

**Ніколаєнко Н.О.** – доктор політичних наук, в.о.професора, завідувач кафедри політології Миколаївського національного університету ім. В. О. Сухомлинського.

УДК 324:388:392(477)

### МІСЦЕВІ ВИБОРИ-2012: НОВИЙ ЕТАП У ЗАСТОСУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕСУРСУ

*В статті проаналізований адміністративний ресурс як недемократичне явище виборчого процесу та особливості його застосування під час місцевих виборів 2012 р. в Україні. Висвітлюються соціально-політичні, правові основи для застосування даного явища в сучасній політичній практиці*

**Ключові слова:** адміністративний ресурс, зловживання владою, вибори, деструктивні політичні технології, фальсифікації.

### МЕСТНЫЕ ВЫБОРЫ-2012: НОВЫЙ ЭТАП В ИСПОЛЬЗОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕСУРСА

*В статье проанализирован административный ресурс как недемократическое явление избирательного процесса и особенности его применения во время местных выборов 2012 г. в Украине. Освещаются социально-политические, правовые основы для применения данного явления в современной политической практике.*

**Ключевые слова:** административный ресурс, злоупотребление властью, выборы, деструктивные политические технологии, фальсификации.

### LOCAL ELECTIONS-2012: NEW STAGE OF ADMINISTRATIVE RESOURCE USE

*The article is devoted to the analysis of the administrative resources as undemocratic phenomenon of electoral process and especially its use during the local elections in 2012 in Ukraine. Socio-political, legal basis for the application of this phenomenon in present political practices are highlighted in the article.*

**Keywords:** administrative resources, abuse of power, elections, political disruptive technology fraud.

Актуальність теми обумовлена тим, що виборчий процес на сьогодні має реверсивний характер. У зв'язку з цим підвищений інтерес представляє застосування адміністративного ресурсу, який, систематично проявляючись на виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування, може серйозно деформувати процес волевиявлення громадян.

Застосування адміністративного ресурсу в Україні є досить ефективним способом отримання влади, оскільки його результативність доведена протягом останніх виборчих кампаній.

Різні важливі аспекти даної проблематики в своїх працях висвітлювали відомі вітчизняні науковці, експерти як М. Томенко, Д. Видрін, І. Жданов, А. Романюк, С. Грабовська, Л. Скочиляс, М. Бучин, Т. Чорновіл та представники російської політичної школи: А. Чуклінов, Є. Малкін Є. Сучков, Д. Парамонов, В. Кириченко.

Мета статті полягає в розкритті механізмів застосування адміністративного ресурсу в рамках виборів до органів місцевого самоврядування.

Аналіз технологій адміністративного ресурсу під час місцевих виборів дозволяє констатувати, що суттєвий вплив на організацію, проведення та результативність виборів до органів місцевого самоврядування (2002, 2006, 2010 років) здійснював адміністративний ресурс. Вибори 2010 року вирізнялись різноманітністю форм та механізмів адміністративного втручання у виборчий процес. Закон про місцеві вибори було ухвалено в такому варіанті, який дозволив правлячій партії та її союзникам контролювати весь процес виборів.

В Україні останні вибори до місцевих рад відбулися в жовтні 2010 р. За «українською традицією» перед черговими виборами були внесені зміни до виборчого законодавства, які в подальшому стали основою для застосування адміністративного ресурсу.

10 липня 2010 року Верховна Рада України прийняла найгірший за роки незалежності (на думку багатьох експертів) виборчий закон. Однією з найцікавіших моментів даного документу став перехід до змішаної системи виборів, за якою половина депутатського корпусу рад обирається за закритими партійними списками а інші – в мажоритарних округах. Іншою цікавою нормою стало те,

що навіть в маленьких містах та районах висувати кандидатів мають право лише партійні осередки, які були зареєстровані не менш, ніж за рік до виборів. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» запровадив застосування змішаної пропорційно-мажоритарної системи на виборах обласних і районних рад. Такий законодавчий підхід не забезпечив рівності представництва територіальних громад у цих органах, а, відтак, не узгоджується з їх конституційною природою як органів, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст (частина четверта статті 141 Конституції України) [8].

