

УДК 324:388:392(477)

Ніколаєнко Н. О.

ОСНОВНІ ДЖЕРЕЛА ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕСУРСУ В УКРАЇНІ

Виокремлено основні джерела виникнення та застосування адміністративного ресурсу в українській виборчій практиці. Зазначено, що відсутність системної структурованості суспільства, перебування при владі кланово-олігархічних угруповань обумовили високий рівень використання адміністративного ресурсу в політичних технологіях.

Ключові слова: адміністративний ресурс, політична корупція, вибори, виборча кампанія, політичний процес, деструктивні політичні технології, фальсифікації.

Николаенко Н. А. Основные источники использования административного ресурса в Украине.

Выделены основные источники возникновения и применения административного ресурса в украинской избирательной практике. Указано, что отсутствие системной структурированности общества, пребывания у власти кланово-олигархических группировок обусловили высокий уровень использования административного ресурса в политических технологиях.

Ключевые слова: административный ресурс, политическая коррупция, выборы, избирательная кампания, политический процесс, деструктивные политические технологии, фальсификации.

Nikolaenko N. O. Main sources of administrative resources in Ukraine.

The article describes the main sources of exploitation of the administrative resources in Ukraine and analyses the factors that promote it use.

The paper states that the Soviet political system and way of life of Soviet society elaborate that political psychology, which is based on the use of shadow political technologies in modern Ukrainian society. After all, an integral feature of the Soviet citizen is such a clear understanding of the gap between propaganda arrogant declaration of principles of social life and its essence, shadowy manner.

There is emphasize the fact that the Soviet legacy baggage and on current gravitates Ukrainian society. Fraud in the electoral process, declare the Constitution and a total violation of civil rights and freedoms in practice, the existence and influence in society the regional family clans, lobbying groups – all of this happened in the days of the Soviet Union and all of this takes place in today's Ukraine. At the same time, the article analyses that the historical, social and psychological factors that leads to the current socio-political situation in the Ukrainian society, is added and the absence of a social institution as public control over the authorities.

Conduct the analysis of the origins and sources of the use of administrative resources in Ukraine make it possible to identify factors that promote its use and increase its efficiency.

Key words: administrative resources, political corruption, election, campaign, political process, political disruptive technologies, falsifications.

Словосполучення «адміністративний ресурс» з появою інституту виборів стало цілком звичним в українському політичному лексиконі. За словами Президента аналітичного центру «Відкрита політика» І. Жданова, «...як парадоксально це не звучить, але найдемократичнішими парламентськими виборами в Україні були вибори 1990 р. та 1994 р., коли країна робила лише перші кроки на шляху демократичних перетворень» [6]. І з цим важко не погодитись.

Взагалі проблема українського адміністративного ресурсу – це проблема сталої політичної традиції, сталої політичної культури. Причини виникнення та використання адміністративного ресурсу в Україні є спадком, який лишився ще від Радянського Союзу.

Витоки та джерела того, чому застосування адміністративного ресурсу як некоректної політичної технології в сучасних умовах стало можливим, і чому використання даного недемократичного явища стало не тільки можливим, але й набрало виняткової ваги, слід шукати в недавньому історичному минулому суспільства: в історичній добі радянського існування України.

По суті всі дослідники розглядають історичне підґрунтя української влади як один із чинників виникнення адмінресурсу. Ось чому політолог Д. Видрін стверджує, що адмінресурс є завжди і особливо там, де існують адміністрації. Органи влади намагаються використовувати право наказу, примус, використовуючи владу. Але зовсім інша справа в яких масштабах ресурс використовується [12].

Інший дослідник – К. Бондаренко – наголошує на тому, що використання адмінресурсу не є результативним, бо часті виборчі кампанії призвели до того, що українці перетворилися на людей, які, ніби то погоджуючись з вищим керівництвом, пізніше голосують так, як їм підказує їх совість. А, з іншого боку, адмінресурс у нас диверсифікований. Якщо на заході він використовується владою, то на сході України – опозицією, яка ще зберегла свій вплив на нижчому та середньому рівнях [3, с. 28].

Політолог В. Фесенко вважає, що в наших умовах, за нашої політичної культури, адмінресурс не може не використовуватись – дуже велика спокуса його застосування, але в той же час, сьогодні вплив адмінресурсу на хід виборчої кампанії, на результати виборів, і масштаби його застосування на порядок менші, ніж це було в час минулих парламентської і президентської виборчої кампанії [12].

Директор Центру політичних досліджень і конфліктології М. Погребінський, аналізуючи дану проблему, зазначає, що тема адміністративного ресурсу міфологізована в українському медіа-просторі [12].

Таким чином, єдиного погляду на проблему джерел існування адміністративного ресурсу в Україні не існує.

Метою статті є характеристика основних джерел використання адміністративного ресурсу в Україні та аналіз факторів, які сприяють його використанню.

