

УДК 321.015:316.334.52(477)

Рибалка С. В., Верховна Рада України

ОСОБЛИВОСТІ ДОСЛІДЖЕННЯ СТРУКТУРИ ВЛАДИ В МІСЬКИХ СПІЛЬНОТАХ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена визначенню теоретико-методологічних засад дослідження структури влади в міських спільнотах. Описуються основні риси концепції «міських політичних режимів». Визначаються відмінності міських політичних режимів в українських містах, обумовлені специфікою політичних інститутів і традицій вітчизняного самоврядування та виборчого процесу.

Дослідження муніципального чи місцевого рівня влади в Україні переважно зосереджуються на вивченні формальних структур управління, таких як ради місцевих депутатів, міські голови, виконкоми тощо. Подібні дослідження розглядають місцевий політичний процес як реалізацію посадовими особами повноважень місцевого самоврядування, і мають важливе значення, хоча й не розкривають деякі важливі аспекти формування місцевої політики. Фактично вони описують інституційний дизайн в рамках якого формується місцева політика, проте він не завжди відповідає конфігурації владних акторів, що склалася в кожному окремому місті і не дає вичерпної відповіді на питання про структуру розподілу влади в міській спільноті. Іншу концептуальну рамку для досліджень місцевої політики ми можемо зустріти в рамках «community power studies» (дослідження влади в спільнотах) [1; с.11]. Цей напрямок досліджень на початку 20-го століття зародився в США і суттєво відрізняється в методологічному плані від традиційних для української політології досліджень місцевого самоврядування, оскільки базується на поєднанні репутаційного, позиційного методів та методу аналізу рішень і дозволяє розглядати в якості владних акторів в містах не тільки посадовців, але й ключові групи інтересів тощо. Як наслідок, предмет досліджень «community power studies» включає більшу множину соціально-політичних процесів на місцевому рівні, ніж традиційні дослідження місцевого самоврядування, і потенційно має кращі описові та пояснювальні можливості. Україна протягом 2015 року буде переживати процеси децентралізації, посилення позицій місцевого самоврядування шляхом передачі йому нових повноважень, перерозподілу бюджетних потоків тощо. Говорити про це з упевненістю можна зважаючи на відповідні положення в програмах переможців президентських та парламентських виборів та коаліційній угоді укладеній парламентською

більшістю. Відмова від цих зобов'язань буде ударом по політичній репутації партій та окремих політиків, якої вони будуть уникати зважаючи на проведення чергових виборів до місцевих органів влади в 2015 році. Тому вірогідність проведення децентралізації в країні слід вважати дуже високою і це змушує нас шукати нові шляхи дослідження місцевого рівня влади, які нададуть нам змогу отримати релевантні дані про акторів на місцевому рівні влади. Відтак набуває особливої актуальності досвід досліджень накопичений в рамках «community power studies» (досліджень влади в спільнотах), можливості та обмеження його застосування в українських умовах, які і будуть метою дослідження даної статті.

Першовідкривачем досліджень структури влади в спільнотах на пострадянському просторі був російський політолог В. Ледяєв. В його численних статтях та ґрунтовній монографії «Соціологія влади. Теорія і досвід емпіричного дослідження влади в міських спільнотах» [1] вичерпно викладено основні етапи, головні результати та методологію американських та європейських досліджень влади на рівні міст. Особливістю, яка відрізняє як російські так і українські дослідження в цьому напрямку є те, що праці методологічного характеру передують власне емпіричним описам структури влади в конкретних містах. В США, навпаки, ці дослідження почались емпіричного аналізу Робертом та Хеленою Лінд структури розподілу влади в міській спільноті Мідлтауна, що було проведено ще в 1920-их та 1930-их роках. Відомим та популярним цей напрямок досліджень став після публікації результатів знову ж таки емпіричних досліджень структури розподілу влади в міській спільноті Атланти (Флойд Хантер), Нью-Хейвена (Роберт Даль), Еджвуда та Рівер'ю (Роберт Престус) та інших. Згодом дослідник почали розширювати кількість міст що обиралися для аналізу. Наприклад Роберт Еггер, Даніель Голдріх та Берт Свенсон вивчали політичний процес в чотирьох містах на північному заході та південному сході США, Делберт Міллер перший здійснив компаративне дослідження американського та європейського міст (Сіетла та Брістоля). Тобто спочатку вчені проводили емпіричні дослідження на базі одного з міст, бажаного невеликого, намагаючись потім екстраполювати висновки як на решту міст, так і на загальнонаціональний політичний процес, і лише згодом з'явилися спроби узагальнення їх результатів, наприклад в роботі Нельсона Полсбі «Влада в спільнотах та політична теорія» [2].

