

9. Современная сравнительная политология : хрестоматия. – М., 1997.
10. Гантер Р. Виды политических партий: новая типология : реферат / Р. Гантер, Л. Даймонд // Политическая наука. – 2006. – № 1. – С. 54–61.
11. Rose R. Elections and parties in new European democracies / R. Rose, N. Munro. – Wash.: CQ Press, 2003. – 309 p.
12. Сморгунов Л. В. Современная сравнительная политология : [учебник] / Л. В. Сморгунов. – М. : РОССПЭН, 2002. – 472 с.
13. Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже ; [пер. с франц.]. – М. : Академический проект, 2000. – 538 с.

**Никогосян Ольга.** **Современные подходы к исследованию политических партий.** Рассмотрены особенно популярные макро- и микроподходы к изучению партий. С помощью макроподхода исследователи стремятся охватить все разнообразие политических партий, изучить этот феномен с целью создания общей (универсальной) теории формирования и функционирования политических партий. На основе микроподхода создана специальная теория исследования политических партий, благодаря которой, политические партии могут самоидентифицироваться, объективно оценивать свое место и возможности, чтобы играть адекватную роль в становлении гражданского общества. Проанализированы эвристические возможности институционального и сравнительного подходов, теории организационной эффективности партий. Сделан вывод о том, что все современные теоретико-методологические подходы к исследованию политических партий ориентированы на выявление закономерностей их формирования и развития, факторов влияния на социально-политическую жизнь государства как важнейшего элемента гражданского общества. Однако ни один из рассмотренных подходов не является всеобъемлющим. А значит, все они взаимодополняющие.

**Ключевые слова:** теоретико-методологические подходы к исследованию политических партий, макроподход, микроподход, институциональный подход, сравнительный подход.

**Nikogosyan Olga.** **Modern Approaches for the Study Polytycheskyh Parties.** We consider the macro- and micro- approaches to the study of political parties. With the help of macropodid researchers seek to address the diversity of political parties, to study this phenomenon with the aim of creating a General (universal) theory of formation and functioning of political parties. On the basis of "mrobb" a special theory of the study of political parties, whereby political parties can samoidentifikatsiya, to objectively evaluate a place and opportunity to play an adequate role in the development of civil society. We analyzed the heuristic possibilities of institutional, comparative approaches, theories of organizational efficiency parties. It is concluded that all the above the modern theoretical and methodological approaches to the study of political parties are focused on the identification of patterns of their formation and development factors, their impact on the socio-political life of the state as an essential element of civil society. However, none of these approaches is not comprehensive. So, they are complementary.

**Key words:** theoretical and methodological approaches to the study of political parties, the macro and micro approaches, the institutional approach, the comparative approach.

Стаття надійшла до редколегії 05.04.2016 р.

УДК 324:388:392(477)

**Наталія Ніколаєнко**

### **Адміністративний ресурс в Україні: поняття, витoki та механізм протидії**

У статті представлено цілісний аналіз адміністративного ресурсу як недемократичного явища політичного процесу. Представлено авторське бачення змісту терміна «адміністративний ресурс». Значну увагу приділено проблемним аспектам використання адміністративного ресурсу на сучасному етапі українського державотворення. Дослідивши витoki та джерела застосування адміністративного ресурсу під час виборчих кампаній в Україні, ми зробили висновок, що проблема українського адміністративного ресурсу – це, насамперед, проблема сталої політичної традиції та сталої політичної культури. Тобто свої витoki це явище бере ще з радянських часів. Головними причинами повномасштабного використання адміністративного ресурсу в Україні, починаючи з проголошення незалежності, стали відсутність політичної волі в керівництва

---

© Ніколаєнко Н., 2016

держави, недостатньо розвинена партійна система, мінімізованість покарання за його застосування. Проаналізовано основні джерела виникнення та застосування адміністративного ресурсу в українській виборчій практиці: виявлено, що основним інструментом використання адмінресурсу є органи виконавчої влади й місцевого самоврядування, які використовують медійний, бюджетний та організаційний примус задля впливу на результати виборів. Зазначено, що існуванню в сучасній політичній практиці такого негативного явища, як адміністративний ресурс, сприяють певні прогалини в законодавстві. Ефективна боротьба з адмінресурсом можлива за умови системного підходу, поєднання профілактичних і правоохоронних заходів. Успішна реалізація боротьби з незаконним впливом на політичний процес можлива винятково за наявності багатьох складників: належного законодавства, повного та дієвого його застосування, пріоритету проведення чесних та прозорих виборів, політичної волі вищого політичного керівництва.

