

*Ніколаєнко Н.О.*

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

## ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕСУРСУ ЯК НЕКОРЕКТНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ТЕХНОЛОГІЇ В БІЛОРУСІЇ

**Анотація.** Досліджується проблема застосування адміністративного ресурсу як некоректної політичної технології в Білорусії. Автор проаналізував основні методи та способи використання адміністративного ресурсу під час виборчого процесу.

**Ключові слова:** адміністративний ресурс, політичний процес, виборчий процес, вибори, провладний кандидат, владні структури, виконавча влада.

Вибори в Республіці Білорусь стають об'єктом дослідження науковців, які вивчають проблему використання адміністративного ресурсу, адже саме ця технологія є найбільш поширеною серед усього спектру виборчих та політичних технологій в республіці. Це не є дивним, якщо розглядати їх через призму політичного лідера країни – О. Лукашенка, але з точки зору законодавства це досить дивно, оскільки воно використовує поняття адмінресурсу.

Актуальність дослідження полягає у тому, що Білоруська Республіка вже давно розглядається в якості своєрідного тренувального полігону для застосування адміністративного ресурсу як основної технології виборчої кампанії.

Проблема застосування адміністративного ресурсу під час виборчих кампаній Білорусії являється однією з найбільш закритих. Основними дослідниками даної проблеми є журналісти аналітичних журналів, газет, інтернет-видань.

Автор ставить за мету визначити та відстежити сфери реалізації адміністративного ресурсу як некоректної політичної технології в Білорусії.

У Білорусії висувати кандидатів у депутати мають право політичні партії, трудові колективи, ініціативні групи громадян. Останні шляхом збору підписів. У Білорусії вибори вважаються такими, що відбулися, якщо в них взяли участь більше 50 відсотків виборців. У Білорусії виборець може проголосувати проти всіх кандидатів. В даній країні мажоритарна система виборів. На відміну від своїх сусідів, в Білорусії конкурують тільки індивідуальні кандидати, але, що найголовніше, відсутня конкуренція політичних програм, проектів розвитку країни, ідеології різних політичних партій, виборчих блоків. Російський виборець вже звик розрізняти назви провідних політичних партій, оцінювати успіхи та недоліки їх діяльності. У Білорусії ж проєктивна діяльність політичних партій не є актуальною, тому що інституційно вони ніяк в існуючій політичній системі не представлені. Навіть ті з них, які мають своїх представників у парламенті, не створюють своїх фракцій, не пропонують партійних розробок законопроектів, не формують партійний уряд.

Таким чином, існуюча в Білорусії виборча система знижує значимість програмного компонента у виборі виборця, переносячи акценти на особистість кандидата [1]. Тому політичні партії не виступають самостійними гравцями на політичному полі. Система сама відкидає їх як інститут, і багато в чому саме тому вибори із загальнонаціональної події, в рамках якої пропонуються різні проекти розвитку країни, стають пересічним локальним дійством.

Тобто виборча система Білорусії виключає використання адміністративних важелів впливу на виборчий процес, проте результати та свідчення спостерігачів говорять про інше.

Вибори депутатів Палати представників Національних зборів Республіки Білорусь відбулися 28 вересня 2008 на яких обрано 110 депутатів по одномандатних округах.

До виборів була прикута пильна увага, оскільки вони могли стати одним з ключових моментів в нормалізації відносин Білорусії з Євросоюзом. Починаючи з 1996 року ЄС і США не визнавали результатів жодної виборчої кампанії, звинувачуючи білоруську владу в зловживаннях і фальсифікаціях. Претензії західних країн до білоруських виборів послужили причиною введення різних санкцій.

Перед виборами до парламенту 2008 року Президент Білорусії Олександр Лукашенко неодноразово заявляв про зацікавленість білоруської влади у визнанні цих виборів західними країнами. За ходом голосування спостерігали 21 426 національних і 925 міжнародних спостерігачів. Велику частину міжнародних спостерігачів становили місії від СНД (402 чол.) та ОБСЄ (465 чол.).

