

Юрій Тишкун

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕСУРС: КОНТЕКСТ ТЕОРІЇ ДЕМОКРАТІЇ

© Тишкун Ю., 2006

Розглянуті окремі аспекти теорії демократії, що стосуються політичних виборів як одного з головних чинників практичного забезпечення влади народу. Обґрунтовано висновок про те, що адміністративний ресурс є логічним наслідком функціонування державної бюрократії, яка природно намагається посилити свої політичні позиції за рахунок маніпуляції громадською думкою.

In the article viewed some aspects theory of democracy refers to elections as a one of main factors of ensuring practical power of the people. The conclusion is proved, that the administrative resource is a logical result of state bureaucracy functioning. The state bureaucracy naturally tries to reinforced own political positions for the sake of public opinion manipulation.

Актуальність дослідження. Ліберальні перетворення, які відбуваються в країнах пострадянського простору під гаслами політичної незалежності і демократизації, без сумніву, ще далекі від завершення. Відомі події останніх років в Грузії, Україні, Киргизії, Узбекистані, Білорусі засвідчують наявність суперечностей на шляху переходу зазначених народів до принципів самоуправління. Окремі складнощі демократичної трансформації демонструють, зокрема, події президентських виборів листопада-грудня 2004 р. в Україні. Тому є сенс уважно підійти до оцінювання фактів нелегітимного втручання у виборчий процес представників державної влади різних рівнів, що зумовлює теоретичну актуальність та практичну значимість дослідження адміністративного ресурсу в Україні.

Міра дослідженості матеріалу. Проблема адміністративного ресурсу є достатньо новою для прикладної політичної науки в Україні. Залишається недостатнім і осмислення цієї проблеми на рівні теорії. Що загалом негативно впливає на об'єктивне оцінювання ролі бюрократії в застосуванні адміністративного ресурсу. Водночас саме використання суб'єктами виборчого процесу службовців органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також працівників державних соціальних служб є одним із способів незаконного впливу на результат волевиявлення [5, с. 5].

Засновник дослідження бюрократії Макс Вебер першим продемонстрував вияви явища адміністративного ресурсу в країнах Західної Європи [4]. П'єр Бурдьє проаналізував природу бюрократії, визначивши основні тенденції впливу останньої на політичні процеси [2]. Йозеф Шумпетер розглянув значення виборчої процедури для розвитку демократії [15], що може слугувати вагомою підставою для розвитку досліджень у цьому напрямі в Україні.

Проблеми демократії активно висвітлюють у нашій політичній науці, про що свідчить поява українських перекладів текстів західних дослідників, присвячених проблемі демократії, зокрема антології "Демократія" у видавництві "Смолоскип" [8]. Про долучення вітчизняних вчених до аналізу проблем демократії свідчить також проведення наукових конференцій "Розвиток демократії в Україні" (2001, 2002, 2005 рр.) [11]. З-поміж вітчизняних дослідників, котрі опрацьовують особливості сучасних демократичних держав, варто відзначити Антоніну Колодій і Вальтера Харченка [9]. Юрій Шведа проаналізував моделі демократичного врядування, запропоновані Арендом Лійпхартом [13]. Тетяна Грозницька розглянула розвиток теоретичних концепцій демократії у США [7].

Метою публікації визначено обґрунтування причин активізації адміністративного ресурсу у сучасному виборчому процесі в Україні. Поставлено конкретні завдання: 1) в контексті теорії демократії Йозефа Шумпетера висвітлити негативний вплив адміністративного ресурсу у виборчому процесі; 2) пояснити причини використання адміністративного ресурсу в сучасних умовах в Україні; 3) визначити демократичні засоби протидії застосуванню адміністративного ресурсу сучасною українською владою.

Об'єктом дослідження виступає функціонування державної бюрократії. **Предметом** дослідження є адміністративний ресурс у виборчій кампанії.

