

Ніколаєнко Н.О.

Проблеми протидії адміністративному ресурсу в контексті сучасного люстраційного процесу

У статті висвітлюються проблеми протидії застосуванню адміністративного ресурсу в контексті сучасного люстраційного процесу. Зазначається, що наявні в пострадянському суспільстві соціально-економічні умови стали визначальними для застосування адміністративного ресурсу. Досліджуються основні джерела виникнення та застосування адміністративного ресурсу в українській виборчій практиці.

Ключові слова: адміністративний ресурс, номенклатура, люстрація, зловживання владою, державне управління, вибори.

министративного ресурса. Исследуются основные источники возникновения и применения административного ресурса в украинской избирательной практике.

Ключевые слова: административный ресурс, номенклатура, люстрация, злоупотребление властью, государственное управление, выборы.

The article highlights the problems of resistance to the use of administrative resources in the context of modern lustration process. It is noted that socio-economic conditions that existed in post-Soviet society became fundamental ones for the use of administrative resources. The article investigates the main sources of origin and use of administrative resources in the Ukrainian election practice.

Key words: administrative resources, nomenclature, lustration, abuse of power, governance, elections.

УДК 323.213

Ніколаєнко Н.О.,
доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політології
Миколаївського національного
університету імені В. О. Сухомлинського

В статье освещаются проблемы противодействия применению административного ресурса в контексте современного люстрационного процесса. Отмечается, что существующие в постсоветском обществе социально-экономические условия стали определяющими для применения ад-

Вибори до органів влади становлять основу демократичного політичного процесу. Це є законним результатом пошуку суспільством кращої моделі подальшого розвитку держави. Використання адміністративного ресурсу є однією з деструктивних передвиборчих технологій, яка використовується суб'єктами політики для досягнення успіху під час виборів.

Масштабне використання адміністративного ресурсу в сучасній виборчій практиці викликає щораз більший інтерес науковців до аналізу цього політичного феномена. У сучасній науковій літературі виокремлюються певні загальні аспекти застосування адміністративного ресурсу під час виборів.

У жовтні 2014 р. в Україні відбулися позачергові парламентські вибори до Верховної Ради України. Це актуалізувало публіцистичне, наукове й громадське обговорення проблем адміністративного ресурсу та протидії йому. Парламентська виборча кампанія показала, що значна частина суспільства вимагає оновлення політичної еліти та політичної системи в цілому. Однак більшість виборців (особливо в південному регіоні) віддали голоси «старій команді професіоналів», причому нерідко тим, хто скористався можливістю порушити виборче законодавство та здійснив спроби підкупити власних потенційних виборців, владнати поточні дрібні проблеми округу, району, міста для самопіару й реклами в новинах і засобах масової інформації (далі – ЗМІ). Саме те, що громадяни вкотре ведуться на підкуп, адміністративний ресурс, свідчить, очевидно, про те, що суспільство поки що не готове до структурних і масштабних реформ у сфері адміністративного управління, виборчого законодавства й права, оптимізації органів державної влади та місцевого самоврядування.

Наявні в пострадянському суспільстві соціально-економічні умови стали визначальними для застосування адміністративного ресурсу. Водночас не варто забувати, що адміністративний ресурс завжди знаходиться в руках владних структур. Тобто статусно ним володіє чиновницький апарат будь-якого рівня, статусу й напряму.

Базою для формування новітньої української еліти стала колишня радянська номенклатура. В Україні, як і в інших пострадянських державах, зміна еліт не відбулася. Проникнення колишньої радянської номенклатури до владних структур стало фактором, що зумовив формування новітніх пострадянських авторитарних режимів у колишніх радянських республіках.

Колішня партійна номенклатура входить до складу нинішньої політичної еліти України (перші президенти незалежної України були вихідцями саме господарчо-партійної номенклатури; керівниками банків, інших бізнес-структур стали колишні комсомольські керівники, 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, більше корумпованою й мобільною вже в ті часи.

