

13. Фукуяма Ф. Конец истории? / Ф. Фукуяма // Філософія політики у 4 тт. / Авт. -упоряд.: В. П. Андрущенко. – К.: Знання України, 2003. – Т. 4. – С. 7-29.
14. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М.: Прогресс_Традиция, 2004. – 480 с.

*Ніколаєнко Н. О., Миколаївський національний
університет ім. В. О. Сухомлинського*

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕСУРС ЯК ПОЛІТИЧНА ТЕХНОЛОГІЯ: ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ

Исследована проблема класифікації і типологізації адміністративного ресурсу в контексті сфери його застосування і проявлення.

The problem of classification and typological of administrative resource is analysed in the context of its application and display.

Адміністративний ресурс на пострадянському просторі має глибокі традиції радянської командно-адміністративної системи. Часткове збереження цих механізмів впливу на суспільство робить ефективним використання влади з метою маніпуляції громадською думкою та порушення виборчого законодавства.

Адміністративний ресурс як політичну технологію класифікувати складно. Основні причини покладені в площину різноманітних форм прояву цього явища, більш того, влада розробляє і втілює в життя нові види адміністративного ресурсу.

Розглядом даного питання у вітчизняній політології займаються такі вчені, як: М. Томенко, Д. Видрін, І. Жданов, А. Романюк, С. Грабовська, Л. Скочиляс, Ю. Тищенко та ін.

Серед російських науковців вагомих внесок зробили А. Чуклінов, Є. Малкін, Є. Сучков, Д. Парамонов, В. Кириченко та ін.

До теперішнього часу у вітчизняній політичній науці не існує чіткої типологізації адміністративного ресурсу, як і не дано чіткого визначення даного явища в українському законодавстві, де відповідальність передбачається лише за деякі його механізми. Тобто, класифікація і типологізація адміністративного ресурсу не розроблена належним чином, тому існує теоретична і практична потреба здійснити детальну класифікацію адміністративного ресурсу за різноманітними критеріями.

Найпростіша типологія – це поділ адміністративного ресурсу як політичної технології на коректний та некоректний. Перший припускає активне, але законне використання своїх повноважень для бажаного результату виборчої кампанії. Некоректний передбачає активне використання суб'єктами виборчого процесу свого положення, але вже з можливими наслідками, перерахованими в статтях адміністративного й кримінального кодексів.

В залежності від характеру застосування можна виділити такі способи застосування адміністративного ресурсу: стартовий, м'який, жорсткий та тотальний адміністративний ресурс:

Стартовий адміністративний ресурс полягає у тому, що кандидат, який займає певну адміністративну посаду чи підтримується владою, державними службовцями, вже завдяки цьому має багато переваг порівняно зі своїми конкурентами. Також кандидат, який є належним до влади, має менше проблем зі спонсорами, не відчуває браку кадрів та має можливість сформувати кваліфіковану команду.

Даний вид адміністратурсу нейтралізувати або зменшити фактор впливу у виборчому процесі практично неможливо, і це є проблемою усіх виборчих систем світу [1, с. 28].

М'який адміністративний ресурс існує тоді, коли здійснюється певний опосередкований вплив на підлеглих чи виборців без порушення (принаймні – явного) законодавства.

М'яким адміністративним ресурсом є також виконання владних функцій відповідно до закону, але з чітким розрахунком впливу на певні категорії громадян з метою досягнення не передбачених владними повноваженнями цілей [1, с. 83-84].

М'який адміністративний ресурс (як і стартовий) практично не піддається законодавчому регулюванню і контролю. З іншого боку, вищезгадані способи використання адміністративного ресурсу не здійснюють істотного впливу на виборчий процес.

Жорсткий адміністративний ресурс використовується владою для досягнення певних цілей з порушенням законодавства. Він проявляється у формі безпосереднього жорсткого тиску з боку органів влади на виборців чи підлеглих посадовців за допомогою примусу чи певної винагороди. Як приклад, можна навести випадки погроз кандидатам, які балотуються на посаду мера. Тобто, зняття опозиційних кандидатів з виборчих перегонів шляхом ультиматуму та ризиків щодо подальшого майбутнього бізнесу, кар'єрного зросту.