Виклад основного матеріалу. Сучасні дослідники відзначають, що втручання органів державної влади в політичний процес, зокрема в процедуру виборів, яке отримало назву "адміністративний ресурс", вперше активно виявлено в Україні у 1998 р. на виборах у парламент, а також на виборах до місцевих рад.

Надалі використання адміністративного ресурсу владними структурами під час організації і проведення виборів стає все активнішим, досягнувши максимуму на виборах Президента України 2004 року [5, с. 83]. Це об'єктивно спричинило порушення чинного законодавства суб'єктами виборчого процесу, корумпування державного апарату, який активно залучали в політичний процес з метою застосування адміністративного ресурсу, викривлення наслідків народного волевиявлення. Отже, в українських умовах адміністративний ресурс становить проблему, яка вимагає вирішення у політичній науці.

Все ж, на думку сучасних дослідників, поняття “адміністративний ресурс” має відмінні трактування. Так, у позитивному значенні його розглядають як важливий елемент управління, “здатність органів державної влади впливати на політичний процес, виконуючи свої функції”. Навпаки, негативне, або вузьке трактування адміністративного ресурсу полягає в застосуванні політичними аналітиками морально-етичного оцінювання щодо політичної діяльності і визначає його як “евфемізм, який вигадали щоб прикривати незаконні дії влади”. Таким підходом намагаються сформулювати юридичне визначення явища, розглядаючи його як використання владних повноважень чи політичного впливу в непередбачених законом цілях. Зокрема внесення коректив у результати волевиявлення на виборах чи “проштовхування” вигідних для влади рішень [6, с. 9–16, 83].

Збільшення уваги до такого явища, як адміністративний ресурс у його вузькому розумінні, що продемонстровано матеріалами неурядових дослідницьких центрів та окремих науковців у 1998–2005 рр. [1, 3, 5, 6, 12], зумовлено вирішальним значенням феномена для політичного процесу в сучасних державах, які лише стали на шлях демократизації і яким (іноді) притаманне втручання влади в політичний процес. Дослідники також відзначають, що в міру поширення влади народу в світі спостерігались серйозні відхилення від класичного західного зразка (які з погляду визнаних теоретиків демократії означають звуження останньої).

Ця обставина змушує нас звернутись до праць Йозефа Шумпетера – засновника інституційно-процесуального напрямку електорально-елітарної теорії демократії, який “відкрив нову епоху не тільки в американській, а й в усій західній політології”. Він запропонував розглядати демократію в межах функціонуючої політичної системи та процесу прийняття політичних рішень і переніс її з “низів” (від “народу”, який здійснює пряму демократію) у “верхи” – на рівень найвищих структур державної влади, зберігши при цьому значення процедури виборів [7, с. 148]. Як пояснював сам дослідник, у класичній теорії демократії головними є виборці (“народ”, “низи”), тоді як обрані ними представники (“еліта”, “верхи”) є другорядними. Виборці мають власні раціональні й виважені погляди на кожне питання і їх представники в органах законодавчої і виконавчої влади лише дотримуються цих поглядів та втілюють їх. Сам же вчений дотримувався такої думки про роль народу у здійсненні влади: головним є обрання керівників (аналогічно до обрання “керівників виробничої чи торгівельної корпорації, які роблять набагато більше, ніж просто “виконують” волю акціонерів”) [15, с. 334].

Отже, економіст Йозеф Шумпетер, відзначаючи складність визначення концепту “демократія” через різноманітні тлумачення понять “народ” і “правління” (пряме і делеговане), свідомо спростив базове поняття, ототожнивши демократію з вільним змаганням кандидатів на обрання в органи влади за умови вільного голосування. За цих обставин роль “низів” суспільства мінімізується, оскільки “роль народу зводиться до обрання уряду чи проміжного органу, який своєю чергою обере президента чи уряд”. Натомість роль “верхів” надзвичайно зростає, оскільки представники еліти “здобувають право вирішувати (державні справи і приймати політичні рішення – Ю.Т.), змагаючись за голоси виборців” [15, с. 302–307, 334].

