента України;

- 3) центральні органи виконавчої влади;
- 4) місцеві органи виконавчої влади;
- 5) органи місцевого самоврядування (насамперед сільські, селищні, міські голови, виконавчі комітети місцевих рад тощо).

Ефективність адміністративного ресурсу залежить від типу виборчої системи. Значно кращих результатів влада може досягти у мажоритарних виборчих округах, на виборах депутатів міських та районних рад, на виборах сільських, селищних, міських голів, ніж у загальнонаціональному виборчому окрузі. Це пояснюється тим, що значно легше чинити тиск на окремих кандидатів, на громадян конкретного виборчого округу чи задовольняти їх інтереси, ніж впливати на політичні партії (блоки) чи на все суспільство загалом.

Існує також певна залежність між рівнем застосування адміністративного ресурсу та рівнем розвитку ЗМІ в певному регіоні. Так, у великих містах, де добре розвинуті ЗМІ, “володіння безперешкодним доступом до мас-медіа може бути важливішим для перемоги на виборчих перегонах, аніж безпосереднє застосування владних важелів впливу” [3]. Водночас у тих регіонах (сільська місцевість, невеликі міста), де рівень розвитку ЗМІ є доволі низьким, ефективнішим є застосування адміністративного ресурсу під час виборчого процесу.

Також варто розглянути питання про співвідношення органів державної влади та органів місцевого самоврядування у плані застосування адміністративного ресурсу. Так, в Україні не існує достатніх правових механізмів впливу органів державної влади на органи місцевого самоврядування. Це пояснюється, зокрема, виборністю сільських, селищних, міських голів, яких важко притягнути до відповідальності “навіть в частині виконання делегованих повноважень” [2]. І тим важче змусити органи місцевого самоврядування діяти під час виборів так, як це необхідно центральній владі. Тому політична система України дає змогу “переполовинити можливість впливу адміністративного ресурсу (в значенні впливу органів виконавчої влади) через блокування подібних “ініціатив” органами місцевого самоврядування” [2]. Тобто в Україні спостерігається розпорошення адміністративного ресурсу.

Українська місцева еліта має можливість самостійно застосовувати адміністративний ресурс для власних потреб. Найбільше можливостей для цього є у органів місцевого самоврядування великих міст. Однак ці можливості істотно обмежуються внаслідок того, що центральна влада залучає до політичного процесу правоохоронні органи, які можуть чинити тиск на регіональну владу, шантажувати її.

Як вже було сказано, політична сила, яка володіє адміністративним ресурсом, має деякі стартові переваги перед конкурентами. Однак використання адміністративного тиску має і певні недоліки. Тут потрібно зауважити, що за допомогою якогось одного ресурсу важко одержати перемогу на виборах. Це найхарактерніше для адміністративного ресурсу, який є “своєрідним “множником” для інших ресурсів. Множення на нуль дає в результаті нуль” [6]. Тому адміністративний ресурс повинен комплексно доповнюватись іншими ресурсами виборчої компанії.

Крім того, використання адміністративного ресурсу часто потребує значних коштів, оскільки чиновників потрібно чимось зацікавити. Кандидат, який володіє адміністративним ресурсом, завжди асоціюється також із владою і “відповідає за всі недоліки і прорахунки влади (навіть якщо і не має до них прямого відношення)” [5, с.413]. Кандидата від влади легко критикувати. Він також завжди має ворогів, які можуть профінансувати його найсильніших конкурентів.

Розглядаючи адміністративний ресурс, необхідно звернути увагу і на питання про те, чи не надаємо ми надмірної ваги цьому явищу, чи не створюємо міфів навколо нього.

Зокрема, існує думка, що головним завданням адміністративного ресурсу є створення міфу, за допомогою якого можна маніпулювати свідомістю виборців, нав’язуючи їм песимістичні очікування і сприяючи їхній політичній апатії. Так, П. Симоненко вважає, що адміністративний ресурс сьогодні став своєрідною політичною ломакою, яка вигадана для залякування виборців.

