

Ніколаєнко Н. О., МНУ ім. В. О. Сухомлинського

## АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕСУРС В УКРАЇНІ: ВИТОКИ ТА ДЖЕРЕЛА

*Исследуются основные истоки и источники возникновения административного ресурса в Украине. Анализируются исторические, политические, экономические основы применения принудительных мероприятий и других способов влияния, которые есть в распоряжении органов власти.*

*Basic sources and sources of origin of administrative resource are investigated in Ukraine. Historical, political, economic bases of application of the forced measures and another ways are analyzed influences which are at disposal of organs of power.*

Словосполучення "адміністративний ресурс" з появою інституту виборів стало цілком звичним в українському політичному лексиконі. За словами Ігоря Жданова (Президента Аналітичного центру "Відкрита політика"), "найдемократичнішими парламентськими виборами в Україні були, як це парадоксально не звучить, вибори 1990 р. та 1994 р., коли країна робила лише перші кроки на шляху демократичних перетворень" [9, с. 15]. І з цим важно не погодитись.

Витоки та джерела того, чому існування некоректних політичних технологій в сучасних умовах стало можливим і чому використання адміністративного ресурсу стало не тільки можливим, але й набрало виключної ваги, слід шукати в недавньому історичному минулому суспільства – в історичній добі радянського існування України.

Більшість дослідників розглядає 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 [2, с. 5]. Органи влади намагаються використовувати право наказу, примус, використовуючи владу. Але зовсім інша справа – настільки цей ресурс використовується.

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, погоджуючись ніби то з вищим керівництвом, пізніше голосують так, як їм підказує їх совість [5, с. 8].

Політолог В. Фесенко вважає, що сьогодні вплив адмінресурсу на хід виборчої кампанії, на результати виборів і масштаби його застосування на порядок менші, ніж це було під час минулих парламентської і президентської виборчої кампанії. Таким чином, єдиного погляду на проблему витоків адміністративного ресурсу в Україні не існує.

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

Радянська конституція "гарантувала" найрізноманітніші права і свободи громадянам, але кожен громадянин розумів ціну таким "гарантіям". Одностайні політичні "волевиявлення" в регулярних виборчих кампаніях, "телефонне право", земляцтво, кумівство, органічність для суспільного вжитку термінів типу "дістав" (на протипагу звичному для цивілізованого суспільства "купив"), існування відповідного прошарку людей, які спеціалізувалися на організації тіньового задоволення потреб людей, тощо – це приклади вияву психологічного портрету радянського суспільства та виборця.

Цей багаж тяжіє і над нинішнім українським суспільством. Фальсифікації у виборчих процесах, декларування Конституції й тотальне порушення на практиці прав і свобод громадян, існування та вплив у суспільному житті регіональних і сімейних кланів, груп впливу та лобіювання – усе це мало місце в пріснопам'ятні часи радянської держави й усе це має місце в сьогоднішній українській державі.

Отже, психологічне підґрунтя способу мислення та поведінки громадян української держави сформувалось у радянських умовах життя.

У політичній свідомості сьогоднішніх громадян України й надалі відчувається панування ідеології етатизму (державного всесилля) та усталена довгими роками звичка до підпорядкування цьому всесиллю. А тому нічого нового та незвичного вони не бачать у тому, що на чергових виборах чиновник відповідного рівня від імені держави робить усе можливе на користь певного кандидата.

Звичайно, на побутовому рівні громадяни відчувають несправедливість такого перебігу подій, особисто обурюються. Однак не більше того. Адже, окрім етатизму, у їхній свідомості панує й такий спадок радянського минулого, як внутрішнє почуття меншовартості.

Таке внутрішньо-психологічне безпорадне ставлення громадян України до формування суспільно-політичної дійсності на основах незаконності, а, отже, й несправедливості, дає підстави констатувати наявність в існуючої в Україні політичної системи не тільки наявності елементів олігархії, а й охлократії.

Одиниці глибше розуміють перспективні наслідки неправомірності таких дій у політичних відносинах. Однак звертання до суду з приводу порушення політичних прав громадян є настільки ж незвичним (хоча потрібно зазначити, що кількість звернень громадян до суду з приводу порушень виборчих прав невпинно зростає), наскільки незвичним було б і те, якби державний чиновник не скористався своїм становищем для вирішення приватних проблем.