**Ключові слова:** адміністративний ресурс, політичний процес, вибори, політична технологія, владні структури.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** Останнє десятиліття для України, як і для всіх держав, що виникли на пострадянському просторі, позначене глобальними трансформаційними процесами в політичній, економічній та соціальній сферах. Вибори до органів влади стали основною демократичного політичного процесу й закономірним результатом пошуку суспільством кращої моделі подальшого розвитку держави.

У зв'язку з цим підвищений інтерес викликає застосування адміністративного ресурсу, який, систематично проявляючись на виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування, може серйозно деформувати виборчий процес. Тому науковий інтерес до цієї предметної площини цілком зрозумілий.

**Аналіз досліджень цієї проблеми.** Адміністративний ресурс широко використовується в науковій літературі, але основне його змістове значення зводиться до технології маніпуляції під час виборчої кампанії. Тема адміністративного ресурсу залишається однією із закритих і водночас актуальних, незважаючи на всі спроби окремих політиків, експертів, громадськості надати йому статус порушень виборчого законодавства. Аналіз використання адміністративного ресурсу під час виборчих кампаній виконано в значній кількості матеріалів у ЗМІ та аналітичних статей. Масштабне застосування адміністративного ресурсу в сучасній виборчій практиці викликає щоразу більший інтерес науковців до аналізу цього політичного феномену. У сучасній науковій літературі виокремлено деякі загальні аспекти використання адміністративного ресурсу під час виборів.

Глибоке наукове дослідження адміністративного примусу як виборчих технологій проведено українськими вченими О. Радченко, Д. Видріним та представниками львівської політичної школи (роботи М. Бучина, С. Грабовської, Л. Скочиляса, А. Романюка, О. Шумельди розкривають загальні аспекти застосування адмінресурсу й аналізу окремих його видів). Російські дослідники О. Панфілова, С. Швердяєв, О. Важеніна, В. Полуєтков, А. Чуклінов з'ясували маніпулятивний складник в адміністративному ресурсі.

**Мета статті** – аналіз змісту адміністративного ресурсу, виявлення джерел його існування в Україні, розкриття правових засад нейтралізації цієї деструктивної технології та з'ясування адміністративного впливу на результативність виборів. Реалізація вищезазначеної мети потребує виконання таких **завдань**: визначити конкретні механізми протидії й зазначити форми його застосування, указати основні чинники, які впливають на масштаби застосування адміністративного ресурсу в Україні

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** Вибори до органів влади становлять основу демократичного політичного процесу. Це закономірний результат пошуку суспільством кращої моделі подальшого розвитку держави. Використання адміністративного ресурсу – одна з деструктивних передвиборчих технологій, яку використовують суб'єкти політики для досягнення успіху під час виборів.

У жовтні 2014 р. в Україні відбулися почергові парламентські вибори до Верховної Ради. Це актуалізувало публіцистичне, наукове та громадське обговорення проблем адміністративного ресурсу й протидії йому. Парламентська виборча кампанія засвідчила, що значна частина суспільства вимагає оновлення політичної еліти та політичної системи загалом. Однак частина виборців (особливо в Південному регіоні) віддала голоси «старій команді професіоналів», причому нерідко тим, хто скористався можливістю порушити виборче законодавство й зробив спроби

підкупити власних потенційних виборців, спробувати владнати поточні дрібні проблеми округу, району, міста для самопіару та реклами в новинах і ЗМІ.