Вибори до Палати представників Національних зборів Республіки Білорусь 4-го скликання були призначені Указом президента Республіки Білорусь № 334 від 24 червня 2008 року. Відповідно до цього указу вибори пройшли 28 вересня 2008 року. Також 24 червня був підписаний Декрет президента Республіки Білорусь № 113 «Про членів Центральної комісії Республіки Білорусь з виборів і проведення республіканських референдумів з правом дорадчого голосу при проведенні виборів депутатів Палати представників Національних зборів Республіки Білорусь четвертого скликання». Цим декретом політичним партіям було делеговано право висунення по одному члену Центральної виборчої комісії з дорадчим голосом від кожної партії, члени якої беруть участь у виборах в якості кандидатів у депутати [10].

Опозиція в особі Об'єднаних демократичних сил сформувала єдиний список кандидатів у кількості 98 осіб, з яких було зареєстровано 85 осіб,

а 13 кандидатам відмовлено в реєстрації з різних причин. Крім того зареєстровано понад 20 кандидатів, які представляли інші опозиційні структури [9].

Спостерігачі від ОБСЄ заявили, що підготовка до виборів ведеться в атмосфері сильного контролю з боку влади. Не забезпечено також рівний доступ кандидатів від опозиції до державних ЗМІ.

За словами глави місії спостерігачів Парламентської асамблеї ОБСЄ Анн-Марі Лізен в Білорусії створені умови для вільного спостереження за виборами і що особисто в неї склалися в цілому позитивне враження, а вибори проходять за встановленими правилами досить прозоро. Однак вона поки утрималася від остаточних оцінок, до надходження даних від спостерігачів з регіонів [9].

У виборах брали участь 263 кандидати. З них - близько сімдесяти представників опозиції. У їх числі лідер Об'єднаної громадянської партії (ОГП) Анатолій Лебедько, дочка одного з лідерів опозиції Олександра Козуліна — Ольга, глава партії комуністів Білорусії Сергій Калякін, керівник центру Мізеса Ярослав Романчук [2]. У достроковому голосуванні з 23 по 26 вересня за чотири дні взяли участь 18,8% виборців.

За даними Центральної виборчої комісії вибори відбулися у всіх 110 округах, явка виборців склала до 18-ї години 66,7% від спискового складу. За підсумками голосування, на парламентських виборах явка виборців після закриття виборчих ділянок на 20 годин місцевого часу склала 75, 3% .

До нового парламенту не пройшов жоден кандидат, який представляє основні опозиційні організації. Так, лідер Об'єднаної громадянської партії А. Лебедько набрав 9,7% голосів виборців, лідер партії комуністів Білорусії С. Калякін — 15,6 % голосів; опозиційні кандидати: Л. Грязнова — 10,6%, О. Абрамова набрала 24% голосів [6].

Місія спостерігачів від СНД визнала парламентські вибори в Білорусії вільними і відкритими, не виявивши фактів, що ставлять під сумнів їх легітимність і демократичність. Як заявив координатор групи спостерігачів від Міжпарламентської асамблеї держав-учасників СНД Володимир Пехтін: «були дотримані норми не лише білоруського національного законодавства, але й загальнодемократичні європейські норми» [3].

ОБСЄ, зазначивши окремі незначні поліпшення процедури голосування, разом з тим заявила, що світовим демократичним нормам вибори не задовольняли.

Парламентські вибори 2008 року в Білорусії були пронизані адміністративним ресурсом, про що свідчать заяви як опозиційних так і закордонних спостерігачів. Не менше впливу влади на виборчий процес можна було спостерігати і на президентських виборах, які відбулись у 2010 році стало центром уваги та критики світової спільноти.

Президентські вибори в Республіці Білорусь відбулися 19 грудня 2010 року. ЦВК Республіки Білорусь оголосив переможцем чинного главу держави Олександра Лукашенка (з офіційним результатом 79,65%), незважаючи на те, що за даними численних опитувань громадської думки і за результатами екзит-полів він не міг набрати навіть 40% голосів.

