

форми надання ефірного часу і публікації в друкованих ЗМІ, а саме п. 9 ст. 61 та п. 6. ст. 63 Закону, згідно з якими забороняється надання ефірного часу і публікація агітаційних матеріалів без укладання між розпорядником рахунку виборчого фонду кандидата та телерадіоорганізацією або друкованим ЗМІ відповідного договору. Наводячи вищезазначене, можна стверджувати, що під час виборів Президента України 2004 р. склалася практика неправомірного використання ЗМІ у передвиборній агітації.

Чинне законодавство, регулює участь ЗМІ у виборчому процесі, потребує удосконалення. Необхідно закріпити державну реєстрацію договорів про надання ефірного часу та публікації в друкованих ЗМІ агітаційних матеріалів. Крім того, необхідно закріпити на законодавчому рівні критерії висвітлення виборчого процесу і таким чином унеможливити використання професійної діяльності ЗМІ як інструмента передвиборної агітації. Важливим є впровадження в систему органів державної влади постійно діючого органу контролю за існуючим порядком проведення передвиборної агітації в засобах масової інформації.

УДК 342.84

М. В. Афанасьєва

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВИБОРЧИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Останнім часом в Україні в ході проведення виборчих кампаній розширилося використання виборчих технологій, які суперечать законодавству і не відповідають нормам етики політичної боротьби в цивілізованому суспільстві. Подібні технології тільки формально спрямовані на реалізацію виборчих прав, але фактично обмежують їх. Вони не відповідають існуючим умовам та об'єктивній логіці виборів, використовуються не за прямим призначенням, а з метою маніпулювання суспільною свідомістю.

Серед основних об'єктивних причин виникнення виборчих технологій, які суперечать законодавству і не відповідають нормам моралі, можна виокремити:

- нерозвиненість інститутів громадянського суспільства;
- кризу моральних цінностей в суспільстві та у політичній еліті;
- суперечливість та незавершеність правового забезпечення застосування виборчих технологій;
- низький рівень політико-правової культури суб'єктів та учасників виборчих кампаній та ін.

Зневага правами громадян, демократичними принципами, закріпленими в Конституції і законах України, а також порушення основних настанов суспільної моралі при використанні виборчих технологій призводять до таких серйозних для суспільства та держави наслідків, як соціальна напруженість, зростан-

ня недовіри громадян до органів державної влади та байдужості до їх ініціатив, до дисонансу у взаємодії суспільства та влади.

Окреме місце в низці нелегальних та нелегітимних виборчих технологій належить так званим адміністративним технологіям, в основу яких покладено адміністративний ресурс.

Питання використання адміністративних технологій є предметом дослідження різних наук: політології, соціології, виборчого менеджменту, психології та інших. Не залишилась осторонь і юридична наука, тому що більшість адміністративних прийомів та засобів порушує принцип рівності кандидатів на виборчі посади та повинна отримати правову оцінку.

Словосполучення «адміністративний ресурс» з'явилося нещодавно, але саме явище виникло ще за радянських часів. Воно стало закономірним наслідком функціонування командно-адміністративної системи на основі принципів централізації влади та непорушності владної ієрархії. У СРСР теоретично та фактично владні важелі знаходилися в руках однієї партії, тому її розпорядження не підлягали обговоренню і виконувалися неухильно. Ці командно-адміністративні традиції та принципи успадкувала, дещо в модернізованому вигляді, українська система організації влади.

Варто погодитися з відокремленими В. Кампо [1] причинами появи неконституційної практики використання на виборах адміністративного ресурсу:

- 1) нерозмежування адміністративним апаратом політичних та адміністративних функцій через їх невизначеність у законодавстві;
- 2) низька політична та правова культура виборців;
- 3) слабкість політичних партій та блоків, у яких переважають кланові та подібні їм тенденції;
- 4) відсутність розвинутого громадянського суспільства, незалежних засобів масової інформації, гарантованих прав і свобод та ін.

Існують різні визначення поняття «адміністративний ресурс». Їхня розмаїтість відображує властиві йому як комплексному явищу технологічні та ідеологічні риси, які виявляються паралельно.

Умовно виокремимо позитивну та негативну сторони адміністративного ресурсу. Позитивна сторона полягає в тому, що посадова особа використовує своє право на здійснення владних повноважень, що не є правопорушенням. Негативна сторона, у свою чергу, — це дії державного службовця, які межують з порушеннями норм Закону України «Про державну службу» і Закону України «Про боротьбу з корупцією».

Адміністративний ресурс визначається як політологічний термін, який вживається для пояснення використання органами державної влади та місцевого самоврядування, кандидатами на виборчі посади, які є посадовими особами або державними службовцями, своїх повноважень для досягнення політичних цілей в ході виборчої кампанії шляхом порушення норм чинного законодавства.

