

Віктор Пащенко

## 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, зумовлені специфікою політичних інститутів і традицій вітчизняного самоврядування та виборчого процесу.*

**Ключові слова:** *структура влади в міських спільнотах, місцеве самоврядування, міський політичний режим, коаліція зростання, міська рада.*

**Pashchenko V. Particularities of the power structure research in urban communities in Ukraine.** *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.*

**Key words:** *power structure in urban communities, local government, urban political regime, growth coalition, the city council.*

Дослідження муніципального чи місцевого рівня влади в Україні переважно зосереджуються на вивченні формальних структур управління, таких як ради місцевих депутатів, міські голови, виконкоми тощо. Такі 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, у 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 знайти в рамках «community power studies» (дослідження влади в спільнотах) [1, с.11]. Цей напрям досліджень на початку ХХ 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 як владних акторів у 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. Отже, набуває особливої актуальності досвід досліджень, накопичений у рамках «community power studies» (досліджень влади в спільнотах), можливості та обмеження його застосування в українських умовах, які і будуть метою дослідження нашої статті.

Першовідкривачем досліджень структури влади в спільнотах на пострадянському просторі був російський політолог В. Ледаєв. У його численних статтях і 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 напрямі, є те, що праці методологічного характеру передують власне емпіричним описам структури влади в конкретних містах. У США, навпаки, ці дослідження почалися з емпіричного аналізу Робертом та Хеленою Лінд структури розподілу влади в міській спільноті Мідлтауна, що було проведено ще в 1920-х і 1930-х роках. Відомим і популярним цей напрям 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 дослідники почали розширювати кількість міст, що обиралися для аналізу. Наприклад, Роберт Еггер, Даніель Голдріх та Берт Свенсон вивчали політичний процес у 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, у роботі Нельсона Полсбі «Влада в спільнотах та політична теорія» [2].

У Росії, як ми бачимо, процес був зворотним. Спочатку з'явилися праці методологічного характеру, які аналізували засади та основні здобутки досліджень структури влади на рівні міст в американській та європейській політології В. Ледеяєва [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 (Н. Борисова [9]) тощо. Подібна ситуація була викликана необхідністю попередньої популяризації подібних досліджень, особливо цьому сприяли праці В. Ледеяєва, 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.

У 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. У 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» та С. Рибалки «Регіональний політичний процес: параметри дослідження» і «Дослідження владних структур місцевого самоврядування: репутаційний та проблемний підходи». 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 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 посила-тися 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, зумовлені специфікою політичних інститутів і традицій в європейській міській політиці» [10, с.108]. Відмінності, що були виявлені емпіричним шляхом, полягають у: 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, а поки що ж ми маємо зосередитися на тому, що може бути визначене за допомогою теоретичних інструментів. Наприклад, говорячи про український контекст, по кожному з цих критеріїв

можна дійти 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, вивчаючи структуру влади на рівні міст, визнає найбільш корисними та адекватними українським умовам дві концепції – «міського політичного режиму» та «машин зростання». О. Мазур вважає, що концепція «міських політичних режимів» «стала на сьогодні найбільш популярним теоретичним інструментом вивчення влади в соціальних спільнотах, що набула значного поширення в Європі, у тому числі і в постсоціалістичних країнах» [10, с.107]. 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 Атланті, 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, у 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]. Щодо українського контексту подібних досліджень, то, аналізуючи структуру 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, у Дніпропетровську за підсумками виборів 2006 року до міської ради пройшли вісім партій – Блок Лазаренка (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. 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. У міській раді було утворено коаліцію депутатських фракцій «Рідний Дніпропетровськ», в яку увійшли: Партія регіонів, Блок Лазаренка, Блок Наталії Вітренко «Народна опозиція», КПУ й Опозиційного блоку «НЕ ТАК!». Коаліція нараховувала 84 депутати з 120, обраних у 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 у рамках виборчої кампанії викликати нападки конкурентів, що вплинули б і на імідж самого мера, але прораховувався наслідками виборів. У підсумку утворена коаліція була фактично антимерська. Фактично «міський політичний режим» Дніпропетровська в 2006–2010 роках було вибудовано довкола голови депутатської фракції Блоку Лазаренка 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 головними мають бути не конкретні висновки щодо персоналій «міського політичного режиму» Дніпропетровська, а необхідність врахування посад голів місцевих партійних організацій та голів фракцій, визначаючи 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 перебувають у розпорядженні свого контрагента (інституційні/матеріальні). Проте така 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 різною мірою, однак далеко не автоматично; 2) співробітництво більшою мірою сприяє загальному зростанню, незважаючи на ті чи інші умови, ніж інші форми взаємодії» [12, с.8]. В Україні ці передумови мають менше значення, оскільки оцінка діяльності влади виборцями меншою мірою 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 відмовитися 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 «формуванню чи впливати на формування базових правил гри (включаючи ... нормативні правові акти, рішення) за допомогою приватних платежів публічним посадовим особам і політикам» [13, с.7–8].