На нашу думку, теорію американського економіста оптимально висвітлює порівняння політичних виборів і ринку з його вільною конкуренцією, на якому виборець своїм же виборчим бюлетенем, який є відповідником грошей, здійснює вибір на користь певного “товару” – одної з двох чи більше елітних груп, які змагаються за здобуття більшості голосів, щоб таким чином потрапити до влади. За таких умов змагання за владу при демократії здійснюється у єдиному сприйнятній формі боротьби для суспільств будь-якої чисельності: вільне голосування виборців. Однак, і при цьому Йозеф Шумпетер, проводячи подальшу аналогію з вільним ринком, не відкидає цілком реальних випадків, “які дуже нагадують економічні явища і які ми називаємо “нечесною конкуренцією”, “шахрайством” чи обмеженням конкуренції” [15, с. 336]. В умовах пострадянських країн останні загалом ототожнюються з уже відомим адміністративним ресурсом, який чинна політична влада може використати для спотворення підсумків голосувань і сповільнення демократизації суспільства. Це явище, спільне для країн пострадянського простору, дослідники схильні розглядати як цілком нове (притаманне пострадянським суспільствам на етапі переходу до демократії) і, водночас, як негативний спадок радянської командно-адміністративної системи.

Щоправда, дослідники діагностують інший факт: адміністративний ресурс як негативний феномен політичного процесу відсутній в країнах Балтії, які також пережили радянську форму тоталітаризму. Цей факт змушує нас шукати пояснення в історичному наповненні українсько-російських зв'язків. Зменшення російського політичного впливу було досягнуто в Латвії та Естонії в недемократичний спосіб – позбавленням місцевих росіян громадянства. Тоді як в Україні влада так і не наважилася цього зробити з огляду на те, що тут проживає значна частка етнічних росіян (17,3 % населення), Україна і Росія донині мають спільний інформаційний простір (за рахунок присутності російських ЗМІ, книг, кіно- і аудіопродукції в Україні, які мають своїх споживачів як через поширеність в нас російської мови, так і через поширення комплексу неповноцінності “молодшого брата”), а головне: більшість віруючих українців, як і росіян, є православними, щобільше, належать до одної Православної церкви Московського патріархату (яка є носієм духовних цінностей російського народу). Росіян в Україні не можна було позбавити громадянства (як це часто траплялося в країнах Балтії) і через те, що чинна українська держава стала правонаступницею УРСР, внаслідок чого громадянство України надавалось всім мешканцям України, які проживали в ній на момент проголошення незалежності. Натомість в країнах Балтії громадянство автоматично надавалось лише представникам титульних національностей, тоді як представники інших національностей мали пройти процедуру натуралізації, проживши на території країни певний період, вивчивши її закони і мову. Що і стало достатньо дієвим способом зменшення політичного впливу російськомовних мешканців регіону. На нашу думку, таке “наповнення” російсько-українських політичних зв'язків надзвичайно активним культурним чинником призводить до цілком прогнозованого поширення в Україні російської політичної традиції, несприятливої для розвитку громадянського суспільства. Адже, як відзначають самі російські дослідники, їх країна не належить до європейського культурного ареалу з існуванням приватної власності, балансом відносин держави та громадянських інститутів, всебічно розвиненою особистістю та пріоритетом цінностей індивідуалізму. Натомість ця країна на сучасній стадії розвитку, як і за радянської влади чи навіть при царизмі, є етакратичною (неоазіатською) соціальною системою, базованою на чомусь подібному до Марксового “азіатського способу виробництва”, і характеризується злиттям влади і власності, пануванням державної власності, всевладдям державних структур за відсутності громадянського суспільства, пріоритетом общинних цінностей при придушенні індивідуальності [14, с. 54, 61]. За таких умов використання адміністративного ресурсу на виборах і в політичному процесі взагалі стає не випадковістю, а закономірністю. Оскільки в системі, де є один власник державного майна і володар центральної влади, між яким та масами зосереджується численна бюрократія, поява конкурентів, завдяки вільним виборам, є аналогічною до появи претендента на трон, якого треба “знищити”. Про що саме свідчить випадок з экс-прем'єр-міністром Російської Федерації Михайлом Касьяновим. Тому спільне історичне минуле України і Росії (Західна Україна перебувала в складі СРСР майже 52 роки, Правобережжя України належало до складу Російської імперії від часу II поділу Речі Посполитої, а Лівобережжя перебувало в складі Росії 337 років, не кажучи вже про землі Слобожанщини і Півдня України, українську колонізацію яких активно здійснювали після входження цих земель до складу Росії) та спільне етно-культурне походження політичних еліт, які правлять в Росії і правили в Україні до виборів 2004 р. (екс-президент Леонід Кучма був вихідцем із дніпропетровського “клану” – угруповання, яке стало “кузницею кадрів” СРСР і деякий час керувало Радянським Союзом), дають змогу вважати, що в Україні до президентських виборів 2004 р. реалізувався сценарій соціального розвитку, характерний також для Росії. Однак на відміну від етнічних росіян, українці мають спільні з європейцями ментальні цінності (індивідуалізм та раціоналізм), а також глибоке коріння демократичної традиції. Що, разом із пробудженням ідеї громадянського суспільства у формі “Помаранчевої революції” призвело до тимчасової деморалізації значної частини нашої державної бюрократії і – відповідно – відсутності масштабного застосування адміністративного ресурсу під час переоголошення II туру виборів Президента України у 2004 р., а також парламентських виборів 2006 р. Однак гарантувати проведення наступної виборчої кампанії в Україні без застосування адміністративного ресурсу і – поширені – без нелегітимного втручання бюрократії в політичний процес може винятково успішний розвиток інститутів громадянського суспільства (які лише формуються в Україні). Однак і при цьому загроза нелегітимного впливу на процес політичних виборів в Україні з боку державної бюрократії залишається. По-перше, тому що в певні історичні періоди “політичні” чиновники використовуються “в якості офіційного апарату для впливу на підсумок виборів” [4, с. 661].