Тотальний адміністративний ресурс існує тоді, коли влада вже зосередила в своїх руках такі колосальні ресурси, що може здійснювати

адміністративний тиск у всіх сферах життєдіяльності суспільства, нехтуючи законодавством і моральними нормами. У цьому випадку адміністративний ресурс є "... повноцінною пірамідою, яка має свою базу, свою вершину, і коли кожен наступний камінь тримає і нижній камінь, і верхній камінь стримує ..." [1, с. 29].

Два останні способи застосування адміністративного ресурсу здійснюють значно вагоміший вплив на хід виборчої кампанії, ніж стартовий та м'який адміністративний ресурс. І коли з жорстким адміністративним ресурсом ще можна певною мірою ефективно боротись за допомогою демократичних методів, тотальний адміністративний ресурс можна нейтралізувати лише у разі кардинального зламу суспільної свідомості шляхом активних протестних дій чи навіть із застосуванням сили. Протидіяти даному виду можливо, лише об'єднавши зусилля всіх опозиційних сил та громадських об'єднань.

Перевагою зазначеної класифікації є те, що вона дає змогу судити як про характер політичного режиму у державі, так і про можливі наслідки використання адміністративного ресурсу в цілому. У той самий час слабкою стороною цієї класифікації є відсутність чіткої можливості для дослідження різноманітних форм прояву адміністративного ресурсу на виборчій практиці.

В залежності від масштабів поширення дії адміністративного ресурсу його можна поділити на локальний, регіональний і загальнонаціональний.

Локальний адміністративний ресурс використовують органи місцевої влади та місцевого самоврядування в межах невеликих населених пунктів.

Регіональний адміністративний ресурс застосовується на рівні областей чи інших адміністративно-територіальних одиниць такого рівня. Суб'єктами регіонального адміністративного ресурсу є представницькі та виконавчі органи регіонального рівня.

Регіональний та локальний адміністративний ресурс можливо охарактеризувати наступними проявами:

- використання посадовцями регіонального та місцевого рівня державних коштів для фінансування власних (тимчасових програм);
- прискорене вирішення проблем, які не вирішувалися протягом тривалого періоду (видача актів та інших документів);
- заборона приватним підприємцям на місцях фінансувати опозиційних кандидатів, партій (використання фінансового тиску на них).

Що ж стосується загальнонаціонального адміністративного ресурсу, то його методи відрізняються лише масштабом впливу та дії.

Суб'єктами даного виду виступають центральні органи, їх керівники державної влади, які можуть здійснювати адміністративний тиск на території всієї держави.

Яскравим прикладом вищевказаного виду слугують елементи виборчої кампанії кандидата в Президенти України Юлії Тимошенко (на той час прем'єр-міністра України). Так, зокрема, 5 вересня 2009 року прем'єр, зустрічаючись з представниками органів місцевого самоврядування, задобрювала місцевих голів, роздаючи молоковози, обіцяючи перерозподіл фінансових потоків (Тимошенко пообіцяла у 2010 році збільшити видатки бюджетів сіл, селищ та міст районного значення з 6,7 до 11,2 мільярдів гривень). На те, щоб зібрати всіх представників органів місцевого самоврядування, було кинуте весь наявний ресурс виконавчої влади: в газеті "Урядовий кур'єр" (яка обов'язкова до передплати у кожній сільській раді) було дано оголошення з закликом взяти участь у зібранні. Також для супроводження автобусів з делегатами, що прямували до Києва, обласна міліція виділяла машини ДПС. Міністр МВС України Ю. Луценко підписав наказ, яким зобов'язав охороняти колони з делегатами (біля "Експоцентру" в той день можна було побачити "скромний" автопарк ДПС – середня ціна автомобіля – 20 тис. доларів). Навіть для того, щоб довести голів до місця, були використані "шкільні автобуси" [1, с. 29].