В Росії, як ми бачимо, процес був зворотнім. Спочатку з'явилися праці методологічного характеру, які аналізували засади та основні здобутки досліджень структури влади на рівні міст в американській

та європейській політології В. Ледяєва [3], Д. Тева [4], В. Гельмана [5], а згодом дослідження структури влади в конкретних російських містах – Санкт-Петербурзі (той же Д. Тев та А. Дука [6, 7]), Калінінграді (Д. Тев [8]), Пермі (Борисова Н. [9]) тощо. Подібна ситуація була викликана необхідністю попередньої популяризації подібних досліджень, особливо цьому сприяли праці В. Ледяєва, та адаптації їх методології до умов російського політичного процесу, яка, втім не закінчилася і в кожному з прикладів емпіричного дослідження місцевої влади містяться важливі та цікаві методологічні знахідки.

В рамках української політології, за аналогією з російською, поки що не завершився перший етап – популяризації та адаптації. Фактично він тільки починається, про що свідчить обмежена кількість публікацій на цю тему. В першу чергу слід згадати захищену в 2014 році кандидатську дисертацію П. Левчука на тему «Коаліції зростання як суб'єкт владних відносин в умовах локального політичного режиму» та його 12 публікацій, а також поодинокі публікації Я. Балановського «Теоретико-методологічний потенціал концепції міських політичних коаліцій (режимів)», О. Мазура «Теоретико-прикладні аспекти дослідження політичних режимів на локальному рівні». Відсутність монографій, поодинокі випадки наукових публікацій, відсутність емпіричних досліджень політичного процесу в конкретних містах підтверджує висновок про незавершеність першого етапу досліджень структури влади на рівні міст в українській політології.

Як це можна зрозуміти навіть з самих назв наукових статей українських дослідників, вони стосуються передусім, теоретико-методологічної бази подібних досліджень. Це цілком виправдано, зважаючи на особливості українського політичного процесу та інституційного дизайну муніципальної влади. Ми можемо посилались не тільки на російський досвід, але й, частково, на європейський. Наприклад поширення «community power studies» (дослідження влади в спільнотах) в Європі почалося лише за результатами появи концепції «міських політичних режимів» (urban political regimes) і показало «певні відмінності міських політичних режимів в європейських містах, обумовлені специфікою політичних інститутів і традицій в європейській міській політиці» [10; с. 108]. Відмінності, що були виявлені емпіричним шляхом, полягають в: 1) значимішій ролі міських політико-адміністративних еліт (внаслідок більшої централізації системи державного управління); 2) наявності сильних політичних партій; 3) меншій політичній мобілізованості бізнесу [10; с. 108]. Відмінності «міських політичних режимів» в українських містах ще чекають свого визначення шляхом емпіричних досліджень, поки що

ж ми маємо зосередитись на тому, що може бути визначене за допомогою теоретичних інструментів.

Наприклад, говорячи про український контекст, по кожному з цих критеріїв, можна прийти до наступних висновків: 1) українському політичному процесу також притаманна значима роль міських політико-адміністративних еліт; 2) наявність сильних політичних партій; 3) значна політична мобілізованість бізнесу (що відрізняє нас від європейської практики).

Кожен з українських дослідників досліджень структури влади на рівні міст визнає найбільш корисними та адекватними українським умовам дві концепції – «міського політичного режиму» та «машинного росту». О. Мазур вважає, що концепція «міських політичних режимів» «стала на сьогодні найбільш популярним теоретичним інструментом вивчення влади в соціальних спільнотах і що отримала широке поширення в Європі, у тому числі і в постсоціалістичних країнах» [10; с. 107]. Саме тому саме цю концепцію ми розглянемо більш детально і визначимо можливості її застосування в українських умовах.

