

УДК 316.344.42

Проблеми інституалізації регіональних еліт і специфіка їх функціонування

Тетяна Татаренко,
доктор політичних наук,
завідуюча кафедрою
соціального управління і соціальних комунікацій
Луганського національного аграрного університету

У статті дається характеристика впливу процесів децентралізації на розвиток локальних спільнот та вирішення проблем державного будівництва.

Ключові слова: інституалізація, політичний простір, регіональні еліти, децентралізація, політична суб'єктивізація територій.

The influence of the decentralization processes on the local communities development, on the solution of the state building is examined in the paper.

Keywords: institutionalization, political space, regional elites, decentralization, territories political subjectivization.

Сучасний напрям суспільного розвитку характеризується підвищенням впливу на нього процесів децентралізації, використанням моделей багаторівневого управління. Ця тенденція зумовлюється переважно політичним та економічним розвитком регіональних і локальних спільнот, посиленням їх ролі у вирішенні проблем національно-державного будівництва, загальнодемократичних перетворень в країні. Політична суб'єктивізація територій актуалізує розвиток субсистем, формує політично активні спільноти з чітко вираженими інтересами, які підтримуються і реалізуються за допомогою певних інститутів представниками регіональної правлячої еліти. Не випадково питання становлення і функціонування регіональних елітних груп посідають ключове місце в масштабах соціально-політичної трансформації

українського суспільства.

В останні роки спостерігається певна стабільність у складі еліт, трансформується структура внутрішньоелітних зв'язків (що проявляється в домінуванні приватних інтересів правлячих груп), змінюється характер конфліктів усередині регіональних еліт. Спостерігається процес інституційного закріплення політичних відносин, які склалися в реальній політичній практиці. У більшості регіонів сформувалися певні регіональні політичні режими, що свідчить про легітимацію й інституціоналізацію регіональних правлячих еліт в Україні. Зокрема, затвердилась певна система організації державної влади, однак про встановлення чітких „правил гри” для учасників політичного процесу говорити не доводиться. Створені лише деякі загальні умови для формування нової системи організації регіональних центрів влади, принципів структуризації й інституціоналізації політичних еліт на місцях. Цей процес, вочевидь, має завершитися в межах політичної реформи і, насамперед, в результаті перетворень в системі місцевого управління, здійснення адміністративно-територіальної реформи.

В Україні нині на місцевому рівні спостерігається процес конструювання „партій влади” – стійких політико-економічних угруповань, які певною мірою консолідується навколо керівництва місцевої виконавчої влади. Така структурна конфігурація можлива за умов жорсткої функціональної залежності, підпорядкованості в ієрархії регіональної виконавчої влади, а також наявності загальних інтересів і міжособових зв'язків на неформальному рівні. Водночас представники регіональних еліт мають статус депутатів місцевих представницьких органів влади. Це також є одним з джерел формування „партій влади”, котра сприяє консолідації місцевої еліти і дозволяє їй контролювати діяльність регіональних владних органів. Дедалі більше проявляються тенденції до корпоративної, політичної взаємодії представницьких і виконавчих органів влади та їх керівництва. Саме специфіка трансформації українського політичного простору та відповідних відносин створює підґрунтя, котре дозволяє адміністрації області збільшити свій вплив на свідомість громадськості, значно розширити можливості контролювати хід передвиборчих кампаній.

Розвиток такого політичного процесу свідчить про досить високий ступінь консолідації місцевої політичної еліти в межах конкретного регіону. Втім, в останні роки простежується тенденція до обмеження владних повноважень і функцій місцевих адміністрацій, їх перерозподілу і забезпечення реальною владою представницьких органів. Так, у деяких регіонах у 2005 – 2006 роках (Харківська, Луганська, Одеська та інші області) спостерігалось протистояння різних гілок влади. При цьому представницькі органи влади концентрували увагу на організаційному оформленні опозиції, відображаючи незадоволення громадськості діяльністю місцевої адміністрації, яка у свідомості виборців асоціюється

з діяльністю центральних органів влади.

