



Н. О. Ніколаєнко,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології Миколаївського національного
університету ім. В. О. Сухомлинського

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕСУРС: ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ

У статті висвітлюються політико-правові чинники протидії застосуванню адміністративного ресурсу в Україні під час виборів. Чітко виокремлено головні проблеми виборчої практики щодо порушення законодавства.

Ключові слова: адміністративний ресурс, політична корупція, зловживання владою, державне управління, вибори.

Н. А. Николаенко
**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС:
ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ**

В статье освещаются политико-правовые факторы противодействия применению административного ресурса в Украине во время выборов. Четко выделены главные проблемы избирательной практики относительно нарушения законодательства.

Ключевые слова: административный ресурс, политическая коррупция, злоупотребление властью, государственное управление, выборы.

N. A Nikolaenko
**ADMINISTRATIVE RESOURCE:
POLITICAL AND LEGAL PROBLEMS OF
COUNTERACTION**

The article highlights the political and legal factors against the use of administrative resources in Ukraine during the elections. Clearly, specifically mentioned the main problems of election practices towards election law violations.

Key words: administrative resources, political corruption abuse of power, governance, elections.

виборчої практики в Україні є порушення законодавства щодо волевиявлення громадян під час реалізації процедур формування представницьких органів влади, прийнятті колективних рішень тощо з боку інститутів виконавчої влади. В силу суб'єктивних та об'єктивних причин ці явища стали фактором державної політики, який прийнято називати адміністративним ресурсом.

Адміністративний ресурс як один із основних ресурсів влади є явищем, який обмежує права і свободи всіх учасників виборчого процесу. На державному рівні агентами впливу на виборчий процес виступають як найвищі посадові особи, так і регіональні керівники обласних, районних державних адміністрацій, керівники галузевих управлінь та відомств. Сьогодні центральне місце в реалізації адміністративного впливу на вертикаль виконавчої влади і виборчий процес займають Адміністрація Президента України та Кабінет Міністрів України. Причиною цього є наявність у них надзвичайно великого кола повноважень.

Чинник, маючи важелі керування апаратом співробітників, фінансовими й матеріально-технічними ресурсами, здатний справляти як позитивний, так і негативний вплив на керування ним галузі економіки або інші сфери соціального життя. Він може перевищити свої повноваження в корисливих, у т. ч. політичних, цілях. Нерідко трапляється, коли сам чиновник або його партійні соратники балотуються на пост президента, у Верховну Раду або ради інших рівнів.

Головна мета використання адмінресурсу у виборчому процесі – це вплив на політичний вибір громадян України. Однак варто зазначити, що адміністративний ресурс використовується не лише під час проведення виборів чи підрахунку їх результатів – він поширюється на весь політичний процес.

Суб'єктами адміністративного ресурсу, окрім органів державної влади і місцевого самоврядування, можуть бути державні та приватні підприємства й установи, що знаходяться під контролем влади. Носіями адмінресурсу виступають також представники бізнесу, які в разі перемоги мають можливість отримати певні преференції від підтриманого ними кандидата чи партії.

Найбільшими можливостями серед суб'єктів застосу-

вання адміністративного ресурсу володіють органи виконавчої влади, оскільки саме вони забезпечують безпосереднє виконання законів, їх упровадження в життя і мають для цього найбільше засобів. У той же час, саме посадові особи повинні нести відповідальність за використання адміністративного ресурсу.

Вирішення цієї проблеми часто здається неможливим, оскільки мало хто із сучасних суб'єктів політичного процесу унікав застосування адміністративних важелів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковий аналіз використання адміністративного ресурсу базується на основі вивчення широкого кола джерел. Дослідження цієї проблеми знаходяться на початковому етапі, а їх результати відображені, головним чином, у підручниках з кримінального права, науково-практичних коментарях.

Під час аналізу виборчого законодавства автор користувався матеріалами збірки «Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування» за редакцією відомого дослідника виборчого законодавства Є. Р. Радченка. Питання реформування законодавчої бази виборів досліджує відомий експерт А. Дуда. Потребує глибокого дослідження проблема виявлення та нейтралізації адміністративного ресурсу, оскільки його застосування порушує законодавство України.

Мета статті полягає в обґрунтуванні політико-правових чинників протидії застосуванню адміністративного ресурсу в Україні під час виборів та виокремлення головних проблем виборчої практики щодо порушення виборчого законодавства.