По-друге, слабкість судової гілки влади в Україні не дає змоги повною мірою довести юридично участь чиновників у фальсифікаціях (унаслідок кругової поруки в цьому середовищі і пасивності громадської думки населення). Адже, до суду не були доведені справи про фальсифікацію з боку деяких чиновників під час виборів 2004 року. Що зумовлюється укладенням в 2005 році “Меморандуму” між владою та опозицією, а також збереженням на своїх посадах більшості службовців органів державної влади та місцевого

самоврядування в Донецькій області (як і в містах Києві та Севастополі і АР Крим), які характеризувались масованим застосуванням адміністративного ресурсу; спробами окремих голів облдержадміністрацій, призначених Президентом України Віктором Ющенком, підпорядкувати собі всю виконавську вертикаль у регіонах і застосувати адміністративний ресурс для розбудови політичних партій, зокрема, Народного союзу “Наша Україна” та – донедавна – Української народної партії.

По-третє, недостатнім розвитком власне інститутів громадянського суспільства, структура яких лише формується. Однак перспективність їх діяльності в напрямі обмеження державного апарату вже засвідчена подіями “Помаранчевої революції”. Що демонструють численні матеріали аналітичних висновків наших науковців.

Отже, нелегітимне втручання бюрократії у виборчий процес відбуватиметься доти, доки в Україні не будуть подолані авторитарні чинники розвитку, зумовлені гіпертрофованим впливом президентської влади, існуванням розбалансованої системи стримувань і противаг, залежністю судової гілки влади, збереженням неконтрольованого впливу номенклатури всіх рівнів, надзвичайно поступовою трансформацією політичних свідомості і культури українців та зберігатиметься характерна для нашого чиновництва адміністративна субкультура, яку дослідники називають “російсько-українською”. Останню характеризують такі риси: політична безпорадність, зумовлена організаційно-економічною, а також соціально-психологічною залежністю від вищих посадовців, небажання бути принциповими перед ними у своїх поглядах, з одного боку, а з іншого, корумпованість, зв’язки з клановими структурами, адміністративно-комерційними спільнотами у регіонах і в центрі [10, с. 9–10].