На регіональному рівні, як і на рівні центру, існує певна межа між правлячою (котра контролює ресурси влади в регіоні) і власне політичною елітою, тобто зберігається номенклатурний принцип елітотворення. Це пояснюється слабкістю „політичного ринку”, браком конкурентного середовища для партійних програм, а відтак і професійного відбору політиків для роботи в державних органах.

Для регіональних правлячих еліт важливою є проблема організації системи партійного будівництва на місцях, конструювання і реалізація різних форм патерналістських відносин з політичними структурами. Саме в межах таких політичних інститутів, як партії існує можливість для формування потенційних контреліт. Проте нині проявляється тенденція щодо маргіналізації політичних партій і рухів. При цьому „партія влади” прагне монополізувати поле політики, впливати на політичний процес. На життєдіяльність регіону впливають лише ті суспільно-політичні структури, які відвоювали собі помітне місце у політичному житті конкретного територіального простору, тобто деякі партії та громадські організації стали інфраструктурою „партії влади” регіонального рівня. Лише партії і громадські об'єднання, котрі не володіють достатнім організаційним потенціалом та політичною підтримкою на місцевому рівні, не мають і можливості будувати відносини на принципах партнерства з представниками управлінської еліти.

Реальністю сьогодення є дроблення партійного спектра. При цьому в політичній опозиції різного спрямування спостерігається розмежування, подібне до того, що простежується і в центрі. Таке розмежування свідчить про суперечливість соціальних позицій номенклатури і політичної еліти, про мобільність різних її „ешелонів” [1].

Втім політична мозаїка регіональних партійних структур дуже розмаїта. Це зумовлюється тим, що в певних регіонах немає структур тієї чи іншої партії, а також можливістю формувати на місцевому рівні блоки і коаліції між різними партіями і рухами, які виступають як самостійні політичні організації в центрі. Тому партійна представленість в регіонах досить обмежена і більше репрезентована умовно у вигляді „демократів”, „комуністів”, „націонал-патріотів”; іноді ці сегменти можуть зливатися. При цьому існує проблема „політичного центру”, який ідеологічно не може добитися свого стійкого організаційного оформлення.

Водночас, в масштабі України, відбувається формування регіональних центрів з чітко вираженою, інколи діаметрально протилежною політичною орієнтацією. „Партії влади” ефективно використовують політико-ідеологічну символіку, прагнучи дистанціюватися від інших партій і рухів, заявляють про відмову брати участь у „політичних іграх”, декларують наміри концентрувати свої зусилля на вирішенні практичних проблем як регіонів, так і країни в цілому. Формально створюються автономні регіональні політичні рухи, які підтримуються місцевою адміністрацією,

підприємницькими, промисловими групами, котрі захищають інтереси певних територіальних спільнот і орієнтуються на вирішення місцевих проблем. Вплив таких політичних організацій особливо відчувається в період передвиборних кампаній. „Партії влади” представлені в регіонах організаціями Партії регіонів, Блоку Юлії Тимошенко, „Нашої України”. На базі місцевих підприємницьких структур вони сформувалися в Донецьку, Луганську, Дніпропетровську, Кіровограді, Львові, Тернополі та інших обласних центрах. Дієздатність таких структур особливо проявляється в ході місцевих виборів. У багатьох регіонах саме вони перемогли на виборах і сформували місцеву владу [2].

Отже останніми роками фіксується формування певної моделі „політичного центрризму” регіонального зразка. Та ідеологічні настановлення регіональних еліт можуть коливатися з урахуванням тенденцій розвитку партійно-політичних процесів в регіонах, електоральних орієнтацій населення. Наприклад, в Донбасі електоральні орієнтації населення ідентифікуються з Партією регіонів, Комуністичною партією, які представлені місцевою правлячою елітою, а також організаційно та ідеологічно оформлені.