Сьогодні в політичній публіцистиці для окреслення суті тінювих суспільно-політичних і соціально-економічних процесів вживаються терміни «клановість» і «лобізм». Насправді вони завжди були притаманними радянській адміністративній системі. Перший тоді означав «мати руку у верхах», а під другим «ховалося» заочне змагання обласних партійних організацій за квоту представництва у вищих органах влади. Яскравим прикладом такого твердження є політичний режим,

який свого часу запровадила на Закарпатті група В. Медведчука та Г. Суркіса через партію СДПУ(о). Там навіть призначення голів райдержадміністрацій, їх заступників, голів колгоспів та агрофірм здійснювалося під контролем місцевих осередків СДПУ(о) [1, с. 44].

Сьогодні вирішальний вплив на перебіг політичних процесів в Україні справляють тіньові фінансово-політичні угруповання. Отримавши широко-масштабний доступ до системи законодавчої й виконавчої влади, вони для зміцнення свого становища в Україні використовують ресурси державного впливу в цілому та адміністративний ресурс зокрема. Маючи вирішальний вплив на політичні процеси, такі угруповання визначають також правила політичної боротьби. Домінуючими серед цих правил є не ті, що формально визначаються в законодавстві, а ті, що реально впливають на результати боротьби. Найважливіший чинник такого впливу – використання адміністративного ресурсу.

Власне, ця колишня комуністична номенклатура встигла напрочуд швидко перетворитися на владну олігархію та реально зосередити у своїх руках національні ресурси. Отже, від початку становлення незалежної України колишня радянська номенклатура складає основну частину української владної еліти, її вплив на економічні й соціально-політичні процеси в державі залишився визначальним.

В усталених демократіях високий рівень розвитку громадянського суспільства не дозволяє зловживанням перерости в спосіб суспільного співжиття. Основні відмінності стосуються не технології передвиборчих кампаній, а організації всього партійно-політичного життя в країні.

Нічого схожого в Україні ще немає. У багатьох регіонах діють також власні політичні партії й виборчі блоки, національно-культурні об'єднання тощо. На українських виборах завжди присутня велика кількість незалежних кандидатів, які насправді є переважно ставлениками олігархічних груп або кримінальних структур.

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

1) відсутність системної структурованості суспільства, знаходження при владі кланово-олігархічних угруповань обумовило високий рівень використання адміністративного ресурсу в політичних технологіях. Пік структурування кланово-олігархічних угруповань позначився на масштабах використання адміністративного ресурсу;

2) несформованість середнього класу як основи громадянського суспільства;

3) збереження принципів і методів радянської командно-адміністративної системи. Влада, застосовуючи механізми й маніпуляції громадською думкою, порушує виборче законодавство;

4) оскільки основою української політичної еліти стала радянська партійно-господарська номенклатура та комсомольські лідери, у політичну боротьбу ці групи привнесли старі правила гри й поведінки. За підрахунками експертів Центру О. Разумкова, серед осіб, які протягом 1991–2003 рр. призначалися на найбільш впливові посади в системі влади (такі як Прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністр України, секретар Ради національної безпеки і оборони, глава адміністрації Президента України), вихідці з партійної, радянської, господарської, комсомольської номенклатури радянських часів становили 73%. Серед осіб, які з 1995 р. обіймали посади голів обласних державних адміністрацій, такі особи становили майже 80%. За даними Національного інституту стратегічних досліджень, 52% керівного складу місцевих органів влади та 46% керівного складу центральних органів влади України перебували на державній службі ще за радянських часів [4];

5) використання влади клієнтелістів (друзів, соратників, знайомих і ставлеників) стало практично нормою в суспільстві. Такій ситуації сприяє насамперед система організації влади в Україні;

6) адміністративний ресурс став однією з найрезультативніших політичних технологій. Ця деструктивна технологія, залучаючи медійний, організаційний арсенал засобів, створює особливі умови для одного з кандидатів та є здатною суттєво вплинути на результати виборів;

7) відсутність незаангажованих і неупереджених ЗМІ. Налагодження зв'язків із виборцями через ЗМІ, «донесення» до них новин виявляється проблематичним в Україні через відсутність незалежних засобів масової комунікації;

8) політична свідомість громадян характеризується етатизмом, 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 в політичній, економічній і соціальній сферах.