Основні результати дослідження. Громадянські, політичні та соціальні права є найбільш важливими в конституційному статусі людини і громадянина України та, безумовно, потребують конкретних гарантій їх забезпечення, зокрема кримінально-правовими засобами. Чинним законодавством більшість порушень, які сьогодні реалізуються адмінресурсом, підпадають під дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Особливо чітко ці норми виписані у Кримінальному кодексі України від 5 квітня 2001 року (Розділ V. Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини та грома-

дянина). Законодавець у чинному Кримінальному кодексі вказав у трьох статтях (157–159) злочини, якими порушуються виборчі права громадян:

- перешкоджання здійсненню виборчого права;
- неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи невірне оголошення результатів виборів;
- порушення таємниці голосування.

У статті 157 Кримінального кодексу України вказується на застосування організаційного виду адміністративного ресурсу, а саме: безпідставна відмова в реєстрації кандидатом; не включення громадянина до списків виборців за наявності для того підстав або вилучення громадянина із списків виборців за відсутності для того підстав; неправомірна відмова виборцю у прийнятті та розгляді його заяви про включення його до списку виборців; примушування виборця поставити підпис у підписному листі на підтримку певного претендента в кандидати чи, навпаки, відмовитись у підписанні такого листа; неповідомлення або неправдиве повідомлення його про місце та час голосування; примушування кандидата зняти свою кандидатуру з балотування чи зареєструватися кандидатом.

Суспільна небезпека цього злочину полягає в тому, що він посягає на конституційне право громадян України обирати або бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це діяння порушує врегульований законодавством виборчий процес, який здійснюється на засадах загального, рівного і прямого виборчого права; таємності голосування; добровільної участі громадян у виборах; вільного та рівноправного висування кандидатів; рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; неупередженості до кандидатів з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів; свободи агітації; гласності й відкритості виборчої кампанії.

Відзначимо, що саме вищевказані діяння можна класифікувати як незаконне використання адміністративних ресурсів влади. Унаслідок цього окремі органи державної влади чи органи місцевого самоврядування можуть виявитися фактично нелегітимними.

Окрім того, вищевказана стаття Кримінального кодексу вказує на перешкоджання у проведенні передвиборчої агітації та передбачає створення будь-яких перепон громадянам України, політичним партіям, іншим об'єднанням громадян, колективам підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, вільно і всебічно обговорювати передвиборчі програми кандидатів, їхні політичні, ділові та особисті якості, безперешкодно вести агітацію «за» чи «проти» того або іншого кандидата, виборчі списки кандидатів від політичних партій чи виборчих блоків.

В українській виборчій практиці зазначені негативні явища можуть проявлятися у зриві проведення зборів, мітингів чи зустрічей із кандидатами (їх прямих забороні, недопущенні виборців, кандидатів чи інших осіб до місця їх проведення, ненаданні приміщення, умисному виведенні з ладу технічного обладнання, необхідного для проведення таких заходів, відключенні електроенергії, несвоєчасному повідомленні про місце і час таких заходів тощо), наданні необґрунтованих переваг чи встановленні безпідставних обмежень для передвиборчих виступів кандидатів, їхніх довірених осіб у відповідних засобах масової інформації, безпідставній відмові у виготовленні матеріалів передвиборчої агітації, їх незаконному вилученні або знищенні, порушенні правил трансляції засобами масової інформації агітаційних телерадіопрограм тощо.

Дискусійним є питання притягнення до кримінальної відповідальності за неправомірне використання виборчих бюлетенів. Одним із таких діянь є видача членом виборчої комісії виборчого бюлетеня особі, яка не внесена до списку виборців, або видача виборцеві виборчих бюлетенів (виборчого бюлетеня) замість інших виборців [1]. Вищевказана стаття також передбачає санкцію за підлог, виготовлення виборчого документа невстановленого зразка

чи виготовлення у спосіб, не передбачений законом, внесення до виборчого документа завідомо неправдивих відомостей або вчинення будь-якої іншої його підробки. Використання завідомо підробленого виборчого документа чи виготовленого у спосіб, не передбачений законом, караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років.

Цією статтею кримінальний закон передбачає охорону правовідносин, пов'язаних із видачею членом дільничної виборчої комісії виборцю виборчого бюлетеня. Саме з цього моменту для громадянина розпочинається процес голосування. Якщо ж проаналізувати практику проведення дня голосування, то слід наголосити на таких особливостях української виборчої практики.