Є регіони, де „партії влади” консолідовані, а політичний процес, електоральні переваги частково або й загалом перебувають під впливом і контролюються місцевою адміністрацією (Схід України – Партія регіонів, Центр – БЮТ, Західна Україна – „НУ—НС”, БЮТ). У Західній Україні найбільш контрольованим є саме національний та сільський електорат, тобто в цьому регіоні політичний процес контролюють етнократія і агрократія, проте моделі часто комбінуються, доповнючи одна одну. Феномен етнократії пов’язаний з ідеєю національної держави і націлений на локалізацію політичних та економічних інтересів місцевих еліт в межах конкретної території. Тут визнання національних лідерів народними вождами відбувається завдяки застосуванню адміністративно-бюрократичних засобів. Отже можна говорити, що спостерігається процес раціоналізації влади: національна ідея використовується бюрократичною елітою як механізм підвищення економічної та політичної ефективності місцевої влади в системі взаємовідносин з центром, тобто „риторика націоналізму маскує логіку виробництва влади” [3].

Монополізація „партією влади” регіонального політичного процесу, високий ступінь його контрольованості впливають на політичну поведінку партій, еліти. Укладаючи угоду з місцевою владою, вони, з одного боку, створюють умови для формування потужної партійно-політичної структури в регіоні, а з іншого – одержують можливість ухвалювати самостійні рішення. Проте їх простір для маневрування обмежений, оскільки „політичний монополізм” у межах конкретної території, що передбачає і певну владну ідеологію, зменшує потребу в підтримці еліти і партій.

Легітимність держави українське суспільство не пов’язує з діяльністю

таких політичних інститутів, як політичні партії, з партійним принципом формування владних структур. Критеріями легітимності вважається ефективність діяльності цих структур, професіоналізм їх представників. У регіонах здебільш простежується формально-раціональна легітимність, що припускає певні демократичні процедури, пов'язані з призначенням на посаду або з виборами, які відповідають бюрократичному характеру теперішньої влади. Однак в умовах, коли намітилася тенденція зниження довіри до демократичних процедур, суттєвого значення набуває цілераціональна легітимність, яка проявляється у формі правління і є засобом легітимації регіональних еліт.

Форма правління відображає стратегію діяльності політичної еліти, а також ідеологічні настановлення адміністрації, які визначають існування певного політичного режиму в межах конкретної території. Та чи інша чинна форма правління є підставою для легітимного визнання влади місцевої еліти як населенням, так і центральними органами влади. Водночас політична еліта має постійно аналізувати концепт стратегії функціонування влади, її діяльність задля збереження та модернізації системи владних відносин. Така стратегічна конструкція відображає сукупність ідеологічних настановлень та управлінських рішень, безпосередньо пов'язаних з політичною та економічною ефективністю форми правління. При цьому ступінь економічної ефективності визначається можливістю підтримувати відповідний рівень життя населення. А задоволення людей своїм життям, політична ефективність влади вимірюється можливостями реалізації регіональних інтересів через відносини з центральними органами влади, а також шляхом забезпечення системи соціальної безпеки на конкретному територіальному просторі.

Важливою складовою номенклатурного принципу трансформації еліт є механізм досягнення певного політичного статусу, приналежність до конкретної державно-політичної корпорації, безпосередня участь у „партії влади”. В цій системі координат відносини регулюються комплексом формальних і неформальних зв'язків, легітимність яких визначається встановленими традиціями, відповідними правилами поведінки. Засоби рекрутування еліт багато в чому залежать від особистих уподобань посадової особи в ієрархії, що приймає рішення про можливе майбутнє патронованої особи. Для регіональних еліт властива жорстка ієрархічність, орієнтація на окремі персони, які мають значний політичний вплив. Це зумовлює клановий характер у взаємовідносинах регіональних еліт, а отже і поділ їх на правлячу та політичну. При цьому політичні об'єднання незначні за чисельністю, а тому змушені об'єднуватися в структури однопорядкової орієнтації та протистояти одне одному в боротьбі за якесь політичне місце, вплив на суспільство. Ця боротьба носить переважно міжособовий характер і проблем електорату безпосередньо не стосується.

В сучасній Україні процес елітотворення характеризується

відносно розмитою політико-ідеологічною орієнтацією, що є проявом номенклатурного підходу до процесу трансформації еліт. Проте корпоративна відданість політика поки що залишається єдиним критерієм його політичної приналежності. Корпоративно-клановий підхід в структуризації процесу елітотворення заважає політичним об'єднанням вирішувати регіональні проблеми на рівні партнерських відносин.