Соціально-економічні умови пострадянського суспільства стали визначальними для застосування адміністративного ресурсу. Водночас не потрібно забувати, що адміністративний ресурс завжди перебуває в руках владних структур. Тобто статусно ним володіє чиновницький апарат будь-якого рівня, статусу та напрямку.

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 у колишніх радянських республіках.

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

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

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

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

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

1. Відсутність системної структурованості суспільства, перебування при владі кланово-олігархічних угруповань обумовили високий рівень використання адміністративного ресурсу в політичних технологіях. Пік структурування 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 стали 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 (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 центральних органів влади України перебували на державній службі ще за радянських часів [5].

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

6. Адміністративний ресурс став однією з найрезультативніших політичних технологій. Створюючи особливі умови для одного з кандидатів, ця деструктивна технологія, задіюючи медійний, організаційний арсенал засобів, спроможна 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 рисами етатизму, що в поєднанні з низьким рівнем політичної культури збільшує можливості адміністративного ресурсу.

Інструментом використання адміністративного ресурсу є органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, силові й судові органи, які впливають на хід та організацію виборчого процесу. Органи влади мають можливість організовувати або дезорганізовувати матеріальні й людські ресурси так, щоб опозиційні сили не мали можливості організувати власну виборчу кампанію. Використання будь-яких класифікаційних типів адміністративного ресурсу залежить від умов та особливостей виборчої кампанії, правил і порядку проведення виборчих процедур.

Одним із методів боротьби з адміністративним ресурсом повинна стати процедура люстрації. Але, передусім, потрібно визначити необхідність та нагальність запровадження таких заходів, тобто чи будуть методи й засоби застосування люстрації принаймні адекватними тим суспільним цілям, які вона переслідує, і чи не становитимуть її наслідки надмірний тягар для суспільства, непропорційний отриманим перевагам. Свого часу через відсутність люстрації у нас не відбулася зміна політичних еліт.

Люстрацію проводили в країнах Центрально-Східної Європи наприкінці 80-х – на початку 90-х років, які раніше належали до соцтабору. Там люстрація торкнулася чиновників, котрі співпрацювали з комуністичним режимом. Практика очищення влади застосовувалася до конкретних соціальних груп, що становили загрозу для демократичного розвитку держави, а також задля попередження загроз національній безпеці. Люстраційні закони містили чіткі критерії, якими були, залежно від обставин: належність до певної політичної партії (зазвичай комуністичної); співпраця з репресивними державними органами/спецслужбами; антидержавні дії [6].

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

Більше того, згідно з результатами соціопитування, проведеного з 1 по 6 березня 2014 р., 60 % українців позитивно ставляться до проведення люстрації, 58 % із тих, хто підтримує люстрацію, вважають, що під неї повинні потрапити лише ті, чия вина буде доведена. Близько 30 % вважають, що люстрація повинна буде поширитися на всіх представників певної групи, яка під неї потрапить, незалежно від того, є докази їх причетності чи ні [6].

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

Специфіка сучасної України в контексті проведення люстрації полягає в появі нового об'єкта люстраційної стратегії – представників режиму 2010–2014 рр. Прийнятий Верховною Радою України закон «Про очищення влади» 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 (починаючи з керівництва КПРС, комсомолу, співпраці з КДБ, перебування на певних посадах на держслужбі, судових і правоохоронних органах) та застосувати до них усі можливі критерії (стаття 4). Деякі критерії є неактуальними, оскільки не стільки представники комуністичної ідеології, скільки сучасні корупціонери й вихідці з лав Партії регіонів нині становлять небезпеку для держави.

У статті 2 зазначеного закону вказано посади, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації), а саме членів Центральної виборчої комісії. На переконання автора, такий



звужений підхід дав змогу уникнути покарання більшості членів дільничних, територіальних виборчих комісій, які фальшували вибори у 2010–2014 рр. [4].