Вірогідність кооперації в Україні є меншою, тобто при спробах дослідження структури влади в кожному конкретному місті, залежно 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 цими ресурсами. Це не стосу-

ється муніципальної влади – мера та депутатів міської ради. Вони можуть бути слабкими і не володіти достатньою мірою 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 зі сторін конфлікту шляхом надання їй додаткових ресурсів або стимулювати переобрання однієї зі 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 вимог, 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 ресурсу 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 керівництва, професіоналізму чиновників, можливому конфлікту приватних інтересів, браку ресурсів тощо.

Дослідження «режимів» в Україні може проводитися з різними методиками отримання емпіричної інформації. Наприклад, «репутаційний» метод може допомогти у зборі інформації про його



склад, метод аналізу рішень може дати уявлення про роль тієї чи іншої групи інтересів у 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 «коаліцій зростання». Наприклад, рішення про перегляд маршрутів руху громадського транспорту («маршруток»), яке часто ухвалюється новообраними міськими радами, говорить нам про присутність у 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 змогу членам «режиму» закріпитися в цьому секторі міського господарства.

Прикладом орієнтації на метод аналізу рішень можуть бути дослідження Роберта Дала, які були сконцентровані на виділенні інституційних сфер, що мають найбільше значення для життя соціальної спільноти, а потім на розгляді сукупності політичних рішень, що характеризують розклад сил у цих сферах (згодом метод було названо «проблемним»). У ідеалі слід розглянути максимально широкий спектр сфер, в яких ухвалюються рішення міською владою, проте опрацювання такого величезного 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) повнота поширення цих вигод; 4) ступінь впливу рішення на наявні форми і механізми розподілу ресурсів [14, с. 36–37]. Якщо говорити про українську практику, то сфера освіти має бути виведена з-поміж 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. Кучма був запорукою панівного становища, адже надавав йому надзвичайно цінний адміністративний ресурс. Обраний в 2000 році мером І. Куліченко як додатковий адміністративний ресурс міг використовувати також свого попередника та керівника М. Швеця, призначеного на посаду голови Дніпропетровської обласної державної адміністрації, та ще одного «земляка» Прем'єр-міністра В. Пустовойтенка. Такий адміністративний ресурс зумовив домінуюче становище мера в тодішньому «міському політичному режимі» 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 режим (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 зумовлені 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 цього рівня влади в Україні слід назвати необхідність врахування для описання місцевих політичних режимів посад голів місцевих партійних організацій та голів фракцій.

---

1. Ледяев В. Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах / 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 // Политика. – 2008. – № 4. – С. 122–138.

4. Тев Д. Б. «Давление инвесторов» как основная форма воздействия господствующего класса на публичную политику: К критике инструменталистского марксизма / Д. Б. Тев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politstudy.info/?p=49>

5. Гельман В. Власть, управление и локальные режимы в России: рамки анализа / В. Гельман [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://polit.ru/article/2010/05/18/gelman\\_vlast/](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 / Д. Б. Тев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politstudy.info/?p=10>

7. Дука А. В. Институционализация политико-административной элиты в Санкт-Петербурге / А. В. Дука [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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/nz/2010/2/bo9.html>

10. Мазур О. Теоретико-прикладні аспекти дослідження політичних режимів на локальному рівні / О. Мазур // Вісник СевНТУ. – Севастополь, 2011

11. Ледяев В. Г. Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования / В. Г. Ледяев // Политическая наука. – 2008. – № 3. – С. 32–60.

12. Stone C.N. Regime Politics, Governing Atlanta 1946–1988 / C.N. Stone – University Press of Kansas – 1989.

13. Воробьев А. Н. Левиафан поневоле: захват государства как следствие режимных деформаций / А. Н. Воробьев. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 28 с.

14. Ледяев В. Г. Кто правит? Дискуссия вокруг концепции власти Роберта Даля / В. Г. Ледяев // Социологический журнал. – 2002. – №3. – С. 31–68.