Регіональні політичні режими формуються в умовах становлення правових систем у регіонах. На думку Г. О'Доннелла, в країнах з перехідним станом розвитку суспільства політичні режими є справді демократичними з огляду на формальні процедури, але в них не спостерігається еволюції в напрямі представницької демократії. Ці режими ще не зміцніли, не мають власної системи інститутів, але вони, з одного боку, демонструють здатність до виживання, а з іншого - не проявили ознак переходу до репрезентативної демократії. Г. О'Доннелл наголошує на різниці між „делегативною” і представницькою демократією: „делегативна” демократія демократичніша, але менш ліберальна, оскільки демократичні процедури і норми зорієнтовані не на права і свободи громадян, а на інтереси лідера, який по горизонталі не підзвітний іншим державним і громадським інститутам; однак у таких політичних системах підтримується певний рівень громадянських свобод, що дає підстави не вважати їх авторитарними [4].

Модель політичного режиму, представлена Г. О'Доннеллом, припускає жорстку мажоритарну систему, зосередження влади в одних руках. Цій моделі властива гіперперсоніфікація, прагнення влади зменшувати роль представницьких інститутів, політичних організацій і одночасно розвивати позаінституціональні політичні механізми в умовах перманентного кризового управління [4].

Нині в Україні спостерігається криза політичної еліти. Під час виборів до місцевих представницьких органів влади зазвичай утворюються альянси провідних регіональних чиновників і представників бізнесу, формується так звана олігархія, що має можливості практично безконтрольно розпоряджатися у власних інтересах наявними в регіоні ресурсами. Отже можна стверджувати, що простежується тенденція до консолідації, інтеграції політичних та економічних груп еліти.

Зміст суспільних реформ в Україні безпосередньо пов'язаний з процесами перерозподілу і приватизації власності. В умовах, коли влада продовжує відтворювати власність, „партія влади” в особі управлінської еліти, її апарату прагне встановити своє економічне панування за допомогою контролю над власністю, процесами приватизації, інвестиціями, кадровою політикою, над розподілом бюджетних коштів, а також над підготовкою й ухваленням нормативних документів та законодавчих актів. Тобто питання про інтеграцію політичних та економічних груп еліти здебільшого залежить від вирішення проблеми співвідношення балансу їх інтересів, участі „партії влади” в економічних процесах, а також від

взаємин з регіональними економічними структурами. „Партія влади” як політико-економічне угруповання відображає насамперед консенсус політичних та економічних груп, наявність у них спільних економічних інтересів, прагнення до панування в регіоні за допомогою важелів фінансово-економічного регулювання та функціональних повноважень. І тут стає очевидністю брак у нас системи інституціональних, ідеологічних обмежень для управлінської еліти щодо її економічної діяльності. В цих умовах процес кристалізації інших елітних груп стримується.

Таким чином, політична еліта одночасно виступає в ролі економічної, приватизуючи регіональну економіку. Паралельно вона вирішує проблему відтворення своїх лав, висувуючи на управлінські посади представників інших груп еліти. Формування такої системи можливе завдяки депресивності українських регіонів.

Ступінь консолідації політико-економічних угруповань і виконавчої влади доволі високий. Цей процес характерний практично для всіх регіонів. Виконавча влада встановлює патерналістські відносини з економічними угрупованнями, які мають можливості для власної кристалізації за межами „партії влади”, проте їх повноваження з політико-правової точки зору обмежені, а відтак вони не володіють достатніми інструментами, аби контролювати сферу управління, самостійно формувати нову політичну еліту.

Тим часом, виконавча влада безпосередньо залежить від підтримки центру. Це впливає на зацікавлення економічної еліти інтеграцією в регіональні „партії влади”. Водночас виконавча влада, яка формується переважно з „нової номенклатури” і не має власної розвиненої економічної бази, прагне до контролю над економічною сферою. Так складається відносний баланс сил взаємної зацікавленості адміністрації та економічних структур. Відтак політика виконавчої влади в регіонах здебільш має вибірковий характер щодо підтримки певних економічних угруповань, які стають донорами „партії влади”. На організаційному і персональному рівнях спостерігається взаємопроникнення економічних і політичних елітних груп. (Прикладом ситуації, коли влада патрує економічні угруповання і навпаки, можуть бути Донецька, Луганська, Харківська, Запорізька, Львівська області).

