

ДЖЕРЕЛА ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕСУРСУ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ АНАЛІЗУ ПОЛІТИЧНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Ніколаєнко Наталія Олександрівна

*доктор політичних наук,
професор кафедри адміністративного та конституційного права
Національного університету кораблебудування
імені адмірала Макарова
м. Миколаїв, Україна*

Діордіца Оксана Сергіївна

*провідний фахівець кафедри адміністративного
та конституційного права
Національного університету кораблебудування
імені адмірала Макарова
м. Миколаїв, Україна*

Словосполучення «адміністративний ресурс» з появою інституту виборів стало цілком звичним в українському політичному лексиконі. За словами 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» [1, с. 26].

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 виключної ваги, слід шукати в недавньому історичному минулому суспільства – в історичній добі радянського існування України.

Отже, в Україні поступово впродовж сучасного етапу державо-творення склалася система, при якій «партія влади», почала встановлювати свої «правила гри», як в цілому в політичному процесі, так і під час виборчих кампаній, зокрема. Більш того, такою партією намагаються стати всі основні політичні гравці, навіть, якщо вони перебувають в опозиції.

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

В той же час не потрібно забувати, 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. В Україні, як і в інших пострадянських державах, зміни еліт не відбулося. Проникнення колишньої радянської номенклатури до владних структур стало фактором, що зумовив формування новітніх пострадянських авторитарних режимів в колишніх радянських республіках.

Таким чином, 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 наступні:

1. Відсутність системної структурованості суспільства, знаходження при владі кланово-олігархічних угруповань обумовили високий рівень використання адміністративного ресурсу в політичних технологіях. Пік структурованості кланово-олігархічних угруповань відбився 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

центральної влади України перебували на державній службі ще за радянських часів [4, с. 8].

Розпад тоталітарної системи сприяв появі інших методів впливу на поведінку електорату, створенню нових традицій взаємовідносин еліти та мас. Після того, як замість одного офіційного центру влади (однієї правлячої партії) почали виникати нові центри влади з альтернативними джерелами політичного впливу, постало питання про глибоке реформування виборчої системи. А з появою традиції демократичного волевиявлення різко зросла роль політичних технологій як засобів боротьби за оволодіння виборною владою між різними політичними угрупованнями. Наслідки активізації даної діяльності в останні роки не примусили довго себе чекати: інтенсивний вплив з боку тих суб'єктів, що борються за владу; електорат став свідком різноманітних інформаційних воєн, численних викидів компромату, застосування адміністративного ресурсу тощо. Суб'єкти політичного процесу, що змагаються за владу, почали активно використовувати у своїй діяльності досвід та знання, набуті у західноєвропейських країнах, запозичувати апробовані технології, в тому числі і некоректні з проведення виборчих кампаній. Світовий досвід доводить, що лише на основі рівноправних і партнерських стосунків та на дотриманні балансу інтересів можливий динамічний та ефективний розвиток будь-якого суспільства [3].

Практика виборів в Україні показала, що результат у виборчій, а отже політичній боротьбі прямо пропорційно залежить від наявності ресурсів, в тому числі адміністративного. Такі правила боротьби змушені прийняти всі учасники політичної гри. Там, де є влада, там є намагання утримати її тривалий час. На початку 1990-х років перший президент України Л. Кравчук почав говорити про «партію влади» і про її роль як особливого чинника політичного процесу. За деякий час з'явилося саме поняття «адміністративний ресурс», яке активно почали використовувати для характеристики політичних явищ і процесів в Україні, і не лише в Україні [4, с. 35].

Загалом перші виборчі кампанії в Україні не можна розглядати як такі, де був застосований потужний адміністративний ресурс, або якщо він був присутній, то не здійснював суттєвого впливу на політичний процес.

Здійснюючи аналіз витоків та джерелам застосування адміністративного ресурсу в Україні, необхідно визначити фактори, які сприяють його використанню, підвищують його 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 у своєму

політичному виборі на неформальних «лідерів думки» і офіційних керівників [3].

По-друге, важлива кількість активних виборців. Наявність великої кількості виборців із самостійною позицією і готовністю її відстоювати різко ускладнює застосування адміністративного ресурсу. Власне саме тому відносно легко задіється 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 [6].

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.

Адміністративний ресурс як політична технологія, бере свій початок з часів парламентської виборчої кампанії 1998 року. Згодом можливості владної вертикалі застосували дану технологію під час проведення референдуму 2000 року, оскільки саме тоді й почалося широке його застосування [3].