Отже, щоб уникнути помилок минулого, українській владі необхідно звернути увагу на міжнародний досвід проведення люстрації та, зробивши певні висновки, приступити до розробки дієвих правових заходів щодо боротьби з адміністративним ресурсом.

Одним із методів боротьби з адміністративним ресурсом має стати процедура люстрації. Проте виникає питання про те, чи будуть методи й засоби застосування люстрації адекватними суспільним цілям і завданням та чи не стане люстрація розправою з політичними опонентами. Свого часу через відсутність люстрації в нас не відбулася зміна політичних еліт.

Люстрацію проводили в країнах Центрально-Східної Європи, які раніше належали до соцтабору, наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр. У них люстрація торкнулася чиновників, які співпрацювали з комуністичним режимом. Практику очищення влади застосовували до конкретних соціальних груп, які несли загрозу демократичному розвитку держави, а також із метою попередження загроз національній безпеці. Люстраційні закони містили чіткі критерії, якими, залежно від обставин, були належність до певної політичної партії (як правило, комуністичної), співпраця з репресивними державними органами чи спецслужбами, антидержавні дії [6].

Центральноєвропейський досвід люстрації свідчить, що процес очищення має проходити залежно від його мети й завдань. Тобто в українському варіанті це мало бути звільнення влади від фальсифікаторів виборчого процесу, діячів конкретних політичних сил, причетних до розвалу України. «Очищувальні» закони Польщі, Чехословаччини, Угорщини розроблялися та впроваджувалися за конкретних історичних обставин транзиту від тоталітаризму до демократії.

Більше того, згідно з результатами соціологічного опитування, проведеного 01–06.03.2014 р., 60% українців позитивно ставляться до проведення люстрації; 58% тих, хто підтримує люстрацію, вважають, що під неї повинні потрапити лише ті, чия вину буде доведено; близько 30% респондентів вважають, що люстрація має поширитися на всіх представників певної групи, яка під неї потрапить, незалежно від того, чи є докази їх причетності [6].

Як зазначає С. Полтавець, люстрація характеризується тим, що більшість її процедур часто виходять за межі юридичних норм, які є загальноприйнятими в межах того правового поля, яке сформувалося в тій чи іншій країні. Закони про люстрацію передбачають можливість покарання за діяльність або бездіяльність, яка з точки зору норм права, що існували в попередній політико-правовій системі, не була злочином. Ідеться про працівників спецслужб, органів управління, судових органів тощо [7, с. 14].

Уперше питання люстрації постало в Україні в 2005 р. після Помаранчевої революції. Тоді у Верховній Раді України було зареєстровано два законопроекти про люстрацію. Вони припускали очищення влади від тих, хто був причетний до фальсифікацій виборів 2004 р., а також у минулому був пов'язаний із Комітетом державної безпеки (далі – КДБ) СРСР. Закони тоді не знайшли підтримки в народних обранців. Процесом люстрації постійно опікувався лідер ВО «Свобода» О. Тягнибок, який протягом 2005–2012 рр. подавав законопроекти, у яких люструвати пропонувалося всіх, хто займав керівні пости в Комуністичній партії СРСР та КДБ. Питання люстрації стало актуаль-

ним у період Євромайдану, саме тоді почали звучати заклики про очищення влади.