Законодавчі зміни склали загрозу для проведення виборів на демократичних принципах, по-перше, встановленні обмеження прав виборців на доступ до інформації про кандидатів та політичні партії, зокрема про їх передвиборні програми; по-друге, дозволено не публікувати передвиборні програми місцевих партійних організацій на інформаційних плакатах. Це значно посилило безвідповідальність депутатів місцевих рад та зробило неможливим громадський контроль за їх роботою в органах самоврядування.

Слід зазначити, що виборчий процес місцевих виборів розпочинається за 50 днів до дня виборів (стаття 15), а територіальні виборчі комісії, які здійснюватимуть реєстрацію відповідних кандидатів, утворюються не пізніше як за 45-41 день до дня виборів (стаття 22). Фахівці з конституційного права акцентували увагу на недоліках нового закону, врахувавши його одним із найгірших, які були прийняті за роки незалежності. Так, запропонований механізм висунення кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, в тому числі міст Києва та Севастополя, районної у місті ради виключно через місцеві організації партій (частина друга) не відповідає Конституції України, оскільки звужує гарантоване частиною першою статті 38 Конституції України право громадянина бути обраним до органів місцевого самоврядування, та ставить реалізацію цього права в залежність від рішень місцевих організацій партій. Зазначений підхід не узгоджується з пунктом 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року, згідно з яким «держави-учасниці поважатимуть право громадян прагнути політичних або державних посад, індивідуально або в якості представників політичних партій або організацій, без дискримінації». До того ж ПАРЄ та ОБСЄ неодноразово звертали увагу на неприйнятність обраної моделі пропорційної виборчої системи в Україні за закритими партійними списками, яка позбавляє виборців будь-якого можливого впливу на списки, веде до появи слабких партійних корпорацій у молодому українському суспільстві, що трансформується [8].

Підготовка нового Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» відбулась без залучення фахівців, науковців, експертів. У тексті цього Закону не було належним чином відображено спільні позиції представників органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства, висловлені під час парламентських слухань «Реформування законодавства України про місцеві вибори в інтересах територіальних громад», що відбулись 12 травня 2010 року і були ініційовані самим парламентом.

Таким чином, основні нововведення Закону, потрібно зауважити на тому, що цей документ містить багато «проблемних» положень, які прямо суперечать Конституції України. Проведення виборів за таким Законом стало основою для застосування адміністративного ресурсу

Закон про місцеві вибори було ухвалено в редакції, що дозволила правлячій партії та її союзникам контролювати весь процес виборів – від висунення кандидатів до голосування й визначення результатів, зокрема, отримати більшість у територіальних виборчих комісіях, сформувати дільничні комісії.

З кожним наступним виборчим процесом, починаючи з 2010-го, виборче законодавство в Україні регресує. Цьому сприяли, зокрема, законодавчі акти, які Верховна Рада ухвалювала з погляду політичної доцільності, а не виборчих процедур, які потрібно було розписувати в законі так, щоб запобігти правопорушенням. ТВК взагалі не мають критерії впризначення членів до складу дільничних виборчих комісій. У законі був і залишається єдиний критерій – наявність досвід у роботі. Він такий суб'єктивний, що з'ясувати, що таке наявність досвід у роботі і в якому випадку досвід роботи одного члена комісії має перевагу над досвідом роботи іншого, вкрай складно. Отже, ТВК сама ухвалює рішення, кого вона хоче бачити в складі дільничних виборчків, а хто є небажаним. Тому не потрібно дивуватися, коли до складу дільничних комісій у багатьох регіонах

включили представників одних і тих самих політичних партій за дивним збігом обставин від парламентської більшості, тоді як представники від опозиційних сил туди не потрапили [1].

Оскільки використання адміністративного ресурсу перемістилось із стадії агітації та безпосередньої організації виборів на стадію підрахунку голосів, то зважаючи на це, були закладені законодавчі основи для адміністративного втручання на вибори.

