

*Тетяна Татафенко*

## МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ В РЕГІОНІ

В Україні регіональна політика поступово набуває свого статусу, отримує дедалі більше прав на самостійне існування і стає помітним суспільним явищем. Одночасно легітимізуються місцеві інтереси, які були завжди, але мали приховану форму, діяльність органів регіональної влади поступово спрямовується у бік їх реалізації.

Проблема врахування місцевих інтересів у політиці, економіці, соціальній сфері та реалізація їх на регіональному рівні практично не досліджена, що ускладнює аналіз ефективності механізмів здійснення політичної влади в регіоні та їх ролі в зміцненні цілісності соціальної системи.

Як свідчить історичний досвід, цілісність соціальної системи забезпечується або за рахунок обмеження функцій регіонів, що її складають на користь інтересам центру, або шляхом узгодження цих інтересів. Україна в просторовому вимірі, територіальному, соціально-економічному й етнічному відношеннях формувалася відповідно до інтересів центру, цілісність забезпечувалася пануванням

державної ідеології, сильною виконавчою вертикаллю влади, пріоритетним становищем державної власності та централізованою економічною політикою. Сьогодні такий розвиток країни неможливий, збереження цілісності держави, її стійкого розвитку та функціонування можливі лише за умови зміни відносин центру з регіонами, регіонів із територіями та місцевостями, з урахуванням регіональних інтересів і забезпеченням їх пріоритетності. Основою такого підходу є специфічні умови розвитку регіонів, необхідність формування демократичних стосунків між регіонами і центром.

Водночас соціальні механізми формуються в процесі еволюції діючих раніше форм, відображають свій попередній стан. Зміни соціальної форми, які зумовлені змінами навколишньої дійсності та умовами існування, не передбачають повного оновлення соціальних механізмів, його сторін і властивостей, характерних для попередніх етапів.

У політичній науці питання про механізми здійснення політичної влади в регіоні недостатньо досліджено. В теорії управління, що формувалася на основі вчення М.Вебера про бюрократію як про якнайповніше втілення принципу формальної раціональності, поняття політичного механізму протягом тривалого часу ототожнювалося з принципами внутрішнього устрою і функціонуванням бюрократичного апарату або штабу управління, із засобами, що використовуються державною владою<sup>1</sup>. Подібний підхід недоцінював чинника соціального оточення і неформальних відносин усередині нього, що роблять значний вплив на механізми конструювання системи політичної влади в регіоні.

Представники «школи людських відносин», що утворилася в американській соціології управління, виступили проти абсолютизації значення принципів ієрархії і формалізму, підкреслювали значущість внутрішніх неформальних відносин у системі управління і необхідність непримусової інтеграції на основі «природної взаємодії» усередині владного механізму<sup>2</sup>. М.Фоллетт висуває ідею «спільної влади», підкреслюючи, що не розділення і «делегування» влади, а інтеграція діяльності всіх ланок організації забезпечує максимальну ефективність безперервно і гармонійно функціонуючої системи. У французькій політичній соціології взаємодія владних інститутів з соціальним оточенням розглядається як з погляду визначеного нормативними формами режиму, так і його соціальної динаміки, «реального співіснування рішення і влади у співтоваристві».

У сучасній російській політичній науці регіональна політична влада досліджується як поєднання: 1) осі представництва; 2) інституціональної осі; 3) осі політичної діяльності суб'єктів<sup>3</sup>. Цей підхід крім владних інститутів включає в політичний механізм також вісь представництва (структури і сталу систему взаємостосунків, через які повинен здійснюватися контакт з політичною спільнотою, у даному випадку — територіальною), і вісь ухвалення рішень, пов'язану з функціонуванням влади і певними політичними технологіями. У сукупності, розглядаючи вищезазвані політичні механізми, у рамках реалізації та узгодження соціально-політичних інтересів можна виділити наступні складові:

1) адміністративні органи (в масштабах регіону), що відповідають за проведення кадрової політики (рекрутування політичного персоналу) і консультативні органи, що забезпечують місцевому керівництву контакт з представниками регіональної еліти (політичної, адміністративної, господарської, інтелектуальної);

2) систему формальних (адміністративна регламентація) і неформальних взаємостосунків з регіональним чиновництвом усіх рівнів (інкорпорація до владних органів і формування функціональної структури правлячої еліти), з регіональними бізнес-структурами, політичними партіями, групами тиску й іншими об'єднаннями громадян;

3) сукупність засобів і прийомів, що використовуються регіональною владою для врегулювання суспільних відносин, що формують певні соціальні і політичні технології.