День голосування ознаменувався масовою акцією протесту, жорстко подавленою силами міліції та внутрішніх військ. Разюча невідповідність даних досліджень і офіційно оголошених результатів, свідoctва масових фальсифікацій результатів голосування, а також репресії проти політичних лідерів і учасників маніфестації викликали різкий осуд з боку ООН, цілого ряду західних країн і міжурядових організацій. Головою Європейського парламенту Єжи Бузеком було заявлено, що влада в Білорусії утримується режимом О. Лукашенка незаконно [9].

Ще до початку виборів вибули 9 кандидатів, що були представниками середнього класу, без політичного досвіду, а залишилось та брали участь всього 9 кандидатів від різних політичних та опозиційних сил.

Під час виборів були утворені 6390 ділянок в Білорусії і 44 дільниці за кордоном, в 34 країнах. Виборчою комісією були акредитовані понад 1000 міжнародних спостерігачів, у тому числі з місії ОБСЄ — 490 спостерігачів, з місії СНД — 326 спостерігачів. Крім того були акредитовані більше 30 тисяч внутрішніх спостерігачів. У прес-центрі білоруського виборчого були акредитовані понад 1000 журналістів, з них дві третини — іноземних і третина — білоруських [8].

Керівник місії спостерігачів ОБСЄ Герт Аренс відзначив позитивні зміни у проведенні президентських виборів в Білорусії. «Ці вибори можуть бути оцінені краще, ніж попередні», — сказав Г. Аренс. Він побачив покращення в організації збору підписів і їх перевірки, організації реєстрації кандидатів і в тому, що кандидатам було простіше в порівнянні з попередніми виборами проводити зустрічі з виборцями. На цих виборах вперше спостерігачі ОБСЄ оцінювали дострокове голосування «більш систематичним способом»: кілька команд спостерігачів постійно працювали на деяких виборчих дільницях. Тим не менше, в підсумковому висновку Бюро з демократичних інститутів і прав людини та Парламентської асамблеї ОБСЄ процес підрахунку голосів був визнаний непрозорим, а самі вибори - не відповідними стандартам організації [7].

Отже результати президентських виборів в Білорусії: перше місце в Олександра Лукашенка — 79,65% голосів, Григорій Костусев набрав 1,79%, Алесь Михалевич — 1,02%, Володимир Некляев — 1,78%, Ярослав Романчук — 1,98%, Віталій Римашевський — 1,09%, Андрій Санніков — 2,43%, Микола Статкевич — 1,05%, Віктор Терещенко — 1,19%, Дмитро Ус — 0,39%. Проти всіх — 6,75 відсотка виборців. Загальна явка виборців склала 90,65% [9].

Отже, результати виборів говорять самі за себе: провладний кандидат кандидат отримав колосальну підтримку на виборах. На думку голови ПАРЄ, президентські вибори в Білорусії не відповідають міжнародним стандартам. Зокрема ван дер Лінден зазначив маніпулятивний характер використання адміністративного ресурсу, недостатній ступінь свободи вираження та інформації і державний контроль над ЗМІ. Звідси випливають й інші відмінності. З найбільш видимих можна відзначити масштаб та можливості ведення агітації у ЗМІ. Так, в Білорусії взагалі неможливо побачити цікаві рекламні кампанії

по телебаченню з використанням роликів, відкритих дебатів, дискусій і т.д. Теж стосується і преси.

Як приклад, кандидат у президенти Білорусії Ярослав Романчук звернувся в провідні світові ЗМІ з заявою про відсутність рівних умов для агітації під час президентської кампанії. Про це йдеться в заяві кандидата, що надійшла 7 грудня 2010 року в редакцію ІА REGNUM Новини. У документі йдеться про відсутність свободи ЗМІ в Білорусії, монополізації медійного простору і відсутності можливостей донести до виборців зміст програм альтернативних діючому президенту кандидатів. За словами Ярослава Романчука: «на будь-якого з дев'яти альтернативних кандидатів за всю передвиборчу кампанію на білоруському телебаченні припадає тільки одна година ефірного часу. Сюжети ж з чинним президентом (він же кандидат у президенти) з'являються на телеекранах щодня по кілька разів. Кількість його згадок в державних ЗМІ вже в тисячу разів перевищили згадування всіх інших кандидатів». У зверненні кандидата в президенти Білорусії Ярослава Романчука до керівників зарубіжних ЗМІ говориться про відсутність рівних умов для агітації у кандидатів в президенти. «У громадян Білорусії в таких умовах залишається лише одна надія — отримати інформацію з доступних джерел, які не знаходяться під контролем правлячого режиму Білорусії», — заявив Я. Романчук [4].