Згідно із чинним виборчим законодавством, до виборчої дільниці входять від 2 до 3 тисяч виборців. Зазвичай членами дільничної виборчої комісії є громадяни, які проживають на території цієї дільниці або сусідніх у межах відповідного населеного пункту. Тут є велика ймовірність того, що певну частину виборців члени комісії знають особисто. В радянські часи голосування було громадянським обов'язком, який чітко виконувався. Досить часто за всю сім'ю йшов голосувати один із її членів. На виборчих дільницях подеколи ігнорувалася норма закону, згідно з якою виборчий бюлетень видавався громадянину після пред'явлення документа, що посвідчує його особу.

Враховуючи, що в Україні за період її незалежності як загальноукраїнські, так і місцеві вибори відбувалися не дуже часто, спостерігався доволі низький рівень правової освіти його учасників, тому і члени виборчої комісії, і самі виборці продовжують порушувати чітко регламентований виборчим законом порядок голосування [2].

Значні порушення порядку голосування відбулися під час президентських виборів 2004 р. Наприклад, у Донецькій області за матеріалами органів міліції порушено 92 кримінальних справи за фактами фальсифікації на виборах Президента у 2004 р. Неодноразові порушення статті 158 КК України («Неправомірне використання виборчих бюлетенів, фальсифікація виборчих документів, або неправильний підрахунок голосів, або неправильне оголошення результатів виборів») були виявлені в містах Донецьк, Маріуполь, Дружківка, Єнакієве, Слов'янськ і в Мар'їнському районі [3].

Зокрема порушено кримінальну справу щодо невідомих осіб, які в січні-березні 2005 року шляхом спливання замку на вхідних дверях архіву, розташованого у приміщенні Мар'їнської райдержадміністрації, проникли до архіву, звідки викрали списки виборців і бюлетені другого туру голосування, що вплинуло на підрахунок голосів. У журналі реєстрації заяв та повідомлень про злочини на виборах органами внутрішніх справ зареєстровано 1221 матеріал перевірок за 1636 фактами порушень виборчого законодавства. Встановлено, що основними способами здійснення порушень є: видача виборчих бюлетенів за помилених осіб і осіб, які фактично не брали участі в голосуванні; внесення до виборчих списків неіснуючих громадян; подвійне внесення прізвищ в основні списки та списки тих, хто голосує вдома [3].

Слід відзначити, що Кримінальний кодекс України у статті 159 встановлює відповідальність за умисне порушення таємниці голосування під час проведення передбачених законом України виборів, вчинене членом виборчої комісії або іншою службовою особою із використанням влади чи службового становища [4].

Характеризуючи адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності, слід зазначити, що її підставою є не лише вчинення адміністративного проступку. Це повною мірою стосується й виборчого законодавства. Незважаючи на ту обставину, що виборче законодавство врегульовує досить складну процедуру виборів, до того ж містить значну кількість заборон, за порушення яких повинні бути передбачені санкції адміністративним законодавством. Чинний Кодекс про адміністративні правопорушення містить одну главу 15-А «Адміністративні право-

порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення».

Згідно з цим законодавчим актом, відповідальність до правопорушників наступає за такі дії: порушення порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку подання відомостей про виборців до органів Державного реєстру виборців, виборчих комісій, списків громадян України, які мають право брати участь у виборах та референдумі; порушення порядку ведення передвиборної агітації; надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), порушення права на користування приміщеннями під час виборчої кампанії, порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях, ненадання копії виборчого протоколу, порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення виборчої кампанії [5].

Таким чином, за порушення виборчого закону встановлена кримінальна (ст. 157, 158, 158-1, 159, 159-1 Кримінального кодексу України (далі КК) та адміністративна (212-7, 212-8, 212-9, 212-10, 212-11, 212-12, 212-13, 212-14, 212-15, 212-16, 212-17, 212-18, 212-19, 212-20 статті Кодексу України про адміністративні правопорушення) відповідальність. Певна відповідальність передбачена і Законом України «Про інформацію» (ст. 47, 48, 49). Окрім того, за ці дії передбачена дисциплінарна та цивільно-правова відповідальність.

Потрібно відзначити, що українське виборче законодавство постійно змінюється. Понад те, системою стало хаотичне внесення змін до законів: «Про вибори народних депутатів», «Про вибори Президента України», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»; до кожного з них вносилися зміни п'ять-шість разів, і завжди це відбувалося напередодні виборів.