Появу цієї концепції пов'язують з працею Кларенса Стоуна «Режимна політика: правління в Атланти, 1946-1988», у якій були описані її ключові положення. В його трактуванні політичний режим це коаліція акторів, що мають доступ до інституціональних ресурсів і здійснюють управління спільнотою. Це не коаліція утворена виборчими посадовцями чи партіями в рамках органів влади, наприклад в рамках міської ради. Стоун намагався відійти від такого «вузького» погляду і звернути увагу на акторів, що репрезентують не тільки публічну (державну), але й приватну сферу життя. Міський політичний режим припускає широкий спектр взаємодій; у ньому немає очевидної субординації, і найважливішу роль відіграють саме неформальні зв'язки, що забезпечують ефективність взаємодії акторів і міцність режиму [11; с. 35]. Стоун говорить про термін «режим» в цьому контексті, що він «є означенням неформальних домовленостей, що оточують і доповнюють формальну роботу урядової влади» [13; с. 3]. Говорячи про український контекст подібних досліджень, то при аналізі структури влади в містах слід брати до уваги не тільки органи влади, але й основні групи інтересів, фінансово-промислові групи тощо. Як показує практика, мінімальним рівнем аналізу неформальних взаємодій має бути дослідження регіональної партійної системи. Актуальності цей рівень аналізу набув починаючи з 2006-го року і причиною став перехід на пропорційну систему виборів депутатів місцевих рад. Наприклад в Дніпропетровську за підсумками виборів 2006-го року до міської ради пройшли вісім партій – Блок Лазаренко (17 депутатів),

Блок Наталії Вітренко «Народна опозиція» (9 депутатів), Партія регіонів (45 депутатів), КПУ (7 депутатів), Опозиційний блок «НЕ ТАК!», Блок Юлії Тимошенко (21 депутат), «Народний Союз «Наша Україна» (8 депутатів), «Віче» (6 депутатів). Переможцем виборів міського голови вкотре став І.І. Куліченко, який обіймав цю посаду з 2000 року. Саме він був конструктором «міського політичного режиму» в попередні роки, оскільки міська рада, яку обирали в мажоритарних округах була дисперсна і розсіяна. Відсутність партійної ієрархії і керованих фракцій вела до того, що саме фігура мера була інтегруючою для депутатів різної політичної орієнтації і виступала основою «міського політичного режиму». Натомість після 2006 року особливої актуальності набули посади очільників політичних партій. В міській раді було утворено коаліцію депутатських фракцій «Рідний Дніпропетровськ», в яку увійшли – Партія регіонів, Блока Лазаренко, Блок Наталії Вітренко «Народна опозиція», КПУ и Опозиційного блоку «НЕ ТАК!», яка нараховувала 84 депутата з 120, обраних в Дніпропетровську міську раду. Покладаючись на свою роль позапартійного центру впливу і головного організатора «міського політичного режиму» чинний мер не потурбувався про утворення «іменного блоку», який би міг в рамках виборчої кампанії викликати нападки конкурентів, що вплинули б і на імідж самого мера, але прорахувався наслідками виборів. В підсумку утворена коаліція була фактично антимерська. Фактично «міський політичний режим» Дніпропетровська в 2006-2010 роках було вибудовано довкола голови депутатської фракції Блока Лазаренко Загіда Краснова (одночасно депутата міської ради Дніпропетровська) та голови Дніпропетровської обласної організації Партії регіонів, народного депутата України Олега Царьова. Визначити це, для стороннього спостерігача, можливо лише з широким залученням репутаційного методу. Для нас головним висновком мають бути не конкретні висновки щодо персоналій «міського політичного режиму» Дніпропетровська, а необхідність врахування посад голів місцевих партійних організацій та голів фракцій при визначенні структури влади в містах.