Радянський політичний устрій і спосіб життя радянського суспільства витворили ту політичну психологію, на якій базується застосування тінювих політичних технологій в сучасному українському суспільстві. Адже невід'ємною характеристикою громадянина радянського типу є чітке усвідомлення розриву між зверхньою пропагандистською декларацією принципів суспільного життя та його сутнісним, тінювим способом.

Цей багаж тяжіє і над нинішнім українським суспільством. Фальсифікації у виборчих процесах, декларування Конституції та тотальне порушення на практиці прав і свобод громадян, існування та вплив у суспільному житті регіональних і сімейних кланів, груп лобювання – усе це мало місце в часи Радянського Союзу й усе це має місце в сьогоднішній Україні.

У політичній свідомості електорату, з одного боку, й надалі відчувається панування ідеології етатизму. Таке внутрішньо-психологічне безпорадне ставлення громадян України до формування суспільно-політичної дійсності на основах незаконності, а отже, й несправедливості, дає підстави констатувати наявність в існуючій в Україні політичній системи не тільки елементів олігархії, а й охлократизму.

Із радянських часів існує недовіра до судових органів і українська судова система своєю діяльністю та системою призначень поки що такої недовіри подолати не змогла. Судова система в Україні сьогодні виконує радше не правоохоронну, а репресивно-політичну функцію.

У той же час потрібно зазначити, що до історичних та соціально-психологічних чинників,

які спричинюють існуючий суспільно-політичний стан українського суспільства, додається й відсутність такого суспільного інституту, як громадський контроль за владою.

Нерозвиненість громадянського суспільства в Україні є спадком від радянської системи суспільних відносин. У той же час, породивши тіньову політику в сучасній Україні, цей спадок через активні й цілеспрямовані зусилля суб'єктів політики й надалі гальмує розвиток інституцій громадянського суспільства.

Як справедливо зауважує київський політолог А. Дорошенко, організована злочинність у сфері політичних відносин призводить до знищення інститутів громадянського суспільства. А без розвитку таких інституцій немає перспектив на зміну існуючого стану. Криміналізується чиновництво, суд, силові структури, економіка, наука [1, с. 9].

Державні, кримінальні або напівкримінальні структури утримують засоби масової інформації, створюють громадські організації, визначають усе політичне життя країни. До того ж, окрім опанування державних важелів влади, тіньові політичні угруповання успішно заповнюють своїми структурами і сектор громадських організацій, політичних партій, опановують «четверту владу» – інформаційний простір України. За визначенням експертів Інституту політики, політичний олігарх, як суб'єкт тіньової політики, – це є особа, яка завдяки власному капіталу та особистим якостям змогла утворити неформальне (не передбачене законами України) об'єднання за участю фінансово-промислових структур, політичних та громадських інститутів, засобів масової інформації. В такому разі українським олігархом вважається той, хто має вплив: а) бодай на одну депутатську групу, фракцію чи політичну партію або громадську організацію; б) щонайменше на один загальнонаціональний теле- чи радіоканал або видання; в) на певну галузь економіки або на групу підприємств загальнонаціонального значення [4, с. 142].

Отже, в Україні поступово склалася система, за якої «партія влади» почала встановлювати свої «правила гри», як в цілому в політичному процесі, так і в час виборчих кампаній, зокрема. Більше того, такою партією намагаються стати всі основні політичні гравці, навіть, якщо вони перебувають в опозиції.

Таким чином, існуючі в українському суспільстві соціально-економічні умови стали визначальним джерелом застосування адміністративного ресурсу.

У той же час не слід забувати, що адміністративний ресурс завжди знаходиться в руках владних структур. Тобто, статусно ним володіє чиновницький апарат будь-якого рівня, статусу та напряму.

Саме ця партійна номенклатура, загартована у веденні тіньової політичної боротьби, принесла з собою в політичне життя українського суспільства і технології такої боротьби, як адміністративний ресурс.

Базою для формування новітньої української еліти стала колишня радянська номенклатура. В Україні, як і в інших пострадянських державах, зміни еліт не відбулося. Колишня партійна номенклатура входить до складу нинішньої політичної еліти України (перші президенти незалежної України були вихідці саме з господарчо-партійної номенклатури, керівники банків, інших економічних структур, колишні комсомольські вожаки, які поступово інтегрувалися в політичну боротьбу). Активно в розбудову української політичної системи включилася саме та частина української партійної номенклатури, яка була найменше заангажованою ідеологічно, а отже, більшою мірою корумпованою та мобільною вже в ті часи.

На думку відомого дослідника О. О. Долженкова, незалежність України постала не внаслідок повалення влади партійної номенклатури, а стала породженням останньої [5, с. 3].

Отже, від початку становлення Української держави колишня радянська номенклатура складає основну частину української владної еліти.