Однак існує й інша позиція, згідно з якою апеляція до зловживання конкурентами адміністративним ресурсом у період виборів – це прагнення пояснити власні провали й невдачі.

На нашу думку, не потрібно заперечувати вагомий вплив адміністративного ресурсу на результати виборів, однак роль цього явища не потрібно абсолютизувати. Якщо правильно побудувати виборчу кампанію, його вплив можна нейтралізувати і добитися перемоги на виборах.

Підсумовуючи сказане, можна стверджувати, що під адміністративним ресурсом, з одного боку, можна розуміти здатність влади впливати на політичний процес, виконувати свої функції. У цьому разі адміністративний ресурс набуває позитивне значення, притаманний всім демократичним країнам.

З іншого боку, адміністративний ресурс – це незаконний вплив влади на виборчий процес, що є аномальним явищем у демократичній державі. Тому з ним потрібно боротися, протидіяти йому.

Оскільки з плином часу адміністративний ресурс відіграє щораз більшу роль у політичному житті України, набуває все нових форм прояву, то існують непогані **перспективи подальших досліджень** у цій площині.

ЛІТЕРАТУРА

1. Баликов С. *Передвиборна арифметика в Україні: з адмінресурсом два на два завжди п'ять*. URL: <http://www.ukipr.kiev.ua/ukrainian/epicenter/14/006.html>.
2. Дуда А. *Адміністративний ресурс як фактор політичної боротьби на парламентських виборах 2002 року*. URL: <http://www.spa.org.ua/vis/1/3.html>.
3. *Звіт за результатами фокус-групового дослідження "Використання "адміністративного ресурсу" під час виборчої кампанії 2002 року"*. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/ukrainian/adminresurs/002.html>.
4. *Знайомтесь – "Адміністративний ресурс"*. URL: <http://www.ukipr.kiev.ua/ukrainian/adminresurs/001.html>.
5. Малкин Е., Сучков Е. *Основы избирательных технологий*, 2002.
6. Стоякін В. *Адміністративний ресурс у виборчих кампаніях* // День, 9 серпня 2001 р.
7. Хмара С. *Опозиційний рух не захлиснувся – він іде на вибори* // Україна Молода, 6 листопада 2001 р.
8. *Що таке адміністративний ресурс? (Запитання "Дня")* // День, 9 серпня 2001 р.

Турчин Ярина

Національний університет "Львівська політехніка"

ДЕРЖАВОТВОРЧІ АСПЕКТИ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕЇ У ТЕОРЕТИЧНІЙ СПАДЩИНІ С. ШЕЛУХІНА

© Турчин Я., 2004

Проаналізовано праці відомого українського громадсько-політичного діяча, вченого, правознавця кінця XIX – початку XX ст. С. Шелухіна. На основі досліджуваного матеріалу виділено основні складові української національної ідеї: мова, релігія та право, які відіграють консолідуючу роль у відновленні української державності. Показано, що чинники єдності нації не можуть бути однотипними, а перебувають у внутрішній духовній єдності і солідарності.

The works of the famous Ukrainian statesman, the scientist, the lawyer at the close of the XIX century and at the beginning of the XX century S.Sheluhin have been analyzed. On the basis of the research material the main components of the Ukrainian national idea are marked out. They are language, religion and law, they play a consolidating role in the process of restoration of the Ukrainian state. It is shown that the things which unite the nation can not be of the same type but are in the inner spiritual unity and solidarity.

Постановка та актуальність проблеми. Динаміка суспільно-політичних процесів в Україні стимулює пошук перспективних шляхів зміцнення власної державності та утворення її позицій у міжнародному співтоваристві. Особливу роль у цьому відіграє національна ідея, яка єднає всі прошарки суспільства і створює сприятливі умови для його розвитку. Без консолідуючої національної ідеї неможливе становлення та розбудова сучасної держави, адже вона є потужним чинником забезпечення економічного, політичного, культурного та соціального прогресу. Аналізуючи сучасний стан державотворення в Україні, член-кореспон-