11 вересня 2009 року Ю. Тимошенко в Дніпропетровську обіцяла пролонгувати дію антикризової програми уряду в металургійній галузі. А за тиждень до цього прем'єр спілкувалася з залізничниками [1, с. 29].

Десяток разів за останні місяці 2009 року прем'єрка особисто вручала ключі від квартир бюджетникам, а також роздавала безкоштовні акти на землю селянам. Останнє, до речі, Комітет Виборців України розцінив як найбільший адміністративний ресурс президентських виборів 2010 року. Адже, акти, на які було витрачено понад 807 мільйонів зі стабілізаційного фонду, роздавалися з портретами Юлії Тимошенко і подавалися як її особиста заслуга. 1 грудня 2009 року прем'єрка побувала на Львівщині, де запустила ноу-хау під назвою рейковий автобус із промовистою назвою "крайнам від прем'єр-міністра Тимошенко" [1, с. 29].

Особливо активізувалася її діяльність та її соратників у напрямку використання адмінресурсу в останні місяці й дні перед головуванням.

Так за допомогою важелів влади вона прагнула збільшити ряди прихильників, перетворивши явних або потенційних політичних супротивників і опонентів якщо не в союзників, то хоча б у нейтральний контингент. Деякою мірою цьому сприяла всеукраїнська

нарада керівників обласних, районних, селищних і сільських рад, голів і депутатів органів місцевого самоврядування (більше тисячі чоловік), що відбулася в Києві. На ньому прем'єр-міністр обіцяла в держбюджеті 2010 року передбачити значні суми (у два рази більше, ніж в 2009 році!) на користь місцевих рад, сільських і міських громад, зорієнтувати податкове законодавство для наповнення коштами місцевих бюджетів на їхній розвиток.

Також в державах з федеративним устроєм можна виділити федеральний адміністративний ресурс, носіями якого є органи державної влади суб'єктів федерації і дія якого поширюється та територію цих адміністративно-територіальних одиниць.

Дана класифікація надає можливість виділити суб'єкти та сфери поширення адміністративного ресурсу, однак не дозволяє дослідити ні форми прояву адміністративного ресурсу, ні якісних характеристик його застосування.

За суб'єктами адміністративний ресурс поділяють на:

- а) адміністративний ресурс у законодавчій сфері;
- б) адміністративний ресурс у виконавчій сфері;
- в) адміністративний ресурс у судовій сфері;
- г) адміністративний ресурс органів місцевого самоврядування;
- д) адміністративний ресурс державних підприємств та установ.

Російський науковець А. Чуклінов виділяє чотири види адміністративного ресурсу: інституційний, інформаційний, бюджетний та силовий [7].

Для інституційного адміністративного ресурсу характерні такі прояви:

- Залучення місцевої адміністрації на агітаційну роботу, використання посадових осіб у якості помічників кандидата;
- безпосередня підтримка кандидатів з боку посадових осіб;
- надання службових приміщень виборчим штабам;
- надання інформації про активність опонентів на певній території;
- виробництво агітаційних матеріалів за рахунок державних кампаній;
- організація заходів, зустрічей з керівництвом та колективом підприємств;
- створення перешкод у роботі опозиційних виборчих штабів (відключення телефонів, світла);

На платній основі для роботи в якості агітаторів залучаються вчителі, студенти, що також має певне агітаційне значення.

Існує декілька типів такого адміністративного ресурсу, який використовується під час самих виборів:

- організація масового дострокового голосування;
- внесення до списків неіснуючих виборів;
- маніпуляція з відкріпними талонами;
- махінації при підрахунку голосів.

Інформаційний адміністративний ресурс – це незаконна реалізація владою можливостей державних ЗМІ для здобуття перемоги певної політичної сили на виборах. Тут також існують свої певні форми:

- громадськості повідомляють лише про такі внутрішні та зовнішні події, які вигідні органам влади; ведеться переорієнтація суспільства на вирішення неактуальних проблем;

- непропорційне надання ефірного часу;

- повідомлення про подію випереджається її політичною оцінкою;

- проведення "на замовлення" журналістських розслідувань і показ їх у прайм – таймі;

- війна компроматів з упередженою оцінкою опонента;

- прихована реклама у вигляді появи провладного кандидата у новинах, створення постійного інформаційного приводу.