Вплив української номенклатури як соціальної страти на економічні та соціально-політичні процеси в посткомуністичний період залишився визначальним [5, с. 3]. Адмінресурс в українському варіанті – це застосування примусових заходів та інших

способів впливу, які є в розпорядженні органів влади.

До основних джерел виникнення та застосування адміністративного ресурсу в українській виборчій практиці можна віднести такі:

1. Відсутність системної структурованості суспільства, знаходження при владі кланово-олігархічних угруповань обумовили високий рівень використання адміністративного ресурсу в політичних технологіях. Пік структурування кланово-олігархічних угруповань відзначився на масштабах використання адміністративного ресурсу.
2. Несформованість середнього класу як основи громадянського суспільства.
3. Збереження принципів та методів радянської командно-адміністративної системи. Влада, застосовуючи механізми та маніпуляції громадською думкою, порушує виборче законодавство.
4. Оскільки основою української політичної еліти стала радянська партійно-господарська номенклатура та комсомольські лідери, в політичну боротьбу дані групи привнесли старі правила гри та поведінки.

За підрахунками експертів Центру О. Разумкова, серед осіб, які протягом 1991–2003 рр. призначалися на найбільш впливові посади в системі влади (прем'єр, віце-прем'єр, секретар Ради національної безпеки і оборони, глава адміністрації Президента), вихідці з партійної, радянської, господарської, комсомольської номенклатури радянських часів становили 73 %. Серед осіб, які з 1995 р. займали посади голів обласних державних адміністрацій – майже 80 %. За даними Національного Інституту стратегічних досліджень, 52 та 46 % керівного складу місцевих і центральних органів влади України перебували на державній службі ще за радянських часів [8, с. 8].

Як зазначає С. М. Наумкіна, номенклатура в Україні напередодні та із здобуттям незалежності, тобто у період накопичення первісного капіталу та приватизації, великою мірою свідомо створила ситуацію, яка дозволила їй безперешкодно та квазілегітимно увічнити свої панівні соціально-економічні позиції, а також легалізувати накопичені капітали. У 1996 р. було ще 75 % старої комуністичної номенклатури у нових структурах, причому 50 % – ще «брежнєвського призову» [10, с. 47].

5. Використання влади клієнтелістів (друзів, соратників, знайомих та ставлеників) стало практично нормою в суспільстві. Такій ситуації сприяє насамперед система влади в Україні. В 2010 р. відбулися вибори Президента України, через певний час почалися звільнення та нові призначення за партійними, клановими ознаками, не враховуючи професіоналізм та компетентність. На наступних виборах вони і стануть основою для застосування адміністративного ресурсу.

6. Адміністративний ресурс став однією з найрезультативніших політичних технологій. Створюючи особливі умови для одного з кандидатів, дана деструктивна технологія, задіюючи медійний, організаційний арсенал засобів, здатна суттєво вплинути на результати виборів.

Як одна з головних виборчих технологій, адміністративний ресурс був успішно використаний у час президентських виборів 1999, 2004, 2010 років та парламентських 1998, 2002, 2006, 2007, 2012 років. А факт втручання органів влади у виборчий процес 2004 р. став одним з ключових досліджень в українській політології. Характерною рисою виборчої кампанії 2010 р. стало те, що вперше в історії України три найвищі особи держави вирішили змагатися за посаду президента. При цьому, як виявилось, всі вони користувалися своїм службовим становищем і державними коштами.

7. Відсутність незаангажованих та неупереджених ЗМІ. Налагодження зв'язків з виборцями через ЗМІ, «донесення» до них новин виявляється проблематичним в Україні через відсутність незалежних засобів масової комунікації. У витягу з рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи стосовно висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній зазначається: «Державні органи влади мають утримуватися від втручання в діяльність журналістів та інших працівників ЗМІ з намірами впливу на вибори» [1, с. 16].

І хоча, в порівнянні з передвиборчими кампаніями 1998–2002 рр., у 2010–2011 рр. існує більш широкий спектр ЗМІ, що забезпечує більшу різноманітність політичних поглядів, однак в Україні досі відсутні потужні та незаангажовані ЗМІ, які об'єктивно висвітлювали б виборчу кампанію. Так, під час президентської кампанії 2010 р., телевізійні канали в цілому дотримувалися правових положень про надання безкоштовного ефірного часу всім кандидатам, але були упередженими, в основному висвітлюючи діяльність вищих посадових осіб держави.

8. Політична свідомість громадян характеризується рисами етатизму, що, в поєднанні з низьким рівнем політичної культури, збільшує можливості адміністративного ресурсу.