Однією з явних відмінностей білоруської виборчої кампанії є система фінансування виборчих кампаній. У Росії для кандидатів і партій створюються спеціальні іменні виборчі фонди, в яких акумулюються кошти, що перераховуються юридичними та фізичними особами, а також кошти з федерального бюджету. Якщо хтось хоче підтримати конкретного кандидата або партію, то потрібно оформити переказ на відповідний рахунок цього кандидата чи партії (блоку). На жаль, в Білорусії це питання вирішено по-іншому. Фінансування виборчої кампанії здійснюється з державного бюджету. Відповідно до ст.48 Виборчого Кодексу РБ [5, С. 36] організації, громадські об'єднання і громадяни можуть також вносити свої грошові кошти, але тільки до загального позабюджетного фонду, який потім порівну розподіляється між кандидатами. На думку автора, це є принаймні, нелогічно. Виходить, що спонсор своїми засобами підтримує не стільки свого кандидата, скільки конкурентів. Безумовно, різняться на кілька порядків і масштаби фінансування. У Білорусі на одного кандидата виділяється десь 450-500 доларів США, в Росії гранична сума, яку може витратити кандидат, дорівнює більше 200 000 доларів США[1]. Навіть при явній різниці масштабів округів в Росії та Білорусії (в Росії чисельність виборців в окрузі більше, ніж у Білорусії десь в 7 разів), масштаби фінансування в Білорусії незрівнянно малі.

Зі значущих відмінностей кидаються в очі принципи формування виборчих комісій, права і можливості спостерігачів, ринок технологій, обговорення в ЗМІ аналітичних, соціологічних матеріалів та ін. І все це на користь адміністративного варіанту ведення виборів.

Потрібно зазначити, що вибори в Росії, як парламентські, так і президентські, проходять також не в руслі розвитку демократичних принципів і також нагадують білоруську схему невиправданого використання адміністративного ресурсу.

Адміністративний ресурс — це неминучий супутник майже всіх виборів на пострадянському просторі. Влада вважає, що має право використовувати своє службове становище і бюджетні кошти для насильницького утримання власної влади.

У будь-якої влади, не тільки на пострадянському просторі, виникає спокуса використовувати власне вигідне положення для утримання своїх позицій. У демократичних країнах для того, щоб уникнути таких ексцесів існує ціла система обмежень, чітких процедур, юридичної відповідальності для тих, хто їх порушує. Крім цього сама політична культура виступає тут як стримуючий початок для зловживань. Будь-який чиновник у цих країнах знає, що, потрапивши один раз на такі зловживання, він буде назавжди позбавлений можливості продовжити свою кар'єру в цій якості.

На пострадянському ж просторі в своїй більшості поки сформувалися системи авторитарного і напівавторитарного типу. Тому застосування ними адміністративного ресурсу в якості одного з основних має приблизно одні й ті ж схеми, будь це Білорусь, Росія чи Україна.

Суть адміністративного ресурсу полягає в унікальній можливості держави (її чиновників) створювати дієві організаційні схеми мобілізації інших ресурсів для виконання своїх завдань. Ці схеми вже давно відомі і про них йшлося в попередніх розділах і також вони приводилися на прикладі застосування адміністративного ресурсу в Білорусії: створення сприятливих умов для «своїх» кандидатів (інформаційних, фінансових, матеріальних, судових), обмеження і жорстке відстеження дій конкурентів, дозована інформація, шантаж і примус державних службовців, працівників бюджетної сфери, економічні та фінансові санкції і це далеко не повний перелік. При цьому держава використовує дане їй унікальне право на легітимне насильство.

Протириччя ж полягає в тому, що характер виборів передбачає вільне волевиявлення громадян, яке ніяк з насильством не може бути пов'язано. Тому вживаються насильницькі дії влади, які втрачають характер легітимних. В той же час, що крім адміністративного ресурсу існує безліч модифікацій адміністративного ресурсу. Мова в першу чергу йде про недійний, бюджетний, організаційний ресурси.

