

## *Розділ 2*

---

---

# **ІСТОРІЯ І СУЧАСНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Н. Ніколаєнко*

### **ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕСУРСУ ПІД ЧАС ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ**

Адміністративний ресурс можна визначити як використання посадовими особами своїх службових повноважень з метою впливу на виборчий процес. По суті, адміністративний ресурс – це повний комплекс ресурсів, володіння якими надає кандидату від влади додаткові можливості під час виборів.

Існують різноманітні методологічні підходи до визначення адміністративного ресурсу, такі як: формально-юридичний та політологічний [1]. Оскільки його реалізація є фактичною монополією державних органів та посадових осіб, то дана категорія може кваліфікуватися як посадовий злочин. В якості прикладу можна навести статті 364, 365 Кримінального Кодексу України [2], які визначають адміністративний ресурс як злочин.

Але проблема виникнення цього явища лежить у площині не юриспруденції, а в особливостях політичної системи в цілому та української зокрема. Таким чином, шлях визнання адмінресурсу лише як зловживання своїм посадовим становищем є тупіковим.

Логічно застосувати політологічний підхід до визначення адміністративного ресурсу. Насамперед, – це деструктивне політичне явище, здатне дестабілізувати політичну ситуацію в країні, порушити рівновагу, конкурентність політичної системи, – це можливість використання посадовими особами свої службових повноважень у корисних цілях.

Реалізація адміністративними структурами своїх переваг приводить до формування підданського типу політико-правової культури суспільства.

Проблема використання адміністративного ресурсу під час виборчої кампанії – одна з найгостріших у державі. Очевидно, що даний ресурс застосовується не лише під час виборів. Його вплив поширюється на весь політичний процес. Якщо проаналізувати останні президентські вибори, то саме тиск влади у формі адміністративного ресурсу став однією з причин проведення повторного III туру голосування [3].

Адміністративний ресурс є одним із багатьох методів та засобів владних суб'єктів, який активно втручається в політичне життя країни. У загальному розумінні він не може розглядатися як прерогатива державних виконавчих органів. Користуються своїм службовим становищем і депутатський корпус всіх рівнів, і представники органів прокуратури, судової влади.

Особливістю адміністративного ресурсу як явища є те, що в ньому практично відсутня монітарна сутність. Він являється засобом досягнення більш глобальних політичних цілей.

Якщо аналізувати адміністративний ресурс у контексті корупційної діяльності владних структур, то потрібно акцентувати увагу на його протиправній та аморальній сутності. Протиправність певною мірою складається не лише з порушень посадовими особами межі своєї компетенції, а й з абсолютного ігнорування конституційними правами громадян.

В Україні, з причини низького рівня політико-правової культури суспільства, не існує поваги до встановлених Конституцією норм і принципів. Державні службовці не являються виключенням.

Виборчі кампанії являються самою плідною сферою для дослідження та аналізу адміністративного ресурсу, оскільки в даній області він виявляється повною мірою. У процесі досягнення органами влади власних корпоративних інтересів виявилось декілька типів адміністративного тиску, які яскраво виявилися в сучасних умовах – це організаційний, медійний, бюджетний, силовий адміністративні ресурси [4]. Зупинимося на першому.

#### **I. Організаційний адміністративний ресурс.**

Органи влади для реалізації власних інтересів використовують додаткові організаційні можливості та ресурси. Найбільш типовими проявами організаційного адміністративного ресурсу можуть бути:

- безпосередня підтримка кандидатів з боку посадових осіб;
- надання службових приміщень виборчим штабам;
- залучення місцевої адміністрації на агітаційну роботу, використання посадових осіб в якості помічників кандидата;
- надання інформації про активність опонентів на певній території;

- виробництво агітаційних матеріалів, листівок, книг, плакатів за рахунок державних кампаній, підприємств з державною участю, наукових інститутів;
- організація заходів, наприклад, зустрічі кандидатів з керівництвом та колективом підприємств;
- використання посадових осіб, працівників державних підприємств для збору підписів;
- створення перешкод у роботі опозиційних штабів, як приклад, відключення телефонів, світла тощо.
- залучення вчителів, лікарів, студентства для роботи в якості агітаторів на платній основі.

Проте існує ряд типів організаційного адміністративного ресурсу, який використовується безпосередньо при підготовці процедури виборів, або під час самих виборів, а саме:

- організація масового дострокового голосування;
- внесення до списків неіснуючих виборців;
- маніпуляції з відкріпними талонами;
- махінації при підведенні підсумків голосування [5].

## **II. Медійний адміністративний ресурс.**

Засоби масової комунікації залишаються наймогутнішим каналом політичної комунікації, адекватної заміни якому поки немає. Найбільшу небезпеку для громадян і демократичного устрою представляє використання ЗМІ для політичного маніпулювання – схованого керування політичною поведінкою та свідомістю людей з метою примусити діяти їх всупереч власним інтересам. ЗМІ є основним інструментом політичного маніпулювання. Оскільки мають фактично необмежені ресурсні можливості. Все залежить від того, хто володіє даними ресурсами.

