

ПОЛІТИЧНА ПОВЕДІНКА ТА ПОЛІТИЧНА УЧАСТЬ

УДК 323.21; 323.174; 323.172

Перегуда Є. В., Донченко К. А.

**ГРОМАДСЬКІ РАДИ
ЯК МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

Громадські ради є одним з механізмів здійснення місцевої політики. До інституційних засад формування та функціонування громадських рад при органах влади Полтавської області належать особливості національного нормативного регулювання та регіональних політичних процесів, зокрема, відсутність тривалий час гострих суперечностей між місцевими елітами. Це зумовило ліберальні принципи формування громадських рад та водночас зменшення їх ефективності. Ситуація змінилася внаслідок радикалізації політичних відносин у 2014 – 2015 рр. Це дає шанс на зростання ролі громадських рад, зокрема, як механізму взаємодії місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, але створює загрози їх політизації.

Ключові слова: громадські ради, органи виконавчої влади, обласна державна адміністрація, обласна рада, громадські організації

Ознакою демократичної держави є вплив громадськості на політику, зокрема місцеву. Громадські організації набирають все більшу вагу, перетворюючись на активних суб'єктів політичної взаємодії. Вони впливають на вироблення політики та водночас контролюють діяльність органів влади. Одним з механізмів цього є громадські ради при органах виконавчої влади (далі – ОВВ) та місцевого самоврядування (далі – ОМС). В контексті сучасних дискусій щодо децентралізації актуальним є питання, наскільки діяльність цих рад вписується в концепцію реформування.

Підґрунтям вивчення громадських рад є, зокрема, теорія груп інтересів, які досліджували А. Бентлі, Р. Дарендорф, Д. Трумен, Р.-Ж. Шварценберг, О. Долженков, О. Ткач, В. Цвих та ін. Важливими є концепції громадянського суспільства. Серед його теоретиків – А. Арато, Ю. Габермас, Т. Карозерс, Д. Коен, Р. Патнем, А. Улін та ін., українські вчені О. Бабкіна, Р. Балабан, В. Бортник, В. Горбатенко, Г. Зеленько, В. Згурська, А. Карась, М. Кармазіна, А. Колодій, О. Корнієвський, І. Кресіна, О. Майборода, Н. Ротар, Ф. Рудич, Г. Щедрова та ін. О. Майборода виокремлює дві моделі взаємодії держави та суспільства – розмежування з варіантами відчуження, домінування, протистояння або вимушеного компромісу та партнерства» [5, с. 6]. Сучасний розвиток призвів до нових інтерпретацій взаємодії. Дослідники вважають неможливим розмежовувати громадські та політичні функції громадських організацій [9], відзначають, особливо щодо пострадянських країн, але не лише щодо них, формування структур громадянського суспільства під керівництвом держави або бізнесу [14, с. 422].

Діяльність громадських рад пояснюється й концепцією доброго урядування (governance), яка наділяє громадян статусом учасників прийняття рішень, наголошує на горизонтальних зв'язках урядових органів, суспільства та бізнесу. Цю концепцію розробляли Д. Ньюмен, В. Райт, Р. Родес, Л. Сморгунов, Г. Зеленько, В. Солових, О. Стойко. Управлінські мережі досліджували А. Береза, Л. Лясота та ін. Імплементацию governance на регіональному рівні вивчала М. Лендсел.

Безпосередньо діяльність громадських рад досліджували А. Береза, А. Колодій, А. Крупник, А. Круглашов, М. Лациба, А. Ткачук, Л. Усаченко, Ю. Шайгородський.

Отже, наявна ґрунтова теоретична база аналізу діяльності громадських рад. Вони користуються значною увагою в літературі. Але вона концентрується на взаємодії центральних ОВВ та громадськості. Залишається малодослідженим функціонування громадських рад при місцевих органах влади. Праць щодо окремих регіонів (А. Круглашов) недостатньо, оскільки на діяльність рад впливають особливості регіонів. Поза дослідженнями

лишаються й такі аспекти як місце громадських рад у взаємодії не лише влади та громадськості, а й місцевих ОБВ та ОМС.

Об'єктом дослідження є функціонування громадських рад при місцевих органах влади Полтавської обл. Мета статті – з'ясування закономірностей та особливостей їх діяльності, місця у взаємодії місцевих ОБВ та рад.

Утворення громадських рад було започатковано після проголошення незалежності. Проте вони створювались за ініціативи самих органів влади. У 2003 р. при центральних органах існували 16 рад, але багато – лише на папері [4, с. 27]. Лише у 2004 р. Президент ввів обов'язкове їх створення при ОБВ [17]. Це рішення вкладалось в логіку інституційних реформ, переходу до парламентсько-президентської республіки. Втім завдання рад обмежили організацією консультацій з громадськістю, не були визначені механізми їх формування, а керівники органів формували їх на власний розсуд [1, с. 617].

Надалі уряд неодноразово регламентував формування та діяльність рад. Згідно з діючою постановою від 2010 р., громадські ради – це колегіальні консультативно-дорадчі органи при органах державної влади та місцевого самоврядування. Їх завдання, зокрема: подання органам влади обов'язкових для розгляду пропозицій щодо проектів нормативних актів; громадська та антикорупційна експертиза проектів; контроль за врахуванням владою пропозицій громадськості; організація публічних обговорень питань галузі чи територіальної одиниці тощо. Також документ збільшив термін повноважень рад та визначив, що вони формуються рейтинговим голосуванням [12].