Стоун та його послідовники в дослідженнях «міських політичних режимів» виходять з того, що як публічні (муніципальна влада), так і приватні актори зацікавлені в кооперації, оскільки кожна з груп зацікавлена в ресурсах, що знаходяться в розпорядженні свого контрагента (інституційні/матеріальні). Проте подібна зацікавленість не означає автоматичної кооперації, навпаки, це своєрідний виклик, з яким актори повинні впоратись. На думку Стоуна основними передумовами, які зумовлюють домінування кооперації акторів в американських містах є те, що: «1) співробітництво через інституціоналізовані риси відбувається у

різній мірі, однак далеко не автоматично; 2) співробітництво у більшій мірі сприяє загальному зростанню, не дивлячись на ті чи інші умови, ніж інші форми взаємодії» [13; с. 8]. В Україні ці передумови мають менше значення, оскільки оцінка діяльності влади виборцями в меншій мірі залежить від загального зростання міста (яке виражається у створенні нових робочих місць, покращенні податкової бази і розвитку міських сервісів та інфраструктури в цілому не тільки за рахунок бюджету), і частина акторів готова взагалі відмовитись від кооперації, або нехтуючи можливостями співпраці з муніципальною владою, або віддаючи перевагу «адміністративній корупції» чи взагалі «захопленню держави» (state capture), тобто покладаються на свою спроможність «формувати чи впливати на формування базових правил гри (включаючи ... нормативні правові акти, рішення) за допомогою приватних платежів публічним посадовим особам і політикам» [14; с. 7-8].

Вірогідність кооперації в Україні є меншою, тобто при спробах дослідження структури влади в кожному конкретному місті в залежності від наявності та характеру кооперації можна говорити про утворення/блокування міського політичного режиму як наслідок процесу кооперації, про широту режиму (кількість та різноманітність учасників кооперації) та про ефективність міського політичного режиму (наслідки його існування для міста).

Утворення «режиму» не є обов'язковим і може бути заблокованим акторами. Крім спокуси використання нелегальних і незаконних засобів налагодження взаємодії, актори, хоча і є зацікавленими в співпраці, проте можуть уникати її через слабкість контрагента, недостатнє володіння ним ресурсами. Це не стосується муніципальної влади – мера та депутатів міської ради. Вони можуть бути слабкими і не володіти в достатній мірі своїми ресурсами – владою та можливістю визначати податкову політику, розподіляти майно та землю міста і перерозподіляти бюджетні кошти. Це можливо за умови конфлікту по лінії мер – міська рада, або конфлікту в рамках самої ради, що блокує прийняття нею рішень, але така ситуація буде тимчасовою, оскільки приватні актори, зацікавлені в змінах податкової політики, доступу до майна чи землі будуть зосереджуватися на підтримці однієї з сторін конфлікту шляхом надання їй додаткових ресурсів або стимулювати переобрання однієї з сторін конфлікту.

Водночас самі політико-адміністративні актори можуть відмовлятися від формування «міського політичного режиму» саме з огляду на слабкість своїх можливих контрагентів або невідповідність їх ресурсів вимогам. Наприклад (1) економічні актори, які володіють фінансовими та матеріальними ресурсами – інфраструктурні об'єкти,

земля, виробничі потужності не завжди були учасниками кооперації з муніципальною, тому що з'явилися в Україні лише за результатами широкої приватизації тощо. (2) Громадянські інституції, наприклад численні НУО, профспілки, університети, місцева преса володіють таким ресурсом як здатність мобілізувати широкі верстви населення на підтримку або неприйняття певних політичних рішень. (3) Політичні інститути володіють таким ресурсом як можливість агрегування та артикуляції суспільних вимоги, каналізація протестних настроїв, підтримка реалізації публічно розробленого плану дій.

Кооперація з муніципальною владою усіх трьох можливих типів акторів створює передумови для побудови широкого «міського політичного режиму», що контролюватиме різні типи ресурси та матиме загальну здатність до сталого розвитку та реалізації довгострокових цілей. Хоч це і не гарантує обов'язкового досягнення розвитку міста, яке залежить також від ефективності муніципального, професіоналізму чиновників, можливого конфлікту приватних інтересів, браку ресурсів тощо.

Дослідження «режимів» в Україні може проводитись з різними методиками отримання емпірично інформації. Наприклад «репутаційний» метод може допомогти у зборі інформації про його склад, метод аналізу рішень може дати уявлення про роль того тієї чи іншої групи інтересів в рамках «режиму» та програму його діяльності. В контексті використання методу аналізу рішень важливо розглянути таке поняття як «порядок денний».