У Білорусії ж існують прецеденти подолання адміністративного ресурсу на виборах до місцевих рад. Крім того, завжди слід пам'ятати, що всякий адмінресурс сам може стати жертвою адміністративного ресурсу, але це вже питання технологічне. Тому автором в ході аналізу було вироблено таке розуміння адміністративного ресурсу по-білоруськи. В умовах сучасної Білорусії під терміном «адміністративний ресурс» розуміється тотальний контроль за виборами і їх результатами: процедура формування виборчих комісій «зверху», активну

участь у передвиборчій агітації і роботі виборчих комісій численного апарату чиновників виконкомів, інших державних органів, установ і правоохоронних структур, обхід представниками влади виборців «від дверей до дверей» для збору підписів та агітації за «потрібних» кандидатів, агітаційна кампанія в державних електронних та друкованих засобах масової інформації на користь президента і його прихильників, створення правових так би мовити «рогаток» для неугодних режиму кандидатів, ліквідація непідконтрольних політичних партій.

До адміністративного ресурсу слід віднести і таке патріархальне, недемократичне явище, що збереглося з радянських часів, як висування кандидатів у депутати на зборах трудових колективів.

Більшість підприємств у Білорусії — державні, їх керівники призначаються урядом, республіканськими і місцевими властями і схвалюються президентом. Тому і кандидати висуваються відповідні.

Найбільше запитань у громадськості залишається за процедурою підрахунку голосів виборців, яку важко контролювати, оскільки формування виборчих комісій перебуває в руках виконавчої влади, немає традиції складання на виборчій дільниці завіреної копії протоколу підрахунку голосів, а сам метод підрахунку, особливо бюлетенів, поданих під час широко практикуючого дострокового голосування, не може не викликати критики.

Успіх президентської адміністрації у виборчій кампанії багато в чому визначений опорою на два потужних стовпи білоруської держави — спецслужби і централізований державний апарат.

У Білорусії спеціальні служби — Служба безпеки президента, Комітет державної безпеки, Міністерство внутрішніх справ — є дієвими акторами політичного життя, мають досить розвинену структуру, солідне фінансування та здійснюють повний контроль за групами та окремими політиками, діяльність яких може нести загрозу існуючій владі. Генералітет спеціальних служб, силових відомств (міністерства оборони, міністерства надзвичайних ситуацій) відданий діючому президентові, підтримує його політику.

Дуже численний бюрократичний апарат республіки (близько 300 000 чиновників) займає міцні позиції в системі держави і діє тим ефективніше, чим більш зрозумілі, відповідні його внутрішньої консервативної філософії завдання ставить перед ним глава держави. Вищий ешелон управлінців змушені працювати на самозбереження, політичне та статусне «виживання», яке в принципі не може бути поєднаний з будь-якими варіантами системної модернізації, радикальними реформами економіки.

Об'єктивно не можна очікувати від білоруських апаратників прояву волі і мужності у плані глибоких соціально-економічних, ліберальних перетворень, ініціативи «знизу», оскільки у більшості з них власне світобачення збігається з охоронною позицією та державними пріоритетами президента. І, нарешті, головне — в сучасній Білорусії фактично немає поділу влади і власності. Вищий ешелон республіканської влади спирається на державну власність, що робить білоруську бюрократію могутньою політичною

силою, недоступною ніякому соціальному та іншому контролю. Все це об'єктивно веде до надмірної монополізації в економіці, абсолютизації політичних функцій і єдиновладдя, поступово трансформуються в диктатуру і тяжіють до придушення конкуруючих груп і структур як в рамках політичного спектру, так і на господарській ниві. Сьогодні власність на всі засоби виробництва в Білорусії зосереджена в руках президента, який виступає не тільки як верховний керівник, але і як носій приватної власності на владу. На ділі законність приватної власності в республіці, яку влада тільки терпить в максимально обмеженому масштабі, повністю залежить від глави держави, від його примхи. Така централізовано керована модель держави при пріоритеті влади над власністю повинна характеризуватися як патріархально-азіатська. Вона сприяє всесильності держави, ліквідації громадського ресурсу, яка дозволяє впливати на політичну владу, призводить до позбавлення громадянина демократичних прав участі в управлінні державою, перш за все, через вибори. За цими параметрами Білорусь не може вважатися європейською державою.