Кардинальна зміна правил проведення виборів вже вкотре відбулась за декілька місяців до початку виборчої кампанії. Зокрема, через заборону участі у місцевих виборах виборчих блоків, було нейтралізовано достатню кількість учасників.

Представники провладних партій отримали абсолютну перевагу в комісіях на всіх рівнях та у всіх регіонах. На місцевих виборах 2010 року стало можливим непаритетне представництво влади і опозиції у виборчих комісіях.

Таким чином, на законодавчому рівні були закладені основи для повномасштабного застосування адміністративного ресурсу.

Встановлення повного контролю влади над ТВК та ДВК стало умовою для фальсифікації результатів голосування. До складу понад 3000 дільничних комісій представники партії «Батьківщина» не були включені взагалі. Так само вони були відсутні у половині дільничних виборчих комісій Київської області, у 492 з 1228 дільничних виборчих комісій Криму, 323 з 1425 комісій у Луганській області, 473 з 2444 комісій в Донецькій області. Рекорд влада поставила у місті Донецьку: до складу 420 дільничних комісій обласного центру не включено жодного представника «Батьківщини». У Львівській міській ТВК з 18-ти членів комісії 13 представляли Партію регіонів. На несправедливий розподіл керівних посад у ТВК Донецької області звертав увагу і провідний аналітичний політичний тижневик країни «Дзеркало тижня». За даними видання, партії правлячої більшості (ПР, КПУ, Народна партія) отримали на Донеччині 73 % своїх голів територіальних виборчих комісій, 69 % заступників і 67 % секретарів ТВК. Проаналізувавши керівний склад 52,65 % від всіх утворених в Україні ДВК, Громадянська мережа ОПОРА зафіксувала дисбаланс політичногпредставництва у виборчих комісіях. Особливо, за даними цієї організації, він помітний на прикладі розподілу керівних посад: голови, заступника та секретаря ДВК. У дільничних виборчих комісіях Дніпропетровської області найбільше були представлені Партія регіонів, Комуністична партія України та Народна партія. Абсолютну більшість посад голів ДВК у сільській місцевості займали кандидати від Партії регіонів, посади секретаря по чергово займають представники КПУ та Народна партія Литвина. Громадські спостерігачі у кожній області визначили переліки з семи партій, які отримали найбільше керівних посад. В усіх областях домінуюче представництво мають три партії парламентської більшості – ПР, НП, КПУ. Загалом по країні у 16639 проаналізованих дільничних виборчих комісіях більшість керівних посад, порівняно з іншими суб'єктами виборчого процесу, отримала Партія регіонів (25,8 %). На другому місці – ВО «Батьківщина» (12,5 %), третя за чисельністю керівних посад – Народна партія (7,6 %), четверта – Комуністична партія України (6,5 %). Чимале представництво в керівних органах отримали маловідомі партії. Такі політичні сили активізувалися в регіонах лише під час виборів, і фактично, як засвідчив аналіз роботи їхніх представників у ТВК, в усьому підтримують дії партій влади. Натомість інші партії, що можуть виступити реальними конкурентами влади на місцях, отримали менше представництво [2].

Найзапеклішим протистоянням кандидатів від Партії Регіонів та «Батьківщини» відзначилися місцеві вибори 2010 р. в Харкові, де переможцем оголошено висуванця Партії Регіонів Геннадія Кернеса, який переміг кандидата від «Батьківщини» Арсена Авакова завдяки сотим відсотка голосів виборів.

Харківська правозахисна група назвала «поспішним» оголошення результатів виборів у Харкові, зокрема, правозахисники звернули увагу на надзвичайно велику кількість «зіпсованих» бюлетенів – 11 тисяч, яких цілком вистачило би для забезпечення інших результатів виборів. У Харківській міській виборчій комісії згорів комп'ютер із результатами голосування. Також в Харкові, зокрема, було знищено інформацію за останні три з половиною години голосування [7].

Яскравим прикладом застосування всіх основних форм адмінресурсу на місцевих виборах 2010 р. може слугувати виборча кампанія в Рівненській області. Координатор виборчої кампанії громадського спостереження в Рівненській області Андрій Токарський зауважив, що у результаті спостереження за процесом висування кандидатів у депутати на посади голів територіальних громад

незалежними спостерігачами Громадянської мережі ОПОРА були зафіксовані певні порушення.