Окремі дослідники дотримуються близької до істини точки зору, що поняття «адміністративний ресурс» приховує порушення чинного законодавства. Тобто, на їхню думку, мова йде про підміну понять «порушення виборчого законодав-

ства» та «адміністративний ресурс». Так, зокрема, В. Небоженко вказує на те, що, у західній виборчій практиці та теорії таке поняття, як «адміністративний ресурс», відсутнє, його аналог називають чітко — «механізм втручання у виборчий процес» [2]. Ряд авторів усі дії адміністративного ресурсу зводять до фальсифікації результатів виборів [3]. Дійсно, окремі технології застосування адміністративного ресурсу в ході виборчого процесу мають нелегальний характер і є правопорушеннями, однак це однобічний підхід. Застосування адміністративного ресурсу можливо з формальним дотриманням законодавчо встановлених виборчих процедур. Тобто можна говорити про використання адміністративного ресурсу в рамках не тільки нелегальних, але і нелегітимних та навіть легальних виборчих технологій.

Тому, визначаючи адміністративний ресурс, потрібно говорити не стільки про порушення виборчого права, скільки про додаткові переваги, які має кандидат і які пов'язані з посадовими чи службовими повноваженнями. Цілковито виключити їхній вплив на вибори в сучасних умовах складно. Виборче законодавство неспроможне забезпечити повну рівність кандидатів, партій (блоків). Навіть у розвинутих демократіях діюча влада володіє на виборах додатковими можливостями у порівнянні з опозицією. Тому мова може йти тільки про мінімізацію подібного впливу правовими засобами.

Всупереч широкому використанню терміна «адміністративний ресурс», в політологічній теорії та практиці ця дефініція в українському законодавстві відсутня, це пов'язано з тим, що деякі адміністративні дії не визнаються нелегальними.

Так активізація потенційними кандидатами виконання своїх посадових обов'язків напередодні виборів явно маніпулює думкою виборців та порушує принцип рівності кандидатів, але українським законодавством подібні дії не заборонені, більше того, визнаються законними. Так, у відповідності до ст. 10 Закону України «Про державну службу» [4] до кола повноважень державного службовця входить «забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно їх компетенції», «безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників». З юридичної точки зору, службовець просто виконує свою роботу.

До нелегальних способів використання адміністративного ресурсу, заборонених законодавством, можна віднести: втручання у виборчу кампанію державних службовців або посадових осіб за допомогою використання службового становища; протекціонізм з боку органів місцевого самоврядування, державних посадових осіб та службовців для одержання незаконних переваг у порівнянні з іншими кандидатами; зловживання владою та незаконна витрата коштів державного та місцевого бюджетів державними органами й органами місцевого самоврядування; прямий тиск на волевиявлення виборців з метою забезпечення необхідного результату на виборах тощо.

Використання адміністративного ресурсу, тобто використання свого посадового або службового становища з метою бути обраним, є підставою для притяг-

нення до відповідальності кримінальної, адміністративної або іншої в порядку, встановленому законом. Проте які саме способи використання посадового та службового становища з цією метою вважаються протиправними, у Законі не уточнюється. Так само не фіксується в законодавстві, які прояви протекціонізму на користь тієї чи іншої політичної партії (блоку), кандидата можна вважати порушеннями. Протекційні дії з боку посадових осіб, службовців державних органів та органів місцевого самоврядування для одержання переваг у порівнянні з іншими кандидатами відповідно до чинного законодавства можна кваліфікувати як корупцію. Згідно з Законом України «Про боротьбу з корупцією» [5], корупція — це «діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг». Визначення корупційної дії передбачає одержання матеріальної чи нематеріальної винагороди. Використовуючи адміністративний ресурс для підтримки того чи іншого кандидата на виборну посаду або політичної партії (блоку) у період виборчої кампанії, посадові особи та службовці різного рівня не завжди роблять це за пряму матеріальну винагороду. Посадова особа може і не одержувати за свої зусилля матеріальної компенсації, адже мотивація відповідної поведінки чиновника спирається на інший рівень сподівань. Мотивом часто виступає гарантія збереження власної посади. Адже невиконання «адміністративних обов'язків» стосовно кандидатів, політичних партій, блоків спричиняє «покарання». Подібна ситуація свідчить про негативну тенденцію перетворення влади в самостійний суб'єкт виборчих кампаній.

Основною метою подальшого правового забезпечення використання адміністративних виборчих технологій повинно стати легальне визначення ознак дій, що підпадають під визначення «адміністративні технології», а також мінімізації їх використання та впливу на результати виборів.

Література

1. Кампо В. Парламентські вибори 2002 року: якими їм бути? // Людина і політика. — 2002. — № 1. — С. 15–16.
2. Адмипресуре: миф или реальная угроза?: По материалам «круглого стола», организованного Всеукраинским общественным мониторинговым комитетом // Вечерняя Одесса. — 2002. — 23 февр. — С. 4.
3. Дипс В., Николаев А. Адмипрестративные технологии в региональных избирательных кампаниях // Власть. — 2000. — № 9. — С. 24.
4. Про державну службу: Закон України № 3723-ХІІ від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
5. Про боротьбу з корупцією: Закон України № 356/95-ВР від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 34. — Ст. 266.