Глибоке коріння зазначеної проблеми можна обґрунтувати інакше: адміністративний ресурс є наднаціональним явищем. Адже загроза нелегітимного втручання бюрократії в політичний процес впливає з самої суті бюрократії. Що фундаментально обґрунтовано “критичною (або феноменологічною) соціологією” П’єра Бурдьє, який відзначає універсальність бюрократії, відсутність у неї особливих національних рис, “природність” застосування останньою адміністративного ресурсу. Тому в кожному випадку бюрократія (апарат) постає “корпусом довірених осіб”, яким довірителі (в нашому випадку народ – Ю. Т.) доручають владу. Бюрократію також характеризує те, що вона має власні інтереси і власні тенденції (зокрема, тенденцію до самовідтворення), які вона безумовно відстоює. За таких умов окремі бюрократи (“довірені особи”) перестають бути відповідальними перед “довірителями” і звітуються винятково перед апаратом. Така ситуація ще більше посилюється, оскільки за “основним законом діяльності бюрократичних апаратів” останній дає все (зокрема і владу над собою) тим, хто також віддає йому все і чекає від нього усього, тому що за межами апарату вони не мають нічого чи майже нічого. Чи, інакше кажучи, апарат найбільше поціновує тих, хто найбільше цінує його. Адже саме вони найбільше залежать від нього – найбільш посередні чи звичайні особи, які самі по собі не являють ніякої цінності “з погляду харизматичної інтуїції”. Такі люди досягають успіху в апараті тому, що з погляду самого апарату вони є надійними, оскільки у них немає нічого, що вони можуть протиставити апарату, і вони не можуть піти на які-небудь вольності стосовно нього. Цей “залізний закон апаратного життя”, вважає вчений, тісно пов’язаний з іншим законом – “ефектом бюро”. За яким кожна бюрократія, з моменту власної інституціалізації, прагне підтвердити репрезентативність своєї влади і затвердження своїх рішень через використання осіб, котрі обрали цю бюрократію. Для цього вона, зокрема, досконало володіє одною “соціальною технологією”, яка полягає у спроможності ефективно маніпулювати загальними зборами і голосуваннями осіб, котрі доручили їй владу (“перетворюючи голосування в овації і т. ін.”) [2, с. 255–260].

Висновки. Отже, історичний досвід свідчить, що демократія має безліч практичних виявів та достатньо теоретичних тлумачень. Характерною рисою сучасної демократії є дієздатність системи, за якої громадяни через вільне волевиявлення обирають своїх представників, котрі в такий (легітимний) спосіб отримують право приймати політичні рішення в державі, і, водночас, призначати “бюрократів”, придатних забезпечувати “нечесну конкуренцію”. Що насправді надає демократії викривлених форм, одною з яких вважається адміністративний ресурс. Присутність останнього дає змогу окремим учасникам виборів, наділим владою, у власних інтересах впливати на вільне волевиявлення своїх співгромадян.

Адміністративний ресурс як зловживання владою під час виборчої кампанії особливо яскраво і надзвичайно потужно виявляється в авторитарних і поставторитарних країнах, зокрема на пострадянському просторі (за винятком країн Балтії), однак обмежено застосовуються в країнах з демократичним політичним режимом. Це зумовлено, зокрема, тривалим функціонуванням розвинених інститутів громадянського суспільства. Існування явища адміністративного ресурсу також пояснюється специфікою етатристичних (неоазіатських) соціальних систем, якими є Росія і мусульманські республіки колишнього СРСР, яких відзначає злиття влади і власності, придушення інститутів громадянського суспільства, переважне значення колективістського начала (щодо

індивідуального), комплекс яких зумовлює розглядання будь-якої реальної виборчої конкуренції як загрози панівній групі чи особі. Що дозволяє оцінювати “Помаранчеву революцію” як відкритий виступ громадян (проти бюрократичного тиску), яким прискорено розвиток інститутів громадянського суспільства і, водночас, виразно продемонстровано скерованість на поглиблення демократичних перетворень в Україні.