Як приклад, можна навести ситуацію, коли за п'ять місяців до дня голосування 24 липня 2009 року Верховна Рада прийняла поправки до Закону «Про вибори Президента України», які набули чинності у серпні 2009 року. Підготовка до прийняття закону проходила без громадського обговорення і викликала серйозну критику з боку експертів, на думку яких ситуація із дотриманням виборчих стандартів суттєво погіршилася. На думку відомого експерта із виборчих питань Андрія Дуди, завдяки новим змінам до закону дві найбільші політичні сили спробували перевести виборчий процес «у змагання адміністративного ресурсу» [6].

У подальшому ситуація з імплементацією міжнародних рекомендацій до чинного виборчого законодавства лише погіршилася. Критично оцінили нове виборче законодавство і представники громадських організацій. Наприклад, серед найголовніших загроз, які виникли із прийняттям змін до виборчого законодавства, Комітет виборців України називав: обмеження виборчих прав громадян, створення механізмів фальсифікацій через можливість включати виборців у списки в день голосування, обмеження контролю за виборчим процесом з боку громадськості, фактичне унеможливлення оскарження правопорушень та результатів виборів [7].

Незважаючи на всі зусилля громадськості та міжнародного експертного середовища українські законодавці не скасували найбільш суперечливі норми. Понад те, народні депутати продовжили змінювати виборче законодавство і в період між двома турами голосування, скасувавши вимоги щодо квorumу виборчих комісій для прийняття обов'язкових до виконання рішень та надавши повноваження місцевим радам замінювати членів виборчих комісій, які не з'явилися у день голосування.

На думку незалежних громадських спостерігачів, подібні зміни до Закону «Про вибори Президента України», які набули чинності 5 лютого 2010 р., не сприяли підвищенню демократичності та якості організації повторного голосування, оскільки приймалися за кілька днів до голосування, порушували принцип колегіальності у вибор-

чих комісіях і надавали місцевій владі додаткові важелі впливу на рішення виборчих комісій [8].

У виборчих кампаніях результатом використання адміністративного ресурсу є надання певним суб'єктам виборчого процесу незаконних благ і переваг, чиновницький протекціонізм. У цьому випадку можна казати про корупційні вияви, оскільки, згідно із Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції», під корупцією розуміють використання особою наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у законі (особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей» [9].

Автор зазначає, що в контексті дослідження проблем застосування адміністративного ресурсу під час виборів доцільно було б уживати термін «політична корупція». Політична корупція в Україні впливає на формування органів державної влади всіх гілок влади, вироблення і реалізацію державної політики.

Корупція та боротьба з нею широко використовуються у практиці політичної діяльності в Україні. Зрозуміло, що особливо гострою є ситуація під час проведення виборів – як президентських, так і парламентських.

Висновки. Отже, прогалини у виборчому законодавстві стають джерелом масових фальсифікацій та перетворилися на серйозний фактор порушення рівних виборчих прав громадян, дестабілізації політичної ситуації, підриву довіри виборців до законності виборчого процесу і чесності результатів голосування.

Відсутність сталого виборчого законодавства, політична доцільність та невиконання рекомендацій міжнародних організацій призвели до того, що національне виборче законодавство перетворилося на джерело проблем і порушень виборчих прав громадян, стало одним із головних загроз вільним та демократичним виборам у країні й спровокувало численні порушення принципів загального і рівного виборчого права.

Багатьох із вищезазначених проблем можна було б уникнути, якби діяв чіткий та зрозумілий закон, а зміни до нього не вносилися б в останню хвилину, коли партії намагаються отримати політичні переваги.

Література

1. Кримінальний кодекс України (від 5.04.2001 N 2341-III) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 158.
2. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / За заг. ред. Є. Р. Радченка. – К.: Факт, 2003. – 308 с.
3. За фальсифікацію виборів на Донбасі возбуждено 92 уголовных дела [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politics-comments.ua/2005/08/04/59575/Za-falsifikatsiyu-viborov.html>
4. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>
5. Кодекс про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>
6. Дуда А. Фальсифікаціям – так / А. Дуда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2009/08/5/4126107/>
7. Можливі загрози проведенню прозорих і демократичних виборів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/pda/index.php?id=1253536867>
8. КВУ оцінив ведення кампанії напередодні повторного голосування та визначив головні загрози на виборах Президента України 7 лютого 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2514&lim_beg=120
9. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legalaid.com.ua/zu-prozasady-zapobihannya-ta-protydiji-koruptsiji/>

Стаття надійшла до редакції 30 серпня 2011 року