Із радянських часів існує генетична недовіра до судових органів, і українська судова система, на жаль, своїм складом суддів і своєю діяльністю поки що такої недовіри подолати не змогла. В 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.

Численні розправи над опозицією (справи про заборону наметового пікетування на Хрещатику, судові розправи над студентами з опозиційного об'єднання "За правду" після подій 9 березня 2001 року в Києві тощо) є вагомим підтвердженням таких висновків.

Судова система в Україні сьогодні виконує швидше не правоохоронну, а репресивно-політичну функцію.

Як справедливо зауважує київський політолог А. Дорошенко, "організована злочинність у сфері політичних відносин призводить до знищення інститутів громадянського суспільства" [1, с. 9].

А без розвитку таких інституцій немає перспектив зміни існуючого стану. Криміналізується чиновництво, суд, силові структури тощо.

Державні, кримінальні або напівкримінальні структури утримують засоби масової інформації, створюють громадські організації, визначають усе політичне життя країни. Тож про "які права і свободи, про яке громадянське суспільство можна говорити за цих умов", – аналізує нинішнє безрадісне становище В. Климчук, досліджуючи питання номенклатурних технологій в Україні [6, с. 47].

З такого висновку випливає невтішне твердження, що в радянських умовах недовірими виявляються ті механізми, які забезпечують цивілізованість життя західних суспільств.

Українська Конституція затверджує в Україні поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову. Здавалося б, як і в будь-якій цивілізованій країні, система протизваг між цими гілками влади повинна забезпечувати дотримання законності в суспільстві. Однак, у теперішніх умовах взаємини гілок влади остаточно перетворилися на змагання різних кланів, що оформлюються в окремі політичні сили й використовують структурні форми "гілок влади" задля змін і власних владних можливостей, конфігурації самого політичного та економічного простору України.

Громадський контроль за такими діями гілок влади стає неможливим як внаслідок історичних та соціально-психологічних причин, так і з причини тотальної бідності. У цих умовах пересічний громадянин перш за все перейнятий проблемою щоденного виживання і мало цікавиться нюансами причин, які призводять до такого стану.

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 [8, с. 142].

Отже, коли виникає потреба інсценізувати (скажімо, перед західними інвесторами) "торжество демократії в Україні", то проблем із цим немає.

Таким чином, Україна перейшла від тоталітарного до кланово-олігархічного суспільства й у багатьох вимірах олігархічне суспільство є навіть гіршим, аніж тоталітарне. "Перемогла історична справедливість, український народ отримав незалежну державу. Але це зовсім не привід навзамін одібрати в народі гідне життя, позбавити новопосталу державу "людського обличчя", – так само влучно зауважує В. Каспрук [8, с. 214].

У такому разі автор може говорити про феномен відчуження держави від суспільства, або ж про феномен існування держави й суспільства в паралельних площинах.

У значній мірі серед політологів України, які досліджують процеси "тінізації" політичного життя, засадною базою розуміння цих процесів стала концепція формування т. зв. "адміністративно-економічних груп" (АЕГ), висловлена Олександром Турчиновим. На його думку, такі АЕГ як неформальні тіньові союзи, сформувалися шляхом об'єднання представників колишнього радянського державного апарату, суб'єктів економічної діяльності та структур кримінального світу [6, с. 45].

Дослідник А. Дорошенко, концептуально погоджуючись із запропонованою схемою утворення цих політичних угруповань, дискутує із Олександром Турчиновим та вказує на суттєву розбіжність між "Адміністративно-економічними групами" (АЕГ) та "Фінансово-політичними групами" (ФПГ). На його думку, "Адміністративно-фінансові групи" (АФГ) створили радянські чиновники середньої ланки, пов'язані з ними керівники торговельних закладів, спекулянти та підпільні мільйонери. У центрі АФГ, на відміну від ФПГ, стоїть чиновник, як розпорядник державних ресурсів. Саме з можливості розподіляти такі ресурси виникає феномен олігархічної бюрократії. Окремі особи, наближені до найвищих державних посадовців, отримали на відкуп право розподілу ресурсів у цілих регіонах чи галузях. Свій економічний інтерес вони, обходячи законодавство про державну службу, реалізують через мережу тіньової економічної діяльності, або ж мережу посередників [6, с. 47].