Кожен режим має власний «порядок денний», який виражає певний компроміс щодо міської політики і може бути проаналізований за допомогою дослідження офіційних документів міської ради, заяв та інтерв'ю керівників міста. Показниками того, на що орієнтований «режим» можуть бути рішення щодо видатків доходів міського бюджету, приватизації міського майна чи землі тощо. С. Рибалка в цьому контексті говорить про «наслідки діяльності «коаліції зростання». Наприклад рішення про перегляд маршрутів руху громадського транспорту («маршруток»), яке часто приймається новобраними міськими радами, говорить нам про присутність в складі «режиму» потужного «транспортного» лобі, яке таким чином забезпечує перерозподіл ринку перевезень, оскільки розробка нової схеми руху громадського транспорту традиційно супроводжується проведенням нових конкурсів на право перевезення пасажирів, які дають можливість членам «режиму» закріпитись в цьому сектор міського господарства.

Прикладом орієнтації на методу аналізу рішень можуть бути дослідження Роберта Даля, які були сконцентровані на виділенні інституційних сфер, що мають найбільше значення для життя соціальної

спільноти, а потім розгляді сукупності політичних рішень, що характеризують розклад сил в цих сферах (згодом метод було названо «проблемним»). У ідеалі слід розглянути максимально широкий спектр сфер, в яких приймаються рішення міською владою, проте опрацювання подібного величезному масиву інформації значно ускладнює дослідження і збільшує час його проведення. Тому Даль обмежувався трьома сферами – реконструкцією міста (ремонт інфраструктури), освітою і призначенням на посади. Підставами вибору саме цих сфер були чотири критерії: 1) кількість людей, на яких вплинуло рішення; 2) характер отриманих від нього вигод; 3) широта поширення цих вигод; 4) ступінь впливу рішення на існуючі форми і механізми розподілу ресурсів [15; с. 36-37]. Якщо говорити про українську практику, то сфера освіти має бути виведена з числа трьох найважливіших сфер для аналізу і її місце повинні посісти або земельні питання, або сфера надання житлово-комунальних послуг.

Позиційний метод аналізу «міських політичних режимів» також може бути ефективно використаний в умовах українського політичного процесу в разі його належної адаптації, яка має полягати у розширенні переліку «позицій» (посад) що піддаються аналізу. Крім посад мера, його заступників, секретаря міської ради, голів фракцій та депутатів міських рад необхідно аналізувати також й інші позиції. Як ми вище говорили, до них мають входити посади керівників партійних організацій. Проте, до прикладу, політична ситуація в Дніпропетровську протягом 1998-2002 рр. може бути адекватно охарактеризована тільки з залученням до аналізу посад керівників інших органів влади.

Особливістю «політичного режиму» Дніпропетровська за підсумками виборів 1998 року та перевиборів мера 2000 року було посилення політико-адміністративної складової «режиму». В. Гельман вважає що функціонування локального режиму здійснюється під впливом декількох факторів:

- 1) зовнішні по відношенню до режиму структурні характеристики;
- 2) політичні можливості, які визначають політичне й інституційне середовище режиму та задають стимули для акторів;
- 3) механізми політико-економічного управління, що здійснюються на вищих рівнях влади засобами політичного курсу [5].

Щодо «політичних режимів» в Україні, то перший пункт, зокрема така характеристика як стосунки з центральною, обласною владою та місцевими партійними осередками, переважно превалював до початку пропорційних виборів. Наприклад для мера Дніпропетровська президент-«земляк» Л. Д. Кучма був запорукою

панівного становища, адже надавав йому надзвичайно цінний адміністративний ресурс. Обраний в 2000 році мером І.І. Куліченко в якості додаткового адміністративного ресурсу міг використовувати також свого попередника та керівника М.А. Швеця, призначеного на посаду голови Дніпропетровської обласної державної адміністрації, та ще одного «земляка» прем'єр-міністра В.П. Пустовойтенка. Подібний адміністративний ресурс зумовив домінуюче положення мера в тодішньому «міському політичному режиму» Дніпропетровська. Цьому також сприяли: мажоритарна виборча система, яка дозволила провести до міської ради значну кількість чиновників та керівників бюджетних підприємств, відсутність потужних партій. Завдяки цьому було сформовано клієнтелістський (типологія Гаєтано-Лоулесса) або режим сервісу (типологія Стоуна).