Отже розглянувши особливості проведення виборів в Республіці Білорусь, як президентські, так і парламентські, автор зазначає, що вибори в Білорусії проходять під жорстким і тотальним контролем влади та під впливом та авторитетом О. Лукашенка разом із масштабним адмінресурсом

Отже, дослідження особливостей політичної системи та використання політичних технологій в Білорусії дає підстави стверджувати, що таке негативне явище, яке перешкоджає побудові демократії в суспільстві і являється некоректною політичною технологією влади, а саме адміністративний ресурс в повній мірі задіяний в Білорусії, тобто існує високий ступінь застосування адміністративного ресурсу на виборах. Основні канали інформації закриті для використання, майже не існує можливості для проведення агітації, відсутня можливість контролю над підрахунком голосів і результатами виборів і багато іншого.

Автором зроблено акцент на особливостях виборчого законодавства Білорусії як нормативній основі застосування адміністративного ресурсу. В наслідок цього автор прийшов до висновку, що вибори проходять не в руслі розвитку демократичних принципів і використання адміністративного ресурсу владою задіяне в повній мірі. Також автором пропонуються шляхи демократизації виборчого законодавства.

*Література*

1. Бугрова Ирина Без политической конкуренции общество не развивается [Электронный ресурс]/ Ирина Бугрова. — Режим доступа: <http://ucpb.org/arch/archive2004/34856-20040819000000-4076>.
2. В Беларуси проходят парламентские выборы [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://news.tut.by/118032.html>
3. Ермошина А. Никто из белорусских оппозиционеров не прошел в парламент// [электронный ресурс] : 29.09.2008 — Режим доступа: <http://news.tut.by/politics/118071.html>
4. Кандидат в президенты Белоруссии заявляет об отсутствии равных условий для агитации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.regnum.by/news/1354221.html>
5. Кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. №370-З «Избирательный кодекс Республики Беларусь»
6. Лукашенко: Беларуси нужна конструктивная оппозиция// [электронный ресурс]: 28 сентября 2008 — Режим доступа: <http://podrobnosti.ua/power/president/2008/09/28/557634.html>
7. Народная новость. Радиостанциям приказали крутить «песню про Саню» 7 раз в сутки? // [электронный ресурс] : 19 декабря 2010 — Режим доступа: <http://news.tut.by/otklik/207531.html>
8. Пехтин В.: Парламентские выборы в Белоруссии состоялись без серьезных замечаний и нарушений [Электронный ресурс]/ В. Пехтин: 30 сентября 2008 — Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/1062307.html>
9. ОБСЕ не признает выборы в Беларуси соответствующими стандартам, Deutsche Welle// [Электронный ресурс] : 20.12.2010. — Режим доступа: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6361790,00.html>
10. Указ Президента Республики Беларусь О назначении выборов в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь четвертого созыва : 24 июня 2008 г. — № 344 [Электронный ресурс]— Режим доступа : <http://www.rec.gov.by/elect/ppns4/ppns4ukaz.html>

**Николаенко Н. А. Применение административного ресурса как некорректной политической технологии в Белоруссии. — Статья.**

**Аннотация.** Исследуется проблема применения административного ресурса как некорректной политической технологии в Беларуси. Автор проанализировал основные методы и способы использования административного ресурса во время избирательного процесса.

**Ключевые слова:** административный ресурс, политический процесс, избирательный процесс, выборы, провластный кандидат, властные структуры, исполнительная власть.

**Nikolaenko N. A. The use of administrative resources as incorrect political technologies in Belarus. — Article.**

**Summary.** The problem of application of administrative resource is investigated as improper political technology in Belarus. An author analysed basic methods and methods of the use of administrative resource during an electoral process.

**Key words:** administrative resource, political process, electoral process, elections, pro-vladny candidate, imperious structures, executive power.