Владні структури активно використовують медійний ресурс у своїх цілях. Через ЗМІ сьогодні в Україні проводиться в життя політика впливу на прийняття політичних рішень, а не лише тільки вплив на виборця. Мас-медіа виступають у ролі не тільки як каналу інформації, а й каналу політичної пропаганди. Цьому сприяло формування кланово-олігархічної системи сучасності, в якій пройшов перерозподіл сфер впливу на ЗМІ, величезний адміністративний тиск.

В умовах відсутності незалежних недійних структур адміністративним структурам, посадовим особам не складає важкої праці провести інформаційну блокаду опозиційного кандидата і навпаки висвітлити діяльність провладної особи в кращих традиціях радянського телебачення. Як прикладом може слугувати президентська виборча кампанія 2004 року, під час якої провладний кандидат виконував прем'єрські повноваження і одночасно проводив

виборчу агітацію, яка повномаштабно висвітлювалася на телебаченні, в пресі. Можна визначити наступні типи прояви медійного адміністративного ресурсу. Такі як:

- громадкості повідомляють лише про ті внутрішні та міжнародні події, які вигідні органам влади, адміністративному апарату; переорієнтація суспільства на вирішення неактуальних, незначних проблем [6];
- пряме порушення правил передвиборчої агітації, наприклад, у вигляді непропорційного надання ефірного часу;
- дискредитація опонентів на основі незначних або недоказових фактів;
- повідомлення про подію випереджається її політичною оцінкою;
- проведення “заказних” журналістських розслідувань з постійним показом у прайм-таймі;
- війна “компрокатів” з упередженою оцінкою опонента;
- при підготовці новин використання “темників”;
- прихована реклама у вигляді появи провладного кандидата в новостійних програмах, створення постійного інформаційного приводу, участь у різноманітних програмах.

### **III. Бюджетний адміністративний ресурс.**

Безумовно один із самих дієвих видів адміністративного ресурсу. Під час виборчої кампанії кандидати мають різні можливості доступу до бюджетних ресурсів. Виборчі кампанії дають приклади найбільш типових проявів бюджетного адміністративного ресурсу. Серед яких найбільш розповсюджені:

- порушення порядку фінансування виборчої кампанії;
- перевищення об’єму витрат і оплата передвиборчої агітації крім виборчого фонду;
- разові надбавки, які подаються, як підвищення заробітних плат, пенсій, особлива “турбота” про різні категорії населення;
- нецільове використання бюджетних коштів на виборчі перегони;
- початок реалізації національних проектів, в основі яких покладено бюджетне фінансування;
- неформальне використання позабюджетних фондів;
- прямий підкуп виборців за рахунок бюджету;
- тиск на потенційних спонсорів кандидата;
- тиск на опонентів через органи фінансового контролю.

### **IV. Силовий адміністративний ресурс.**

Силовий адміністративний ресурс у повному об’ємі застосовується зовсім недавно. Особливістю цього типу є те, що він може застосовуватися не лише під час виборчої кампанії. Основними його формами можуть бути:

- організація силовими структурами стеження за кандидатами;
- притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності політичних опонентів, їх арешт;
- безпосереднє втручання у справи опозиційних кампаній, ЗМІ, політичних партій з боку структур МВС, прокуратури, СБУ;
- забезпечення потрібних рішень у судах;
- робота силових відомств для дестабілізації штабу суперника;
- постійні незаплановані перевірки бізнес-структур опонентів.

Таким чином, під час проведення виборчої кампанії повномасштабно застосовується адміністративний ресурс, який є свого роду PR-технологією з розряду “брудних”. Основними ознаками якого є: зазначена технологія являється одним із ресурсів, яким володіє апарат влади; використовується посадовими особами і державними органами за допомогою владного статусу; не включений у систему держапарату; надає преференції одним громадянам, організаціям і встановлює обмеження для інших.

Таким чином, адміністративний ресурс можна кваліфікувати як сукупність форм та заходів, які використовуються посадовими особами для здійснення цільового впливу на виборця, втручання у виборчий процес з боку органів влади не в межах їх компетенції з метою збереження своїх владних повноважень.

Здебільшого перемогу на виборах одержують представники влади, які контролюють органи, що фіксують і проводять вибори, а також кандидати, яких підтримують керівники центральних або місцевих органів влади. Адміністративний ресурс – це комплекс прийомів та засобів, які використовуються суб’єктом влади у формі заохочень, примусу.

Очевидно, що адмінресурс використовується не лише під час проведення виборів і не тільки при визначенні їхніх результатів. Його вплив розповсюджується на весь політичний процес. Головна мета його використання у виборчому процесі – це вплив влади на політичний вибір громадян.

1. Чуклинов А. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции. – [www.rupor.info](http://www.rupor.info). 2. Кримінальний Кодекс України. – К., Парламентське видавництво. – 2001. 3. Жданов І. Выборы-2002: соло для адміністративного ресурсу // Дзеркало тижня.– 2002. – 22 грудня. 4. Чуклинов А. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции.– [www.rupor.info](http://www.rupor.info). 5. Драйгал С. Методика власти // Деловая столица. – 2005. – 11 октября. 6. Панкратов В.Н. Управление людьми: Практическое руководство. – М.: Из-во Институт Психотерапии. – 2002. – С. 17.