Під бюджетним адміністративним ресурсом розуміється використання органами державної влади різноманітних бюджетних коштів з метою забезпечення позитивного результату на виборах для певного кандидата чи політичної партії. Це один із самих дієвих видів адміністративного ресурсу, так як кандидати мають різний доступ до бюджетних ресурсів. Найбільше він проявляється під час виборчих кампаній:

- порушення порядку фінансування виборчої кампанії;

- перевищення обсягу витраті оплата виборчої агітації крім виборчого фонду;

- разові надбавки (підвищення заробітних плат та пенсій);

- початок реалізації національних проектів, в основі яких лежить бюджетне фінансування;

- прямий підкуп виборців за рахунок бюджету;

- тиск на потенційних спонсорів кандидата;

- тиск на опонентів через органи фінансового контролю;

- нецільове використання бюджетних коштів на виборчі перегони.

Дуже яскраво цей вид адміністративного ресурсу проявився на виборах Президента України 2010 року.

Що ж стосується силового адміністративного ресурсу, – то це є використання владою силових структур під час виборів у власних цілях [7].

Особливістю цього типу є те, що він може застосовуватися не лише під час виборчої кампанії. Основними його проявами можуть бути:

- організація силовими структурами стеження за кандидатом;
- притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності політичних опонентів, їх арешт;
- безпосереднє втручання у справи опозиційних кампаній, ЗМІ, політичних партій з боку МВС, Прокуратури, СБУ;
- забезпечення потрібних рішень у судах;
- робота силових відомств для дестабілізації роботи штабу;
- постійні незаплановані перевірки.

Залежно від того, яку мету ставить перед собою влада, можна виділити економічний та політичний адміністративний ресурс. Під час використання політичного адміністративного ресурсу влада має на меті досягти певного бажаного результату в політичній сфері (зміцнити свої посадові позиції, здобути перемогу на виборах тощо). Коли ж використовується економічний адміністративний ресурс, то його метою є нагромадження певної фінансової бази, отримання певної економічної вигоди.

Свою типологію дають і російські науковці Е. Малкін та Е. Сучков. В основу їх типології покладено такий критерій, як спрямованість адміністративного ресурсу на певні об'єкти. Згідно з зазначеною типологією, можна виділити такі три основні способи використання адміністративного ресурсу: прямий тиск на виборців, порушення органами державної влади виборчого законодавства; тиск на конкурентів та тих, хто їх підтримує; використання адміністративного ресурсу для ефективної побудови провладними суб'єктами виборчого процесу власних виборчих кампаній [2].

1. Прямий адміністративний тиск на виборців, порушення органами державної влади виборчого законодавства. Суть цього тиску полягає у тому, що уся адміністративна вертикаль працює на відповідного кандидата чи політичну партію, перетворюється на своєрідну територіальну команду. Крім того, усі інституції, які певною мірою залежать від влади (силові структури, освітні та медичні заклади, державні ЗМІ, органи місцевого самоврядування тощо), теж починають працювати на провладного кандидата чи політичну партію (блок).

В межах цього способу можна виділити такі форми прояву адміністративного ресурсу:

- насильницьке втягування громадян до лав відповідних політичних партій (чи навпаки, примушування людей вийти зі складу опозиційних політичних сил);

- пряmier підкуп виборців з боку влади, доволі часто – за рахунок державних коштів;

- погрози застосування сили, репресій проти виборців у разі, якщо вони не проголосують за відповідного кандидата чи політичну партію;

- порушення закону під час формування списків виборців. Зокрема, до списків вносяться ті громадяни, які вже не проживають на території цього виборчого округу чи діляниці, особи, що ще не досягнули 18 років, померлі та ін. Це відкриває більше можливостей для маніпуляцій з виборчими бюлетенями. Відбувається і зворотний процес у регіонах, де підтримують опозицію.