Критеріями ефективності роботи соціально-політичного механізму є успішне регулювання регіональними владами соціальних процесів і відносин (артикуляція інтересів соціальних прошарків і груп, адаптація регіональної спільноти до змін, що відбуваються, а також успішне розв'язання соціальних проблем — демографічних, освітніх тощо), створення структури правлячої еліти, що забезпечує її консолідованість, успішне управління різними сферами життєдіяльності і легітимність регіональної влади на всіх рівнях.

До складу адміністративно-політичного механізму, відповідно, входять:

1) інститути регіональної політичної влади (виконавчі, законодавчі і судові органи), їх структурні підрозділи (департаменти, управління, комітети, комісії, відділи тощо), правила їх внутрішнього устрою, принципи функціонування як бюрократичних установ (спеціалізація, професійна компетенція і вимоги до кадрової

політики), система формальних (у рамках регіональної системи розділення влади) і неформальних взаємостосунків між ними;

2) сукупність засобів і прийомів, що використовуються в керівництві роботою управлінського апарату органів регіональної влади і у взаємостосунках з регіональним і політичним співтовариством, а також різні технології, які використовуються в рамках регіональних політичних режимів певного типу.

Критеріями ефективності роботи адміністративно-політичного механізму виступають продуктивність і якість діяльності регіональної політичної влади в цілому, а також окремих її інститутів (органів) і структурних підрозділів в галузі управління поступального розвитку різних сфер життєдіяльності регіону. У цьому зв'язку важливим інструментом реалізації політичної влади в регіоні є її програмне забезпечення, скероване на інтеграцію інтересів різних прошарків суспільства, визначення шляхів і засобів їх здійснення. Не випадково сама природа регіональної політичної влади припускає конструювання моделі узгодження і вираження інтересів різних груп місцевої еліти, при цьому офіційна адміністрація виступає своєрідним «форпостом» консолідації місцевої правлячої еліти, яка виявляється у вигляді стійкої спільності і характеризується глибокими внутрішніми зв'язками діячів і груп, зацікавлених у доступі до важелів влади або у володінні ними<sup>4</sup>. Зовнішнім виразом цього узгодження служить певна структура і кадровий склад місцевої правлячої еліти. Артикуляція і агрегація групових інтересів забезпечується регіональною владою через її взаємодію з політичними партіями і рухами, а також з регіональними групами тиску.

Саме існування, що утворилося внаслідок інтеграції місцевих груп регіональної правлячої еліти припускає її здатність забезпечити свою горизонтальну (на загальному регіональному рівні влади за рахунок залучення до керівництва інших категорій місцевої еліти) і вертикальну інтеграцію — ієрархію різних рівнів управління (від загально регіонального до рівня міст і районів) за рахунок призначення легітимних в очах місцевого населення діячів. Це забезпечує регіональній владі легітимність і значний ступінь контролю за всіма сферами життєдіяльності місцевого населення.

Для утворення влади на регіональному рівні характерні загальні тенденції. Американський політолог Р. Даль вважає, що сьогодні, у принципі не можна говорити про еліту, що володарює, в традиційному значенні, оскільки влада розподілена між різними

групами еліти (політичної, економічної, управлінської, інтелектуальної). Тому, офіційній адміністративній еліті, щоб стати дійсно правлячою, необхідно інтегрувати в свій склад представників перерахованих категорій. Доступ до влади припускає володіння такими якостями як компетенція, престиж, популярність. Політична влада здійснюється соціально неоднорідною «вузькою стратою індивідів», основу якої становлять «численні і різноманітні команди лідерів, у яких кожний отримав доступ завдяки певній комбінації політичних ресурсів»<sup>5</sup>.