Таким чином, існуючі в радянському суспільстві соціально-економічні умови ставали визначальними для існування адміністративного ресурсу.

Легальний заробіток не міг бути матеріально-економічною основою для існування. А тому джерелом збагачення радянської партійно-державної номенклатури слугувала сама влада. Усі державні інституції працювали виключно на владу, а більшість населення була відчуженою і від власності, і від влади. І ці реалії мають безпосередній зв'язок з вищезазначеними. "Більшість сьогоднішніх технологій обкрадання держави, а отже й народу, виникли саме в соціалістичному способі господарювання. Фіктивні показники обсягів робіт, фіктивні акти, договори та накладні – усе звідти", – вважає В. Климчук [13, с. 38].

В той же час не варто запам'ятати, що адміністративний ресурс завжди знаходиться в руках владних структур. Тобто статусно ним володіє чиновницький апарат будь-якого рівня, статусу та напрямку.

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. Вийшовши з надр радянського суспільства, вона була обтяжена його ідеологією й не мала власної доктрини побудови держави іншого типу.

Базою для формування новітньої української еліти стала колишня радянська номенклатура. Розглядаючи питання її генези і детально характеризуючи радянську номенклатуру, львівський політолог Б. Кухта вважає, що остання досягла піку свого розквіту в 50-60-ті роки. У цей час вона перетворилася на партійно-державну бюрократію зі своїм номенклатурним світоглядом, партійним способом життя, чиношануванням, бездушністю, відірваністю від життя народу, який вона мала репрезентувати. Їй були притаманні конформізм, політична й духовна розпуста [2, с. 198].

До того ж, на думку деяких дослідників політичних процесів в Україні, активно в розбудову української політичної системи включилася саме та частина української партійної номенклатури, яка була найменше заангажованою ідеологічно, а отже, в більшій мірі корумпованою та мобільною вже в ті часи.

Власне ця колишня комуністична номенклатура встигла напрочуд швидко перетворитися на владну олігархію і, становлячи, за словами С. Грабовського, 1-2 % населення України, реально зосередити

у своїх руках понад 90 % національних статків (власності, коштів, контролю за фінансовими й людськими ресурсами) [13].

Сьогодні в політичній публіцистиці для окреслення суті тінювих суспільно-політичних та соціально-економічних процесів штампово вживаються терміни "клановість" та "лобізм". Насправді ж, вони завжди були притаманні радянській адміністративній системі. Перший із них тоді означав "мати руку у верхах", а під другим ховалося заочне змагання обласних партійних організацій за квоту представництва у вищих органах влади.

Яскравим прикладом такому твердженню є політичний режим, який свого часу запровадила на Закарпатті група Медведчука-Суркіса через партію СДПУ(о). Там навіть призначення голів райдержадміністрацій, їх заступників, голів колгоспів і агрофірм здійснювалося під контролем місцевих осередків СДПУ(о).

Отже, на сьогодні вирішальний вплив на перебіг політичних процесів в Україні справляють тінюві фінансово-політичні угруповання. Отримавши широкомасштабний доступ до системи законодавчої та виконавчої влади в Україні, вони використовують ресурси державного впливу в цілому, та адміністративний ресурс зокрема, для зміцнення свого становища в Україні.

Маючи вирішальний вплив на політичні процеси, ці угруповання визначають і правила політичної боротьби. Домінуючими серед цих правил є не ті, що формально визначені в законодавстві, а ті, що реально впливають на результати боротьби. Найважливіший чинник такого впливу – використання адміністративного ресурсу.

Очевидно, не слід абсолютизувати державне чиновництво в інших, більш цивілізованих країнах. Відомі численні приклади зловживань і в цих державах, хоча вони мають стійкі традиції демократичного існування суспільства, а отже й імунітет до таких зловживань.

Однак високий рівень розвитку громадянського суспільства не дозволяє зловживанням перерости в спосіб суспільного співжиття. Основні розходження стосуються не технології передвиборчих кампаній, а організації всього партійно-політичного життя в двох країнах.