Так, наприклад, скандальний підрахунок голосів у 132 окрузі під час парламентських виборів 2012 р. отримав величезний резонанс в Україні. Місто Первомайськ Миколаївської області опинилося в центрі уваги світових ЗМІ. У цьому місті боротьба між кандидатами від опозиції й влади перейшла в суспільне протистояння. Підрахувавши протоколи, Центровборчком назвав переможцем у 132 окрузі опозиційного А. Корнацького, який набрав понад 39 % голосів, а його конкурент, заступник голови обласної держадміністрації, регіонал В.Травянко набрав трохи більше 34 %, але пізніше ЦВК оприлюднила нові дані, згідно з якими А. Корнацький програв В. Травянку [9]. На позачергових довиборах у грудні 2013 р. знову відбувся рецидив фальсифікацій внаслідок відсутності покарання для членів дільничних, територіальних комісій, а також співробітників органів МВС. Тобто органи влади, використовуючи державні ресурси, запроваджують неконкурентні методи політичної боротьби.

Можемо констатувати, що сьогодні органи державної влади не мають достатніх ресурсів для проведення повноцінної люстрації як на центральному, так і на регіональному й місцевому рівнях. Ефективність люстраційних реформ в Україні на сучасному етапі її розвитку є доволі сумнівною. Так, якщо суспільство загалом підтримує проведення люстрації та розуміє її передусім як інструмент боротьби з корупцією, то «моральний авторитет» нової влади є недостатнім для здійснення люстрації, що значною мірою можна пояснити відсутністю реформ після Революції гідності [10].

**Висновки й перспективи подальших досліджень.** Адміністративний ресурс перешкоджає демократичному процесу виборів, уключає достатню кількість форм, які використовуються на всіх стадіях виборчої кампанії. До основних видів адміністративного ресурсу належать блокування інформаційних приводів інших кандидатів та поширення в ЗМІ передвиборчого матеріалу провладного кандидата чи політичної сили, адміністративний тиск на опозиційних кандидатів і їхніх прихильників; залучення держслужбовців до агітації, організації зустрічей із виборцями; мережі штабів провладних кандидатів; утручання правоохоронних органів у виборчий процес методами тиску, залякування, створенню штучних заборон під час проведення перевиборчої агітації, переслідування опозиційних кандидатів; вплив на порядок формування виборчих комісій; підкуп виборців із застосуванням механізму роздачі земельних актів, коштів, використання державного й комунального майна на користь партійних штабів.

Отже, щоб уникнути помилок минулих виборів, українській владі потрібно звернути увагу на міжнародний досвід проведення люстрації й, зробивши певні висновки, приступити до розробки дієвих правових заходів із боротьби з адміністративним ресурсом.

Використання люстрації стало б дієвим чинником у боротьбі з адмінресурсом, але водночас люстрація – це складний політичний і адміністративний процес, що вимагає зважених рішень і послідовних дій. Люстрація ні в якому разі не може бути використана в політичних чи партійних цілях. Очищення політичної еліти та інших суспільних інститутів від злочинних і несправедливих представників повинна відбуватися при повній зміні політичної системи суспільства й прозорості самого процесу, залучення громадянського суспільства та встановлення фіксованого періоду часу проведення.

#### *Джерела та література*

1. Бойцова В. Люстрация в Центральной и Восточной Европе [Электронный ресурс] / В. Бойцова, Л. Бойцова. – Режим доступа : <http://www.democracy.ru/article.php?id=423>
2. Бучин М. А. Ресурси виборчої кампанії та особливості їх використання в Україні: [монографія] / М. А. Бучин; М-во освіти і науки України, Нац. ун-т «Львів. Політехніка». – Львів: [ЛІСВ], 2009. – 229 с.
3. Дейниченко В. Концепція перманентної люстрації (очищення) влади в Україні [Електронний ресурс] / В. Дейниченко. – Режим доступу : <http://www.kds.org.ua/presentation/dejnichenko-vf-lyustratsiya-permanentnaya-kontseptsiya>
4. Закон про очищення влади (Закон про люстрацію) від 16.09.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/print/101731zakon\\_pro\\_ochischennya\\_vladi\\_zakon\\_pro\\_lyustraciyu\\_vid\\_16092.html](http://zib.com.ua/ua/print/101731zakon_pro_ochischennya_vladi_zakon_pro_lyustraciyu_vid_16092.html)