Аналогічного погляду дотримується Ед. Бенфілд. Відзначаючи сильну фрагментацію авторитету, він констатує, що жодна елітна група не здатна нав'язати свій вибір або рішення без згоди з іншими групами. Кожна з них має свій вплив, який виявляється у формі вето на рішення інших або у формі зіткнення, що приводить до компромісу або до консенсусу. Звідси, місцева влада є аморфною, що «роздирається» безліччю еліти.

Організація структури вітчизняної регіональної еліти представлена різними модифікаціями. Одна з моделей, як основного учасника процесу утворення влади в регіоні, представлена взаємодіючими між собою частинами єдиної регіональної еліти, яка включає еліту адміністративну (зосереджену в регіональних органах влади), галузеву (управлінські групи промислових підприємств, які розміщені в регіонах) і підприємницьку (представники розміщених або діючих у великих крупних недержавних комерційних структур)<sup>6</sup>. При цьому адміністративні еліти виступають, з одного боку, як можливі лобісти, а з іншого — як джерело місцевих засобів, що надаються. Проте обмеженість лобістських можливостей місцевих адміністрацій і рівня їх контролю над місцевими бюджетами змушує ряд груп (особливо зі складу галузевої еліти) нівелювати роль місцевої влади, виключаючи її зі сфери своїх взаємодій. Невипадково місцева влада прагне підвищити свій статус усіма можливими засобами і змінити систему взаємодій регіональної еліти. Це дає їм право представляти регіональні еліти в цілому і впливати на позицію центральних органів влади, а значить — і виступати як повноцінний учасник політичної взаємодії.

Іншу модель внутрішньої організації регіональної правлячої еліти пропонує політолог Д. Бадовський. В основі процесу — інтеграція регіональної адміністративної і господарської еліти у рамках регіональної «партії влади», використовуючи обмін ресурсами, що належать обом групам<sup>7</sup>. Саме політична еліта одночасно

є і економічною, «приватизуючи» регіональну економіку, рекрутуючи у свій склад і висуваючи на управлінські посади представників господарської еліти. Узурпуючи разом з адміністративними й економічними ресурси, «партія влади» не допускає кристалізації інших конкуруючих груп. Для регіонів з господарським комплексом, основу якого становлять галузі монопольного або стратегічного характеру, можлива узурпація адміністративної влади господарськими групами, проте це не перешкоджає єдності і узгодженості правлячої еліти.

Власну схему процесу регіонального утворення влади і модель внутрішнього устрою правлячої еліти пропонує М. Афанасьєв<sup>8</sup>. На його думку регіональні правлячі еліти («номенклатура») діляться на конкуруючі, а деколи і відкрито конфліктуючі центри влади: представницькі органи — адміністрації; регіональні органи влади — муніципалітети міст; бюрократія — керівники промислових підприємств, структур АПК, банкіри, підприємці. Незважаючи на відмінність регіональної номенклатури, вони корпоративно зв'язані загальним походженням, особистими зв'язками й інституційно. Це пояснюється тим, що нормативна, адміністративна й економічна влада реально концентруються в одному корпоративно зв'язаному шарі, який за принципом «всеохоплюючої клієнтели» формується навколо фігури керівника регіональної виконавчої влади.

Таким чином, зміст і характер процесу утворення влади і внутрішньої організації регіональної еліти розглядаються за допомогою певних моделей: 1) як системи взаємостосунків, які характеризуються наявністю достатньо самостійних центрів влади і впливу, що вступають у партнерські відносини з регіональною владою; 2) як консолідовані і достатньо однорідні олігархічні групи, утворені у процесі інтеграції бюрократичної й економічної еліти регіону, що прагнуть послабити, нейтралізувати «альтернативні центри» впливу на місцях; 3) як єдині олігархічні корпорації з централізованим управлінням і керівництвом, але непозбавлені внутрішніми суперечностями. Для даних моделей характерне прагнення до створення універсальної схеми внутрішньої організації і структури регіональної правлячої еліти, проте не враховується специфіка конкретних регіонів, відсутній аналіз соціальних відносин у рамках системи владних інститутів і адміністративної ієрархії, що звужує їх дослідницькі можливості.