Втручання державних чиновників у виборчий процес характеризує також певні періоди національної історії Франції та Німеччини, відомих своїми давніми демократичними традиціями. На нашу думку, це пояснюється специфікою природи державної бюрократії, яка дозволяє і стимулює досконале оволодіння “соціальною технологією” маніпулювання громадянами, які перед тим офіційно і добровільно допустили її до влади, і яка, тим все ж, потребує постійного підтвердження своєї влади і своїх рішень громадянами. Що загалом обґрунтовано довів П'єр Бурдьє, який сформулював позицію про те, що схильність бюрократії до нелегітимного втручання в політичних процес і, зокрема, до руйнування процедури демократичних виборів, закладена в самій природі бюрократії і може бути обмежена винятково зусиллями інститутів громадянського суспільства та цілеспрямованістю окремих його представників. Що особливо актуально для українського суспільства, перед яким є не лише перспективне завдання подолання тенденції до формування етакратичного (неоазіатського) суспільства за російським чи середньоазійським зразком; ще важливіше досягнути загальну тенденцію до застосування адміністративного ресурсу, притаманну кожній бюрократії.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Адміністративний ресурс на виборах та методи протидії*. – К.: Школа політичної аналітики при НАУКМА, КВУ, 2004. – 24 с.
2. *Бурдьє П. Соціологія політики: Пер. с франц. / Сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко*. – М.: Socio-Logos, 1993. – 336 с.
3. *Бучин М. Адміністративний ресурс як елемент виборчого процесу незалежної України // Україна на рубежі ХХІ ст.: суспільно-політичні трансформації та геополітичні виклики сучасності: Матеріали міжвуз. наук.-практ. конф., присвяченої 14-річчю незалежності України*. – Львів, 8 жовтня 2005 р. – Львів: Вид-во Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2005. – С. 13–17.
4. *Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения*. – М.: Прогресс, 1990. – С. 644–706.
5. *Використання “адміністративного ресурсу” під час виборчої кампанії 2002 року: Інформаційно-аналітичне видання*. – К.: УНЦПД. – 2002. – № 1. – 40 с.
6. *Грабовська С., Скочиляс Л., Романюк А. Адміністративний ресурс у виборчій кампанії і способи його нейтралізації*. – Львів: ЦПД ЛНУ ім. І. Франка, 2005. – 160 с.
7. *Грозіцька Т. Ю. Теорії демократії в сучасній американській політичній науці: Дис. ...канд. політ. наук*. – Одеса, 2000. – 158 с. – Машинопис.
8. *ДЕМОКРАТІЯ: Антологія / Упоряд. О. Проценко*. – К.: Смолоскип, 2005. – XXVIII+1108 с.
9. *Давимука С., Колодій А., Кужелюк Ю., Харченко В. Політичні режими сучасності та перехід до демократії (колективна монографія)*. – Львів: Інститут регіональних досліджень НАНУ, 1999. – 168 с.
10. *Науменко О.М. Становлення і розвиток адміністративної субкультури в Україні: Автореф. дис. ...канд. філос. наук*. – Одеса, 2005. – 20 с.
11. *Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжнародних наукових конференцій* <http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections.html>
12. *Україна за рік до президентських виборів (Аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона*. – 2003. – № 12 (48). – 26 с.
13. *Шведа Ю. Моделі демократії Аренда Лійпхарта // Студії політологічного центру “Генеца”*. – 1995. – № 4. – С. 212–218.
14. *Шкаратан О. И. Этакратизм и российская социетальная система // Общественные науки и современность*. – 2004. – № 4. – С. 49–62.
15. *Шумпетер, Й. Капіталізм, соціалізм і демократія / Пер. з англ. В. Ружицького та П. Таращука*. – К.: Основи, 1995. – 528 с.