5. Кармазіна М. С. Президентство: український варіант : [монографія] / М. С. Кармазіна ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. – К. : ІПіЕНД, 2007. – 365 с.
6. Люстрація. Кто и как будет проводить ее в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://nbnews.com.ua/ru/tema/116184/>.
7. Полтавець С. Люстрація: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії / С. Полтавець // Громадська думка про право творення. – 2014. – № 4 (62). – С. 12–17.
8. Радченко О. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичному суспільстві : [монографія] / О. Радченко. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. – 243 с.
9. Результаты выборов в парламент легитимизировали без 5 округов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2012/11/13/6977338/>.
10. Турчин Я. Люстрація як засіб демократизації політичної системи України [Електронний ресурс] / Я. Турчин. – Режим доступу : [http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/29698/1/007\\_033\\_038.pdf](http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/29698/1/007_033_038.pdf)

**Николаенко Наталья. Административный ресурс в Украине: понятие, истоки и механизм противодействия.** В статье представлен целостный анализ административного ресурса как недемократического явления политического процесса. Представлены авторское видение содержания термина «административный ресурс». Значительное внимание уделяется проблемным аспектам использования административного ресурса на современном этапе развития Украины. Исследовав истоки и источники использования административного ресурса в ходе избирательных кампаний в Украине, сделан вывод, что проблема украинского административного ресурса – это, прежде всего, проблема постоянной политической традиции и политической культуры. Таким образом, свои истоки это явление берет еще с советских времен. Главными причинами полномасштабного использования административного ресурса в Украине, начиная с провозглашения независимости, стали отсутствие политической воли у руководства государства, недостаточно развитая партийная система, минимальное наказание за его применение. Проанализированы основные источники возникновения и применения административного ресурса в украинской избирательной практике. Выявлено, что основными инструментами использования админресурса есть органы исполнительной власти и местного самоуправления, которые используют медийный, бюджетный и организационный ресурс для влияния на результаты выборов. Отмечается, что существованию в современной политической практике такого негативного явления, как административный ресурс, способствуют определенные пробелы в законодательстве. Эффективная борьба с админресурсом возможна при условии системного подхода, сочетания профилактических и правоохранительных мер. Успешная реализация борьбы с незаконным влиянием на политический процесс возможна исключительно при наличии многих составляющих: надлежащего законодательства, полного и эффективного его применения, приоритета проведения честных и прозрачных выборов, политической воли высшего политического руководства.

**Ключевые слова:** административный ресурс, политический процесс, выборы, политическая технология, властные структуры.

**Nikolaienko Nataliia. Administrative Resource in Ukraine: Concept, Origins and Mechanism Protyvodeystvyie.** The paper presents a complete analysis of administrative resources as an undemocratic phenomenon of the political process. Author's vision of the term «administrative resources» is submitted. Much attention is paid to the problem aspects of the use of administrative resources at the present stage of the Ukrainian state progress. Examining the origins and sources of the use of administrative resources during the electoral campaign in Ukraine, the author concludes that the problem of the Ukrainian administrative resources consists in settled political tradition and settled political culture. It means that these phenomena come from the Soviet era. The main reasons for full-scale use of administrative resources in Ukraine since independence are the following: lack of political will of the state leadership, underdeveloped party system, and minimized penalties for its use. The basic sources of the origin and use of administrative resources in the Ukrainian electoral practice are analyzed. It is determined that the main tool of the use of administrative resources is the executive body and local self-government bodies. They use media, budget and organizational enforcements to influence election results. It is noted that certain gaps in the legislation favour the existence of such negative phenomena in modern political practice as administrative resources. Effective struggle against administrative resources will be possible, if there is systematic approach, combination of preventive and law-enforcement measures. Successful confrontation with illegal influence on the political process is possible subject to availability of the appropriate legislation and its full and effective application, the priority of fair and transparent elections, and the political will of the state leadership.

**Key words:** administrativeresources, thepoliticalprocess, elections, politicaltechnology, powerstructures.

Стаття надійшла до редколегії 05.04.2016 р.