У лютому 2014 р. було оголошено про створення Люстраційного комітету на чолі із цивільним активістом та активним учасником Євромайдану Є. Соболевим. І саме ця нова структура спільно з народними депутатами різних фракцій (таких як «Батьківщина», «УДАР» і «Свобода») розробили проект Закону України «Про очищення влади», який було зареєстровано у Верховній Раді України 24.07.2014 р. за № 4359а.

Специфіка сьогодення України в контексті проведення люстрації полягає в появі нового об'єкта люстраційної стратегії – представників режиму 2010–2014 рр. Прийнятий Верховною Радою України Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. визначає правові й організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права й прав людини в Україні.

Український закон про очищення намагається охопити дуже значне коло осіб (у біографії яких є такі моменти, як належність до керівництва КПРС і комсомолу, співпраця з КДБ, перебування на певних посадах на держслужбі, у судових і правоохоронних органах) та застосувати до них усі можливі критерії (стаття 4). Деякі критерії є неактуальними, тому що люстровано має бути не стільки представників комуністичної ідеології, скільки сучасних корупціонерів і вихідців із лав Партії регіонів, які нині несуть небезпеку державі.

У статті 2 Закону України «Про очищення влади» вказуються посади, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації), а саме членів Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК). На нашу думку, такий звужений підхід дозволив уникнути покарання більшості членів дільничних і територіальних виборчих комісій, які фальшували вибори в період 2010–2014 рр. [3].

Так, наприклад, скандальний підрахунок голосів у 132 окрузі під час парламентських виборів 2012 р. мав величезний резонанс в Україні. Місто Первомайськ Миколаївської області опинилося в центрі уваги світових ЗМІ. У зазначеному окрузі боротьба між кандидатами від опозиції та влади перейшла в суспільне протистояння. Підрахувавши протоколи, ЦВК назвала переможцем у 132 окрузі опозиційного А. Корнацького, який набрав понад 39% голосів, а його конкурент регіонал В. Травянку, заступник голови обласної держадміністрації, набрав трохи більше 34%. Однак пізніше ЦВК оприлюднила нові дані, згідно з якими А. Корнацький програв В. Травянку. На позачергових довиборах у грудні 2013 р. знову відбувся рецидив фальсифікацій, зокрема, через відсутність покарання для членів дільничних і територіальних комісій, а також співробітників органів Міністерства внутрішніх справ України.

Люстрація представників виборчих комісій може стати ефективним механізмом протидії адміністративному ресурсу. Тобто люстрація – це складний політичний та адміністративний процес, що вимагає зважених рішень і послідовних дій. Люстрація в жодному разі не може використовуватися в політичних або партійних цілях. Очищення політичної еліти та інших суспільних інститутів від злочинних і несправедливих представників відбувається за повної зміни політичної системи суспільства, а тому передбачає прозорість процесу, залучення громадянського суспільства та встановлення фіксованого періоду часу проведення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Биковець В. Лобізм у системі представництва інтересів / В. Биковець // Політичний менеджмент. – 2006. – № 5. – С. 44–52.
2. Бойцова В. Люстрація в Центральній і Восточній Європе / В. Бойцова, Л. Бойцова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.democracy.ru/article.php?id=423>.
3. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. (Закон про люстрацію) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/101731zakon_pro_ochischennya_vladi_zakon_pro_lyustraciyu_vid_16092.html.
4. Кармазіна М. Президентство: український варіант : [монографія] / М. Кармазіна. – К. : Ін-т політ. і етнонац. досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2007. – 365 с.
5. Лендъел М. Місцева демократія у країнах Центральної та Східної Європи : [монографія] / М. Лендъел. – Ужгород : Мистецька лінія, 2011. – 687 с.
6. Люстрація. Кто и как будет проводить ее в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbnews.com.ua/ru/tema/116184>.
7. Полтавець С. Люстрація: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії / С. Полтавець // Громадська думка про правотворення. – 2014. – № 4(62). – С. 12–17.
8. Шевченко Л. Не люстрацією єдиною / Л. Шевченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.theinsider.ua/politics/5417e2caa0edd>.