Особливістю регіонального політичного простору є те, що політична інфраструктура посідає місце другого порядку у порівнянні з територіально-економічною. Це дозволяє „партії влади”, корпоративним об’єднанням використовувати суспільні об’єднання як власну політичну, мобілізаційну базу. Важливо й те, що формування контреліт, їх організаційне оформлення досить тісно пов’язане з економічним ресурсом. Це обумовлює процес поєднання певної конфігурації окремих політичних і економічних угруповань, які мають спільні інтереси. При цьому деякі з них відчують залежність та прагнуть заручитися певною підтримкою виконавчої влади. Це можливо за умови, коли декларований владою економічний курс

збігається з потребами та пріоритетами цих угруповань, а також за умови цілеспрямованої лобістської діяльності.

Останнім часом простежується тенденція, пов'язана з участю в місцевих виборах представників економічних елітних груп. Це сприяє утворенню впливових підприємницьких, фінансово-промислових груп у складі представницьких органів влади, роль яких досить значна у виборчих кампаніях. Економічні групи безпосередньо підтримують не тільки партії чи кандидатів (наприклад, у мери), а й беруть участь у формуванні персонального складу партійних списків, висувуючи одночасно кандидатів з підприємницького кола. Це закріплює на інституційному рівні роль економічних еліт в регіональному політичному процесі. Політична участь фінансово-промислових груп набула стійкого характеру, їх вплив на політичну сферу і економіку регіонів посилюється, формуючи базу можливої появи „тіньових” центрів влади. Не випадково в межах регіонального політичного процесу економічні групи прагнуть зберегти, частково трансформуючи, чинну систему організації і розподіл влади на певному територіальному просторі, тобто вони зацікавлені в активній участі у політичних та економічних процесах регіону, у можливості впливати на їх результати.

Особливий інтерес становить проблема узгодження стратегій різних економічних і політичних груп, вибору оптимальної моделі участі всіх зацікавлених політичних суб'єктів. Процедура узгодження стратегії пов'язана з рівнем упевненості суб'єктів політики в розподілі регіональної влади і власності. При цьому регіональна керівна еліта, з одного боку, прагне витіснити конкуруючі групи за рамки політичних і економічних процесів. З іншого боку, „партія влади” прагне не тільки встановити певний баланс інтересів і відносин між владою і власністю на регіональному рівні, але й повністю їх контролювати. Таким чином, в межах сучасного політичного процесу інтерес становить система взаємовідносин політичних та економічних елітних груп у русі „влада – власність”, основу якого становить картина внутрінаціональної соціальної динаміки, що визначає напрям і розвиток власне політичного процесу.

Стійкість і рівновага українського суспільства багато в чому обумовлюються тенденціями й особливостями політичного розвитку України. Втім, саме процес регіоналізації влади і власності, тенденція до децентралізації їх ресурсів, функцій і повноважень на регіональному рівні залишаються й сьогодні визначальними при аналізі стану дихотомії „влада – власність”. Динаміка розвитку цієї системи взаємовідносин свідчить і про варіативність моделей подальшого розвитку.

Література:

1. Радаев В. В., Шкаратан О. И. Социальная стратификация. – М.: 1996. – С. 264 -265; Шульга Н. А. Этапы становления политической элиты в

Украине в годы независимости // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2006. – № 4. – С. 24 - 37.

2. **Воронков В. Н.** Эволюция правящей элиты в период перехода к демократии // Социально-стратификационные процессы в современном обществе. Кн. 2. – М.: 1993. – С. 162 - 182; **Шульга Н. А.** Этапы становления политической элиты в Украине в годы независимости // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2006. – № 4. – С. 24 - 37; **Стегний А.** Региональный фактор развития политической культуры населения Украины // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2005. – № 3. – С. 94 - 120.

3. **Философия политики.** – М., 1994. – С. 153.

4. **Гельман В.** Региональные режимы: завершение трансформации? // Свободная мысль. – 1996. – № 9. – С. 15 - 16; **О’Доннелл Г.** Делегативная демократия // Пределы власти. – 1994. – № 2, 3. – С. 52 - 69.