Одним з основних механізмів адміністративного ресурсу, який влада застосовувала проти опонентів, стала відмова у реєстрації або зняття з виборів вже зареєстрованих кандидатів у депутати та на посади міських, селищних, сільських голів. Місцеві органи влади знаходили найменший, переважно надуманий привід, аби цих претендентів просто не зареєструвати або ж зняти з перегонів.

Так, за даними тодішнього голови політради партії «Наша Україна» В. Наливайченка, Хмельницька та Кримська організації НУ позбавлені можливості взяти участь у виборах, а Сумська, Волинська, Полтавська, Запорізька організації – мати своїх представників у ТВК і навіть ДВК. Не зареєстровано або знято з реєстрації десятки кандидатів у депутати різних рівнів. На рейтингових кандидатів з різних областей України чинився тиск силових органів. За добу до закінчення виборчої кампанії з реєстрації знято кандидата у мери м. Северодонецьк (Луганська область) діючого міського голову В. Грицишина, який балотувався від Прогресивної соціалістичної партії України і мав найбільші шанси на перемогу [2].

На виборах 2010 р. були застосовані механізми адмінресурсу, які межують з брудними технологіями. Арешти опозиційних кандидатів, відкриття кримінальних справ, перевірки КРУ та податкової, погрози на адресу керівників бюджетних організацій – ось неповний перелік методів та засобів силового виду адмінресурсу

Так, мер Кам'янець-Подільського фізично не зміг зареєструватися кандидатом, оскільки знаходився в СІЗО.

Отже, вибори – 2010 показали, що використовуючи адміністративний ресурс та «брудні технології» політичні суб'єкти вплинули на процес волевиявлення.

На цих виборах влада апробувала новий вид організаційного адміністративного ресурсу, яка передбачає створення фальшивих партійних організацій, їхнє оперативне визнання органами юстиції та внутрішніх справ, підтримку в судах, наділення членством у виборчих комісіях та незаконну реєстрацію у якості учасників виборчого процесу. Партія «Батьківщина» не змогла взяти участь у виборах до Львівської обласної та міської рад, Луганської міської ради, Тернопільської міської ради, Олександрійської міської та Новоархангельської районної рад Кіровоградської області, Київської обласної ради. Так само заблоковано участь партії «Батьківщина» у восьми районах та шести містах на Київщині: до Богуславської, Бориспільської, Вишгородської, Києво-Святошинської, Обухівської, Ставищанської, Фастівської та Яготинської райрад та міських рад Борисполя, Броварів, Обухова, Переяслава-Хмельницького, Ржищева та Фастова [2].

Головною характеристикою місцевих виборів 2010 р. став адміністративний тиск з боку влади, а також чіткий курс на фальсифікацію результатів волевиявлення. Отримувані дані про наявність фальшивих списків, додаткові бюлетені, про зняття з реєстрації окремих кандидатів і цілих політичних об'єднань, про так звані співбесіди з реальними претендентами на перемогу – усе це свідчить про можливість адміністративного ресурсу як деструктивної політичної технології.

Представляючи результати експертного опитування, проведеного 7-9 вересня 2010 р. фондом «Демократичні ініціативи», директор Фонду І. Бекешкіна зауважила, що значна частина експертів відзначила, що головною особливістю виборів буде посилення авторитарних тенденцій і спільне застосування адмінресурсу. На це вказало 9 із 22 опитаних експертів. Експерти також зазначили, що головними чинниками, які потрібні для перемоги партії на цих виборах, є наявність фінансових можливостей і значного адміністративного ресурсу [5].

Аналіз застосування адміністративного ресурсу в Україні показує, що на місцевих виборах зростає рівень використання маніпулятивних технік впливу на електоральну поведінку та розширюється спектр брудних технологій. Оскільки виборча технологія виступає одним з індикаторів демократичності політичного процесу, то можна вести мову про погіршення взаємодії між складовими елементами політичного процесу й набуття ним негативних рис. Підтвердженням цього є руйнація політичної цілісності українського суспільства.