Проведення виборчих кампаній у США ґрунтується на роботі добре налагодженої партійної виборчої машини. Незалежним кандидатам практично немає місця у виборах федерального рівня. Без підтримки однієї з двох основних політичних партій – Республіканської чи Демократичної – перемога у виборах

практично неможлива. Кожна партія має свій, тривалий час формований імідж, і не завжди цей імідж визначається малопомітними для простої людини розходженнями в партійних програмах. Дуже великий вплив мають сімейні і кланові традиції, особистості конкретних політиків, які асоціюються у свідомості виборців з діяльністю тієї чи іншої партії. Більшість виборців у США використовують партійну вивіску як підказку у визначенні того, за якого кандидата голосувати. Саме тому усі виборчі технології орієнтовані на роботу відповідних партійних організацій. Особливо велика роль місцевих організацій, робота яких здебільшого ґрунтується на безоплатній діяльності добровольці [11].

Нічого схожого в Україні ще немає. У багатьох регіонах діють і свої власні політичні партії і виборчі блоки, національно-культурні об'єднання тощо. Надзвичайно велике число партій і політичних рухів у країні дезорієнтує виборця, ускладнює його політичну і партійну самоідентифікацію, змушує громадян орієнтуватися у виборчому процесі не на партії, а на відомі популярні імена. Тому на українських виборах завжди присутня велика кількість незалежних кандидатів, які найчастіше насправді є ставлениками "грошових мішків", або кримінальних структур.

Інша відмінність пов'язана з національними електоральними традиціями. В США приблизно 70-80 % голосуючих виборців стабільно віддають голоси за ті самі партії (Республіканську або Демократичну). Реальна боротьба на виборах йде за 20-30 % виборців, які не визначилися [11].

В Україні співвідношення прямо протилежне. До початку активної виборчої кампанії лише 10-20 % виборців точно знають, за яку партію і якого кандидата вони будуть голосувати. Інші ж 70-80 % наших виборців визначаються з вибором вже у ході кампанії навіть безпосередньо в момент голосування під впливом передвиборчої агітації [10, с. 129].

У США обидві правлячі партії будують свою ідеологію на практично однаковій системі цінностей, диференціація між ними чисто тактичного плану і стосується, насамперед, підходу до вирішення тих чи інших конкретних локальних проблем.

На відміну від США, кожен український вибори – це не тільки відновлення правлячої еліти, але й, певною мірою, загроза зміни суспільно-політичного ладу. Конкретні економічні програми мають значно менший вплив на результати голосування виборців, ніж ідеологічні маркери й особистість кандидата.



Самі ж політичні партії, які ведуть боротьбу за місця у вищих органах влади, найчастіше не мають якої-небудь конкретної економічної програми, обмежуючись популістськими деклараціями.

В Україні ж за роки демократичних реформ у багатьох верствах суспільства склалося негативне ставлення не тільки до політики і політиків, але й самого інституту виборів. Люди вважають, що вибори не приносять полегшення в їхньому житті, вважають, що виборці цікавлять політиків тільки під час виборів, а потім їм немає ніякої справи до нестатків простих людей. Звідси й зростаюча група людей, яка принципово відмовляється голосувати.

Таким чином, адмінресурс – це застосування примусово-репресивних заходів та інших способів впливу, які є в розпорядженні органів влади.

Відсутність системної структурованості суспільства, знаходження при владі кланово-олігархічних угруповань зумовлювала й порівняно високий рівень використання адміністративного ресурсу в політичних технологіях. Пік структурування кланово-олігархічних угруповань відбився й на динаміці використання адміністративного ресурсу.

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.

Як одна з головних виборчих технологій адміністративний ресурс був успішно використаний під час президентських виборів 1999, 2004, 2010 років та парламентських та 2006 та 2007 років. А факт втручання органів влади у виборчий процес став одним з ключових в українській політології.

Суть поняття "адміністративний ресурс", про яке найчастіше згадують у період виборчих кампаній, безпосередньо пов'язана з керівними посадами держслужбовців у різних органах державної влади, переважно в її виконавчій галузі. Чиновник, маючи важелі керування, апарат співробітників, фінансові й матеріально-технічні ресурси, здатний зробити як позитивний, так і негативний внесок у виборчу кампанію, також може перевищити свої повноваження в корисливих діях для досягнення політичних цілей. Це нерідко трапляється, коли сам чиновник або його партійні соратники балотуються на пост Президента, у Верховну Раду або в ради інших рівнів.