Висновки. Дослідження структури влади в міських спільнотах наразі переживає в Україні перший етап свого становлення – популяризацію та адаптацію до українських умов, що обумовлені специфікою політичних та партійних інститутів в Україні, наприклад високою значимістю «адміністративного ресурсу» для зростання ролі міського голови. Оптимальною для аналізу структури влади в міських спільнотах слід назвати концепцію «міського політичного режиму», яка дає змогу описати і розкрити не тільки формальні, але й неформальні відносини за умови дослідження регіональної партійної системи. Головними особливостями дослідження даного рівня влади в Україні слід назвати необхідність врахування при описанні місцевих політичних режимів посад голів місцевих партійних організацій та голів фракцій

Бібліографічний список:

1. Ледяев, В.Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах [Текст] / В.Г. Ледяев – М. : НИУ ВШЭ – 2012 – 472 с.
2. Polsby, N. Community Power and Political Theory / N. Polsby. – New Haven : Yale University Press, 1980. – 312 p.
3. Ледяев, В.Г. Социология власти Роберта Престуса / В.Г. Ледяев // Полития. – 2008. – № 4. – С. 122-138.
4. Тев, Д.Б. «Давление инвесторов» как основная форма воздействия господствующего класса на публичную политику: К критике инструменталистского марксизма [Електронний ресурс] / Д.Б. Тев // Режим доступу: <http://politstudy.info/?p=49>
5. Гельман, В. Власть, управление и локальные режимы в России: рамки анализа [Електронний ресурс] / В. Гельман. – Режим доступу: http://polit.ru/article/2010/05/18/gelman_vlast/
6. Тев, Д. Б. Политэкономический подход в анализе местной власти. К вопросу о коалиции, правящей в Санкт-Петербурге [Електронний ресурс] / Д.Б. Тев. – Режим доступу: <http://politstudy.info/?p=10>

7. Дука, А.В. Институционализация политико-административной элиты в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://politstudy.info/?p=214>
8. Тев, Д.Б. Владельцы и девелоперы недвижимости Калининграда: связи с властью и политические выгоды / Д.Б. Тев // Политическая наука. – 2008. – № 3. – С. 175-193.
9. Борисова, Н. Пермь: локальный режим в крупном российском городе [Электронный ресурс] / Н. Борисова. – Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/nz/2010/2/bo9.html>
10. Мазур О. Теоретико-прикладні аспекти дослідження політичних режимів на локальному рівні [Електронний ресурс] / О. Мазур. – Режим доступу: http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/4974/1/123_19.pdf
11. Ледяев В.Г. Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования / В.Г. Ледяев // Политическая наука. – 2008. – № 3. – С. 32-60.
12. Рибалка С.В. Регіональний політичний процес: параметри дослідження / С.В. Рибалка // Гілея: науковий вісник : збірник наукових праць. – К., 2012. – Випуск 63. – С. 601-606.
13. Stone, C.N. Regime Politics, Governing Atlanta 1946-1988 / C.N. Stone – University Press of Kansas – 1989 – p.
14. Воробьев, А. Н. Левиафан поневоле: захват государства как следствие режимных деформаций / А. Н. Воробьев ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 28 с.
15. Ледяев В.Г. Кто правит? Дискуссия вокруг концепции власти Роберта Даля / В.Г. Ледяев // Социологический журнал. – 2002. – № 3. – С. 31-68.

Статья посвящена определению теоретико-методологических основ исследования структуры власти в городских сообществах. Описываются основные черты концепции «городских политических режимов». Определяются различия городских политических режимов в украинских городах, обусловленные спецификой политических институтов и традиций отечественного самоуправления и избирательного процесса.

The article is devoted to defining the theoretical and methodological principles of the power structure research in urban communities. It describes the main features of the concept of «urban political regimes». The differences between urban political regimes in Ukrainian cities are identified due to specific political institutions and traditions of national governments and the electoral process.