Використання адміністративного ресурсу та брудних технологій на місцевих виборах – наслідок безвідповідальності та безкарності боку суб'єктів виборчого процесу. Те, що у європейських країнах вважається злочином, в Україні повномасштабно застосовується.

Експерти вважають, що адмінресурс займав значне місце у виборчому процесі під час останніх місцевих виборів. В цілому по Україні оцінили застосування адмінресурсу на 5,22 бали, меншим тиск був на Чернігівщині – 4,59, а найбільше втручань було в Криму – аж на 6,1 бал з 7 можливих. Про це стало відомо після оприлюднення результатів експертного опитування «Місцеві вибори – 2010». Як з'ясувалося, експерти оцінюють демократичність місцевих виборів на 5 балів із 7 можливих [3].

В той же час потрібно відзначити, що явка на місцеві вибори є найнижчою порівняно з президентськими та парламентськими. Так, однією з особливостей кампанії-2010 р. стала надзвичайно низькою явка, дільниці відвідали менше 50 % виборців. А найнижчий рівень явки був зафіксований в Кіровоградській області, і становив 29 %. [6].

Така диспропорція пояснюється тим, що уявлення громадян про значимість різних рівнів виборів дещо різняться. Результати дослідження проведеного соціологічною службою Центру Олександра Разумкова свідчать, що переважна більшість громадян вважає, що на вироблення державної політики найбільш впливає Президент (44,2 %) та Верховна Рада (27,9 %), а у впливовість органів місцевого самоврядування вірять лише 5,1 % виборців [9].

Водночас більшість експертів давали досить низьку оцінку якості роботи ТВК. По-перше, високою залишалася питома вага членів ТВК, котрі не мають досвіду участі у виборчих комісіях. Водночас, незважаючи на активний перебіг виборчої кампанії фактично із серпня 2010, чимало ТВК, порушуючи виборче законодавство, досить пізно були зареєстровані як юридичні особи – і відповідно не мали змоги отримати печатки, відкрити рахунки, отримати передбачені на їх діяльність кошти та ефективно розпочати роботу із забезпечення виборчого процесу. Ці зволікання подекуди призвели до конфліктних ситуацій і навіть протистоянь між суб'єктами виборчого процесу [4, с. 133].

Отже, саме виборче законодавство створило підґрунтя для застосування «брудних» технологій та адміністративного ресурсу.

Таким чином, місцеві вибори 2010 року відбулися з використанням брудних технологій та адміністративного ресурсу.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Без переможців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrrudprom.ua/digest/Bez\\_peremogtsv.html](http://www.ukrrudprom.ua/digest/Bez_peremogtsv.html)
2. Блог Олега Медведева: Звіт про порушення на місцевих виборах 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukipr.kiev.ua/ukrainian/epicenter/14/006.html>
3. Визначальним для перемоги на місцевих виборах був адмінресурс – експерти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pik.cn.ua/vibory-2010/2094-novosty-chernygovavyznachalnym-dlja-permogy-na-miscevyh-vyborah-buv-adminresurseksperity>
4. Гераськов С. В. Місцеві вибори-2010 на Донеччині: теоретичний і практичний аспекти / С. В. Гераськов // Вісник ЛНУ імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 2 (213). – С. 132–142.
5. Головною особливістю місцевих виборів буде спільне застосування адмінресурсу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.for-ua.com/politics/2010/09/13/134449.html>
6. Де була найнижчою явка виборців? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bukovina.biz.ua/news/11779>.
7. Попередній аналіз Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», прийнятого 10 липня 2010 року на відповідність положенням Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politiko.ua/blogpost35964>
8. Скандал у Кам'янці-Подільському. Міський голова в СІЗО, на вулицях – акції протесту. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://vikna.stb.ua/ua/news/2010/10/12/41205/>
9. Чорновіл Т. Адміністративний ресурс в сучасній Україні / Т. Чорновіл // Політекс. – 2004. – № 1. – С. 26–31.