Характерною рисою виборчої кампанії 2010 року є те, що уперше в історії України три найвищі особи держави вирішили змагатися за крісло президента. При цьому, як виявилось, всі вони користувалися своїм службовим становищем і державними коштами.

Адміністративний ресурс одна з найпоширеніших деструктивних технологій. Використання влади клієнтелістів (друзів, соратників, знайомих та ставлеників) стало практично нормою в суспільстві. Такій ситуації сприяє насамперед система влади в Україні. В 2010 році відбулися вибори президента України, можна спокійно стверджувати, що через певний час почнуться звільнення та нові призначення. На наступних виборах вони і стануть основою для застосування адміністративного ресурсу.

### *Література:*

1. Адмінресурс: тема номера // Украинская инвестиционная газета. – 2004. – 28 сентября – 4 октября. – С. 8 – 11.
2. Адміністративний ресурс у виборчій кампанії та способи його нейтралізації / С. Л. Грабовська, Л. С. Скочиляс та ін. – Львів: ЦПД, 2005. – 160 с.
3. Андрущенко Т. Зовнішні чинники президентської виборчої кампанії 2004 року / Т. Андрущенко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 3. – С. 71 – 79.
4. Бебик В. М. Менеджмент виборчої кампанії / В. Бебик. – К., 2001. – 358 с.
5. Бондаренко К. Ігри фаворитів / К. Бондаренко // Галицькі контракти. – 2004. – 11 жовтня. – С. 27 – 29.
6. Биковець В. Лобізм у системі представництва інтересів / В. Биковець // Політичний менеджмент. – 2006. – № 5. – С. 44 – 52.
7. Выборы в России и во Франции: уроки для политической науки // Полис. – 2004. – № 1. – С. 27 – 33.
8. Варій М. Політико-психологічні передвиборчі та виборчі технології / М. Варій. – К., 2003. – 400 с.
9. Жданов І. Вибори-2002: соло для адмінресурсу? / І. Жданов // Дзеркало тижня. – 2002. – 28 грудня.
10. Купцов А. Вибори в Україні в контексті теорії і практики політичного маркетингу / А. Купцов // Соціологія: теорія, методологія, маркетинг. – 2003. – № 1. – С. 125-136.
11. Ларін Б. Голосування за кордоном. Зарубіжний досвід / Б. Ларин // Юридичний Вісник України. – 2005. – № 12. – С. 11.
12. Петров О. Стратегії політичних сил на парламентських виборах 2006 року / О. Петров // Політичний менеджмент. – № 1. – С. 18 – 26.

13. Розумний М. Брудні витоки Едемської ріки / М. Розумний // Віче. – 2006. – № 15 – 16. – С. 34 – 37.
14. Рудич Ф. Геополітичний вимір президентських виборів 2004 р. / Ф. Рудич // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 3 – 16.
15. Сич О. Адміністративний ресурс у технологіях тіньової політики України / О. Сич // Визвольний шлях. – 2001. – № 11. – С. 28 – 40; № 12. – С. 3 – 8.

*Малишенко Л. О., Український державний університет  
фінансів і міжнародної торгівлі*

## **ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА**

*В статті аналізуються можливі форми демократического розвитку и оптимальність функціонування політических інститутів в сучасному інформаційному обществі.*

*In the article the possible forms of democratic development and optimality of functioning of political institutes are analyzed in modern informative society.*

Проблематика, пов'язана з особливостями функціонування політичних інститутів в умовах формування інформаційного суспільства, є досить новою як для української науки, так і для українських політичних реалій. У західній політологічній науці тема "інформаційного суспільства" і пов'язані з нею поняття "електронної демократії" і "електронного уряду" інтенсивно розробляються вже декілька десятиліть. Переважна увага приділяється проблемі використання інформаційно-комунікативних технологій в організації діалогу між владою та громадським суспільством. В умовах нової політичної реальності констатується криза традиційної демократії й робиться спроба знайти вихід з неї.

Незважаючи на досить великий обсяг літератури, присвяченій тим або іншим аспектам цієї проблеми, багато проблемних питань формування електронної демократії в Україні й досі не вирішені. Слід зазначити, що даний науковий напрям в Україні почав розвиватися лише останнє десятиліття.

Теоретичною основою концепції "електронної демократії" є теорії постіндустріального (інформаційного) суспільства. Як відомо,