2. Тиск на конкурентів та тих, хто їх підтримує. Цей вид характеризується такими рисами:

- пропозиції кандидатам певних посад, місць (чи інші заохочення) для того щоб ті зняли свої кандидатури;

- створення різних труднощів у роботі виборчих штабів конкурентів (відключення телефонів, струму, рейди податківців та інших структур);

- ненадання опозиційним кандидатам під будь-яким приводом приміщень для організації зустрічей з виборцями;

- зняття кандидатів чи політичних партій з виборчих перегонів на незаконних чи частково законних підставах;

- тиск на спонсорів опозиційних кандидатів чи на політичні партії та на організації, що підтримують цих суб'єктів виборчого процесу;

- побиття чи арешт на вулиці активістів, які агітують за невігідного владі кандидата чи політичну партію;

- інформаційна блокада, суть якої полягає в тому, що під тиском влади ЗМІ відмовляють певним кандидатам чи політичним партіям у наданні ефіру чи газетних площ;

- закриття невігідних ЗМІ, арешти тиражів газет.

Проте, здійснюючи тиск на конкурентів, влада може домогтися і протилежних результатів, оскільки це дає можливість певним кандидатам чи політичним партіям сформувати імідж борця за правду, проти якого застосовують репресії, і тим самим завоювати прихильність електорату. Як зазначають російські науковці Є. Малкін та Є. Сучков, інколи "деякі кандидати навіть провокують атаку на себе з боку влади і будують на цьому свої виборчі кампанії" [2, с. 51].

3. Використання адміністративного ресурсу для ефективної побудови кандидатом від влади чи провладною партією власної

виборчої кампанії. У межах цього способу можна виділити такі форми прояву адміністративного ресурсу:

- використання державних ЗМІ для підтримки провладних суб'єктів виборчого процесу та протидії опозиційним кандидатам чи політичним партіям;

- проведення провладним кандидатом чи політичною партією різних заходів (концертів, благодійних акцій, святкувань тощо) під час виборчої кампанії за рахунок коштів Державного бюджету;

- реалізація під час виборчої кампанії заходів, спрямованих на покращання життєвого рівня населення (виплата заборгованості, ремонт доріг тощо);

- використання потенціалу державних підприємств, установ, науково-дослідних центрів, громадських організацій для допомоги у веденні виборчої кампанії провладній політичній силі;

- приписування важливих соціальних заходів чи програм в заслугу певним суб'єктам виборчого процесу;

- організація службових поїздок під час виборчої кампанії, які активно висвітлюються ЗМІ і за які кандидати, що є державними службовцями, отримують ще і грошове відшкодування за витрати;

- використання кандидатом чи політичною партією службового обладнання, транспорту, приміщень, засобів зв'язку, підлеглих працівників для ведення власної виборчої кампанії;

- офіційна підтримка органами державної влади певних суб'єктів виборчого процесу;

- одержання провладними кандидатами чи політичними партіями достовірної закритої аналітичної інформації від органів державної влади про перебіг виборчого процесу.

Третій спосіб застосування адміністративного ресурсу є найбільш ефективним. Під час його використання ведення кампанії передається команді спеціалістів, у розпорядження яких надається весь комплекс ресурсів. У такому випадку стартова перевага кандидата використовується найбільш грамотно [3, с. 49].

Дана типологія дає можливість детально виділити усі форми прояву адміністративного ресурсу і реально дослідити їх на практиці. Це дає змогу відстежити реальний вплив адміністративного ресурсу на виборчий процес, а також визначити наслідки вищезгаданого впливу. Крім того, детальне вивчення усіх форм прояву адміністративного ресурсу дає можливість виробити ефективні засоби нейтралізації цього явища.

Дослідивши проблему класифікації адміністративного ресурсу, можна стверджувати, що дана політична технологія є недемократичним явищем сучасного політичного життя України, яке на сучасному етапі має різноманітні форми прояву під час виборчих кампаній.