Отже, держава визнала наявність адміністративного ресурсу та засудила його застосування під час виборчого процесу.

На парламентських виборах 1998 р., 2002 р., 2006 р., 2007 р. та президентських 1999, 2004, 2010, 2012 рр. років адміністративний ресурс відіграв далеко не останню роль.

Проаналізувавши періоди застосування адміністративного ресурсу, автор виокремлює основні передумови його існування у виборчій практиці України:

1. Особливість політичних та соціально-економічних умов, у яких перебуває Україна.
2. Відсутність сталого виборчого законодавства, що забезпечувало б формування практики проведення виборчих кампаній.

3. Неможливість здійснення політичними силами різних спрямувань ефективного взаємного контролю через відсутність необхідних ресурсів.

4. Відсутність традицій вільного волевиявлення громадян і, відповідно низький рівень політико-правової культури громадян (як простих виборців, так і чиновників усіх рівнів).

5. Особливості менталітету суспільства, що проживає на посткомуністичному просторі; низька політична і правова культура виборців через те, що між виборами ні партії (блоки), ні влада з виборцями майже не співпрацюють.

6. Відсутність гарантій правового захисту з боку судової влади [3].

7. Слабкість політичних партій і блоків, в яких майже відсутні демократичні засади, а тому переважають вождистські, кланові й подібні тенденції.

8. Поєднання адміністративним апаратом політичних та адміністративних функцій через те, що останні законом не розмежовані і чітко не визначені.

9. Відсутність розвинутого громадянського суспільства, незалежних ЗМІ, гарантованих прав і свобод громадян тощо.

Вибори стають технологічнішими, а маніпуляція голосами – відчутнішою. Тепер перемагає не той кандидат, у якого більше прихильників, а той, хто володіє технологіями; не той, за кого голосують, а той, на користь кого підраховують голоси.

Виборчі кампанії сучасності засвідчили, що перевагу віддають не тим кандидатам, які розробили дієву політичну програму, а тим, хто застосовує механізм обіцянок, подарунків та маніпуляцій. Під час виборів органи влади перетворюються на свого роду «виборчу команду», так мовити, кризових менеджерів, які завжди готові надати перевагу провладним силам. Всі державні організації: силові структури, освітні й медичні установи, державні ЗМІ, органи місцевого самоврядування і соціального забезпечення залучаються до агітації, різноманітних заходів.

Останні виборчі кампанії (2019, 2020 рр.) відзначились зменшенням тиску владних структур на вибори, але для того, щоб мінімізувати практику зловживання адміністративним ресурсом, варто поєднувати три принципи: законодавча база, ефективний та прозорий контроль з боку незалежних інституцій, справедливі та адекватні санкції. Крім цього, важливим є просвітницький та освітній компонент, який має бути направлений на державних службовців посадовців місцевого самоврядування і загалом на виборців.

Література:

1. Адміністративний ресурс у виборчій кампанії та способи його нейтралізації, під ред. С. Грабовська, Л. Скочиляс та ін., Львів: ЦПД, 2005, 160 с.
2. Бондарчук А., Зловживання адмінресурсом на місцевих виборах було не ключовим, але залишається небезпечним URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/30941224.html>
3. Знайомтесь – «Адміністративний ресурс» URL: <http://www.ukipr.kiev.ua/ukrainian/adminresurs/001.html>
4. Кармазіна М. С. Президентство: український варіант, монографія, НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса, К.: ШІЕНД, 2007, 365 с.
5. Кочубей Л. Виборчі технології у ході виборів Президента України-2004 р: уроки «Помаранчевої революції». URL: <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/ukrpolituk/1/29.pdf>

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-359-3-17>

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Петришина Марина Олександрівна

*кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу правового регулювання
структурно-технологічного та регіонального інноваційного розвитку
Науково-дослідного інституту правового забезпечення
інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України
м. Харків, Україна*

Децентралізація та визнання муніципальної влади визначаються одними з головних напрямів розвитку демократичних держав у сучасному світі, що є проявом зростаючого визнання та підтримки основоположних принципів децентралізації, субсидіарності і місцевого самоврядування. Тенденція до широкого впровадження принципів децентралізації, субсидіарності і місцевого самоврядування проявляється, передусім, у конституційно-правовому регулюванні муніципальної влади, а також супутніх правових інститутів та механізмів, що забезпечують її реалізацію таких, як місцеве