Останнє десятиліття для України, як і для всіх держав, що виникли на пострадянському просторі, позначене глобальними трансформаційними процесами у політичній, економічній та соціальній сферах. Суспільство зіткнулося з новими явищами; одне з них – застосування деструктивних політичних технологій. Їх розвитку в цілому та адміністративного ресурсу, зокрема, сприяє посттоталітарний характер політичної системи. В умовах її існування неможливі демократичні процедури громадянського волевиявлення; вибори стали заручником кризових процесів у владі.

Демократизація суспільства і розвиток інституту виборів сприяють формуванню в країні повноцінного політичного ринку, що пред'являє принципово нові вимоги до передвиборчої стратегії політичних акторів, які виборюють владу. Тому, як зазначає політичний технолог А. Максимов, «загострення боротьби за владу між кандидатами і різними партіями викликає необхідність знання механізмів, які дозволяють проводити оцінку кандидатів на виборах, їх виборчих програм і таке інше» [9, с. 12].

Передвиборчі кампанії в Україні проводяться як класичні «продажі», коли «електорат володіє на політичному ринку виборчими голосами, лідери є покупцями цих голосів» [11, с. 23].

Адміністративний ресурс, як вже неодноразово зазначалося, одна з найпоширеніших деструктивних політичних технологій. Здійснюючи аналіз його витоків та джерел застосування необхідно визначити фактори, які сприяють його використанню, підвищують ефективність.

По-перше, чим менше чисельність населення, тим легше застосувати адмінресурс. Невипадково, найбільш відвертим і жорстким зазвичай буває застосування адміністративного ресурсу в невеликих населених пунктах та сільській місцевості, де люди звикли в істотній мірі орієнтуватися в своєму політичному виборі на неформальних «лідерів думки» і офіційних керівників [2].

По-друге, важлива кількість активних виборців. Наявність значної кількості виборців із самостійною позицією і готовністю її відстоювати різко ускладнює застосування адміністративного ресурсу. Власне саме тому відносно легко задіюється адміністративний ресурс в замкнених соціальних системах, таких як військові частини, будинки престарілих, СІЗО, де сама організація життя припускає придушення активної життєвої позиції і підпорядкування колективного початку [2].

По-третє, відсутність розподілу влади. Чітка ієрархічність, призначення на посади за «сімейними ознаками», невідповідність посади професійному рівню керівника – все це підвищує ефективність застосування адміністративного ресурсу. По-четверте, масштабному використанню адміністративних важелів впливу сприяє залежність від владних структур місцевих та регіональних засобів масової інформації. Подання «бажаного» матеріалу, участь у інформаційному просторі лише провладних кандидатів набагато спрощує можливості застосування адмінресурсу. По-п'яте, залежність бізнес-структур від органів влади та місцевого самоврядування, створення ними таких умов для ведення підприємницької діяльності, при якій дані структури можуть працювати лише при повній підтримці влади. По-шосте, відсутність політичних керівників, сильних опозиційних лідерів, які силою своєї особистості могли б залучити на свою сторону виборців, подолавши спрямовані проти них дії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

1. Админресурс: тема номера // Украинская инвестиционная газета. – 2004. – 28 сентября – 4 октября. – С. 8–11.
2. Алкснис И. Незаконный ресурс власти [Електроний ресурс] / И. Алкснис. – Режим доступу : <http://www.novopol.ru/text7102.html> Saturday, 19 July 2008 13.25.00.
3. Бондаренко К. Ігри фаворитів / К. Бондаренко // Галицькі контракти. – 2004.– 11 жовтня. – С. 27–29.
4. Варій М. Політико-психологічні передвиборчі та виборчі технології / М. Варій. – К., 2003. – 400 с.
5. Долженков О. О. Українська номенклатура в суспільно-політичних трансформаціях / О. О. Долженков // Людина і політика. – 2002. – № 1. – С. 3–8.
6. Жданов І. Вибори–2002. Соло для адміністративного ресурсу? / І. Жданов // Дзеркало тижня. – 2001. – № 50. – С. 1.
7. Кампо В. Парламентські вибори 2002 р.: якими їм бути? / В. Кампо // Людина і політика. – 2002. – № 1. – С. 9–16.
8. Кармазіна М. С. Президентство: український варіант : [монографія] / М. С. Кармазіна; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. – К. : ІПіЕНД, 2007. – 365 с.
9. Максимов А. А. Чистые и грязные технологии: российский опыт. / А. А. Максимов. – М., 1999. – 448 с.
10. Наумкіна С. М. Феномен української політичної еліти 90-х років / С. М. Наумкіна // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць. – Одеса, 1999. – Вип. 5. – С. 45–49.
11. Технология и организация выборных кампаний. Зарубежный и отечественный опыт. – М. : Российская академия управления, 1993. – С. 129–145.
12. Чи вплине адмінресурс на результати виборів: думка політологів [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.korrespondent.net/ukraine/267164-chi-vpline-adminresurs-na-rezultati-viboriv-dumka-politologiv>