Разом з тим, характер взаємостосунків і взаємодій груп еліти визначається економічними, політичними, соціокультурними особ-

ливостями різних регіонів, які і формують певний тип структури правлячої еліти і, відповідно, тип регіонального політичного режиму. Тобто, жоден із запропонованих типів взаємостосунків не реалізується в «чистому вигляді» на місцях, ті або інші прояви, особливості (олігархічний характер влади, взаємодія з іншими «центрами сили», інтеграція адміністративної і господарської еліти, наявність централізованого управління, консолідація елітних груп на полюсах «влада-опозиція, обмеження сфери публічної політики) присутні всюди. В той же час внутрішня організація регіональної правлячої еліти багато в чому визначається змістом і типом соціальних відносин. Не випадково М. Афанасьєв основною формою організації правлячої еліти і, відповідно, взаємостосунків між владою і суспільством вважає клієнтелу, яка «є формою соціально-персональної або колективної — залежності, що походить з нерівномірного розподілу ресурсів влади», яку відрізняє «особистий автономно-вертикальний, договірний характер»<sup>9</sup>. Головною дійовою особою клієнтелі виступає патримоніальна бюрократія, що поєднує в собі ознаки легального і традиційного типів панування. Проявами клієнтарних відносин є відсутність чітко визначених правил взаємостосунків між центральними і регіональними органами влади, система політичного васалітету, фаворитизм, роздача всіляких привілеїв в обмін на лояльність тощо. При цьому останні можуть набувати найрізноманітніших форм — від жорсткого адміністративного примусу і патріархальної опіки до квазі-ліберального фаворитизму — залежно від характеру політичної культури і встановленого в регіоні політичного режиму. На думку М. Афанасьєва, клієнтарні зв'язки (відносини особистої відданості і заступництва): 1) пронизують практично весь апарат; 2) роблять вирішальний вплив на кар'єру урядовців; 3) визначають шлях розв'язання конфліктів; 4) сприймаються більшістю управлінців як нормальні, природні умови апаратної діяльності<sup>10</sup>. Згідно з цим підходом представники місцевої еліти значною мірою відображають інтереси певних місцевих колективів (місцеві урядовці різного рангу і рівня, керівники підприємств, великі бізнесмени тощо), монополізують канали соціальної взаємодії й інтегруються в систему місцевої влади, а також можуть виступати посередниками у відносинах з місцевим населенням і регіональним керівництвом, політичними партіями. Разом з тим, в Україні регіональна еліта не володіє автономією і значно залежить від центрального і від місцевого керівництва, що сконцентрувало в своїх руках значні

формальні і неформальні ресурси. Тому автономність можлива лише в регіонах із слабкою владою і неструктурованою елітою.

Реальна практика моделей внутрішньої організації регіональної еліти може бути представлена певним типом структуризації й інтеграції правлячої еліти конкретних регіонів. Так, в основі одного з типів структуризації правлячої еліти і формування клієнтели встановлений принцип особистої близькості її членів до глави офіційної влади (будь-то близькість ідеологічна, знайомство або споріднені зв'язки), при цьому вся решта критеріїв рекрутування в правлячу еліту зазвичай ігнорується, а особи, не відповідні цьому критерію, не допускаються до влади. Подібна кадрова політика породжує непрофесіоналізм на всіх рівнях управління і негативно впливає на рівень популярності керівництва серед населення регіону, а це сприяє поширенню політичного нігілізму, що може призвести до банкрутства офіційної влади.

Інша модель структуризації правлячої еліти заснована на принципах функціональної доцільності синтезу елітних груп різної політичної орієнтації і соціального походження, елементів старої і нової номенклатури, які органічно доповнюють один одного в структурі регіональної влади (тип «консолідованої олігархії» з елементами ліберальної клієнтели). В місцевому політичному процесі переважають настрої взаємної співпраці між різними політичними силами. Така позиція зумовлює, з одного боку, безконфліктний характер взаємостосунків різних гілок регіональної влади, а з іншого — компромісні призначення у владні структури всіх рівнів. Основними дійовими особами, які визначають стратегію розвитку регіону і відображають інтереси місцевої еліти, є безпосереднє оточення голови обласної адміністрації і голови облради. При цьому в «тіні» знаходяться обличчя, відповідальні за вирішення конкретних завдань і є представниками попередньої системи управління. В апараті обласної адміністрації в основному зберігається колишній склад урядовців середньої і низової ланки, окремі кваліфіковані управлінці-керівники ряду «робочих відділів» адміністрації і мерії. Все це дозволяє сформувати в рамках «партії влади» цілком дієздатну команду.