Дуже рідко під час виборів можна спостерігати лише один спосіб використання адміністративного ресурсу. Найчастіше влада залує усі способи одночасно, комбінуючи їх у тій чи іншій пропорції. Велика кількість типологій та класифікацій адміністративного ресурсу говорить про те, що це явище є багаторівневим і різноаспектним. Не можна сказати, що типологія одного дослідника краща типології іншого. Кожна класифікація розкриває певну грань даної технології та масштаб її прояву в конкретному вимірі.

Таким чином, адміністративний ресурс є некоректною політичною технологією, має різноманітні форми прояву під час виборчих кампаній. Кожна класифікація розкриває певну грань даної технології та масштаб її прояву в конкретному вимірі.

Адміністративний ресурс – це один з ресурсів політичної влади. Однак, на відміну від ресурсів традиційних (матеріальна, організаційна, людська, інтелектуального й інших), ситуація з адміністративним ресурсом досить непроста.

Справа в тому, що, визнаючи як основну функцію держави функцію управління, тобто адміністрування, можна сказати про природність даного виду ресурсу, його обумовленість як законодавством, так і багатовіковими традиціями державного керування.

Говорячи про систему повноважень, варто розглядати тільки той їхній обсяг, які передбачені відповідними нормативними правовими актами. Говорячи про категорію "адміністративний ресурс", мається на увазі можливість використання тими або іншими владними суб'єктами різного роду переваг, які неминує існують у будь-якого носія влади. Саме ці переваги здатні виступити в ролі каталізатора політичних процесів. Погано це або добре – питання складне. Якщо дивитися з точки зору управлінської, то оцінка використання службових переваг оцінюється як негативне явище. Якщо ж з точки зору практичної ефективності державного адміністрування, то тут реалізація адміністративного ресурсу може представлятися виправданою. Так, відомо, що в умовах нестабільних політичних систем саме добре налагоджений виконавчий механізм може виконати роль стабілізуючого фактора, нехай і не завжди "чистого".

Література:

1. Адміністративний ресурс у виборчій кампанії та способи його нейтралізації / С. Л. Грабовська, Л. С. Скочиляс та ін. – Львів: ЦПД, 2005. – 160 с.
2. Малкин Э., Сучков Э. Основы избирательных технологий / Э. Малкин, Э. Сучков. – М.: Русская панорама, 2002. – 464 с.
3. Малкин Э., Сучков Э. Основы избирательных технологий и партийного строительства / Э. Малкин, Э. Сучков. – К.: Основні цінності, 2005. – 528 с.
4. Тищенко Ю. Використання "адміністративного ресурсу" під час виборчої кампанії 2002 року / Ю. Тищенко, 2002. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/ukrainian/adminresurs/001.html>.
5. Томенко М. Законодавча, виконавча та судова влади України до і після виборів 2002 року / М. Томенко // Універсум – 2002. URL: http://www.universum.org.ua/journal/2002/tomen_9.html.
6. Чорновіл Т. Адміністративний ресурс в сучасній Україні / Т. Чорновіл // Політекс. – 2004. – № 1. – С. 26-31.
7. Чуклинов А. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции / А. Чуклинов / URL: <http://www.sartracc.sgap.ru/Explore/chuklinov/main.htm>.

Мацкевич Р. М., НУ "ОЮА"

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ УЧАСТІ І ПОЛІТИЧНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ У ПОЛІТИЧНОМУ ПРОЦЕСІ

В статье рассматриваются вопросы соотношения категорий политического участия и политического функционирования в политическом процессе. При этом под политическим участием понимаются действия, предпринимаемые членами социально-политической общности на индивидуальной или групповой основе с целью оказать влияние на процесс формулировки или принятия политических решений, осуществление государственной политики или выбор политических деятелей на любом уровне власти.

In the article the questions of correlation of political participation categories and political functioning in a political process are examined. Thus under political participation actions, undertaken by the members of socio-political community on individual or group basis on purpose to have influence on the process of formulation or acceptance of political decisions, realization of public policy or choice of political figures at any level of power are understood.

Описуючи вплив суб'єктів політичного процесу на характер його протікання, його структурні та динамічні властивості, треба з необхідністю