Третім типом класифікації є еліта, на чолі якої стоїть «номенклатурний діяч» зі стажем та інтеграція якої заснована на зв'язках, що склалися в рамках колишньої системи управління. Правляча еліта є єдиною корпорацією, створеною зверху авторитарним способом, тобто відсутній прихід нових людей в політику. Вся



правляча еліта області формує клієнтелу голови обласної адміністрації і контролює всі важелі місцевого управління.

Четвертий «проміжний варіант» структуризації місцевої правлячої еліти заснований також на інтеграції колишніх номенклатурних зв'язків, при цьому виділяється «ядро» номенклатури. Проте на користь забезпечення ефективності управління притягуються представники нового покоління. Консолідація місцевої політичної еліти здійснюється навколо фігури голови адміністрації області, який контролює всі суспільно значущі процеси в регіоні і визначає обличчя місцевої еліти.

П'ятим типом є фрагментована правляча еліта, «ядром» якої є вельми слабка і мало популярна влада регіону, залежна від різних груп місцевої еліти і не здатна забезпечити її інтеграцію. Для цього виду характерним є хаотичне дроблення влади, наявність політичних угруповань, що змагаються, при цьому жодна з них не може зайняти в структурі правлячої еліти домінуючі позиції, а їх протиборство послабляє місцеву владу. Загалом політична еліта не в змозі сформувати керівне співтовариство, а структура влади і персонал фрагментарні. Ситуація може ускладнюватися, якщо в регіоні відсутня фігура сильного лідера. Це створює передумови для компромісних призначень голови облміністрації, голови облради і відповідних членів команди. В протилежному разі може виникнути протистояння між законодавчою і виконавчою владою в регіоні. В основі конфронтації, як правило, знаходяться не ідейні мотиви і суперечки різних генерацій політиків, а особисті владні амбіції і фінансово-економічні інтереси членів політичних груп, що протистоять. Представники правлячої еліти не володіють авторитетом у місцевого населення, формальні структури влади не в змозі адекватно впливати на політику, виробляти стратегію довгострокового розвитку регіону і здійснювати її. Неструктурованість і фрагментарний характер правлячої еліти регіону перешкоджає нормальному функціонуванню регіональної політичної влади і породжує хаос, безконтрольність у різних сферах життєдіяльності територіальних співтовариств. Лише при даному типі здійснюється поліархічна модель внутрішньої організації влади.

Нинішній стан української еліти дозволяє стверджувати, що процес її формування ще не завершений. У неї відсутні такі необхідні якості, як відносна згуртованість, цілісність, єдність.

У більшості складових її груп немає відповідної широкої соціальної бази, посилюються тенденції до закритості і замкнутості еліти.

---

<sup>1</sup> Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. — М., 1990. — С. 648.

<sup>2</sup> Гвишиани Д.М. Организация и управление. — М., 1998. — С. 284.

<sup>3</sup> Амелин А.И. Многомерная модель политической власти // Общественные науки и современность. — 1991. — № 2. — С. 48–58.

<sup>4</sup> Мясников О.Г. Смена правящих элит: «консолидация» или «вечная схватка»? // Полис. — 1993. — № 1. — С. 52.

<sup>5</sup> Желтов В.В., Клещевский Ю.Н. Социология политики: политическое господство. — Кемерово, 1996. — С. 106.

<sup>6</sup> Павленко С. Ю. Регионализация и регионализм: пример Сибири // Регион: Экономика и социология. — 1996. — № 1. — С. 70–71.

<sup>7</sup> Бадовский Д.Ю. Трансформация политической элиты в России: от «организации профессиональных революционеров» к «партии власти» // Полис. — 1994. — № 6. — С. 54.

<sup>8</sup> Афанасьев М.Н. Изменения в механизме функционирования правящих региональных элит // Полис. — 1994. — № 6. — С. 59.

<sup>9</sup> Афанасьев М.Н. Клиентела в России вчера и сегодня // Полис. — 1994. — № 1. — С. 121.

<sup>10</sup> Афанасьев М.Н. Государев двор или гражданская служба? // Полис. — 1995. — № 6. — С. 75.