Попри це, багато експертів критично оцінюють діяльність рад, відзначають лакуни у законодавстві, залежність рад від керівництва органів влади. Але А. Круглашов вважає, що причиною низької віддачі громадських рад є брак інституційної та експертної спроможності, наполегливості та вимогливості громадськості. Передумовами зростання їх ефективності він бачить залучення авторитетних громадських лідерів, формування такого порядку денного, який несе не формально-символічне навантаження, а спрямований на вирішення пріоритетних питань, які мають попередньо вивчатися громадськими організаціями тощо [7].

Зміни до нормативних документів щодо громадських рад вносилися й надалі. Так, для Полтавської обл. важливим було обмеження урядом у 2015 р. кількісного складу рад 35 особами [11]. Раніше обмежень не було. В цьому контексті звернемо увагу на думку Г. О'Доннелла. Вважаючи представницьку функцію однією з ключових для політичних інститутів, він зауважує, що вони обмежені в обробці інформації і тому надають перевагу у взаємодіях невеликому колу агентів, отже, ефективно працюють з інтенсивністю інтересів на збиток демократичності [8].

Полтавська область характеризується розвиненим аграрним комплексом, який поєднується з центрами промислового виробництва (Кременчук, Полтава, Комсомольськ). Економічний комплекс визначає вплив великого бізнесу на політичну ситуацію. В області представлені інтереси аграрного сектору, нафтогазового сектору тощо. Особливістю полтавської політики є компромісність відносин між політичними силами. У 2010 р. представник Партії регіонів О. Удовіченко, який до того очолював обласну раду, став головою облдержадміністрації (далі – ОДА), регіонали у облраді отримали коаліційну більшість, яка після злиття з «Сильною Україною» стала фактичною більшістю. Головою облради було обрано регіонала І. Момота більшістю у 103 голоси при наявності у ПР лише 56 депутатів з 120, а у опозиції – 29, а одним з заступників голови став представник «Батьківщини». У 2014 р. відбувається реформатування влади, головою ОДА стає В. Бугайчук («Свобода»), облради – П. Ворона («УДАР»). При цьому «Свобода» не була представлена у облраді, а фракція «УДАРу» нараховувала 4 депутати. 3 грудня 2014 р. головою ОДА був представник «УДАРу» В. Головка. Але в цілому керівництво ОДА формується з різних політичних сил. Так, заступниками В. Бугайчука були представники «УДАРу», «Батьківщини», «Свободи», В. Головка – «УДАРу», «Батьківщини» та Блоку Петра Порошенка. Отже, можна говорити про компромісність призначень, які викликані домовленостями між політичними силами.

До 2011 р. при голові ОДА існувала Громадська колегія, створена у 2005 р. У грудні 2010 р. в області почали процес формування громадських рад [15]. У січні 2011 р. на зборах створили громадську раду при ОДА з 90 осіб – усіх присутніх представників організацій [16]. По спеціалізації заяви подали: 3 творчі спілки, 9 молодіжних, 6 козацьких, 5 туристично-спортивних, по 4 краєзнавчих та екологічних організації, 2 журнали, 3 профспілки, 23 організації, які діють у сфері соціального захисту, 12 – у сфері економіки, 16 – суспільно-політичного спрямування, 17 релігійних. Створили 8 комісій з питань: соціального захисту; дотримання антикорупційного законодавства, захисту прав людини, інформаційної сфери та правових питань; молоді, спорту та туризму; містобудування та ЖКГ; економічного розвитку, бюджету та підприємництва; охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів; культури, релігій та національностей; освіти, охорони здоров'я та сім'ї. Громадська рада переобиралася у 2013 р. та 2015 р. Спостерігається зростання інтересу громадськості до роботи ради. У 2013 р. до неї увійшли представники 100 організацій, з них 58 брали участь у її роботі. У 2015 р. раду сформували вже зі 132 членів [13]. Отже, ОДА не встановлювала представницьких обмежень. Головою громадської ради три каденції поспіль є В. Голуб, голова благодійної організації «Допоможемо дітям», член Наглядової ради Міжнародної благодійної організації «Вибір-1995».

Окрім ОДА, було створено 25 громадських рад при райдержадміністраціях, а також ради при територіальних органах центральних ОВВ (регіональні управління юстиції, внутрішніх справ, екоресурсів, пенітенціарної служби, гірпромнагляду, податкової служби, екоінспекція, Полтавська митниця). Щодо ОМС, то громадські ради створили лише при радах міст обласного значення (Полтава, Комсомольськ, Лубни, Миргород), до того ж громадська рада при виконкомі Полтавської міськради у 2012 р. припинила існування на підставі рішення виконкому за зверненням членів громадської ради та листом ОДА щодо гальмування співпраці громадськості міста з органами влади, а нова не була сформована. Як і громадська рада при обласній раді. Загальна кількість представників громадянськості, які увійшли до складу громадських рад при ОВВ та ОМС у 2011 р., складала 543 (заборони на входження до кількох рад не було) [6].

Діяльність громадської ради при ОДА характеризувалася охопленням широкого кола питань. У 2011 р. провели 10 пленарних засідань, на яких розглянули 27 питань, 2012 р. – відповідно 4 засідання та 7 питань, 2013 р. – 6 та 20, 2014 р. – 4 та 10. Попри значну кількість розглянутих питань вплив ради на прийняття рішень був обмеженим. Так, громадська рада не змогла перешкодити підвищенню тарифів на житлово-комунальні послуги. Але говорити про повну відсутність впливу не можна.

Водночас громадська рада є механізмом створення багатоступеневої системи доступу громадськості до органу влади. Така система може передбачати наступну послідовність дій: звернення громадської організації до громадської ради – розгляд питання секретаріатом останньої – розгляд комісією громадської ради – розгляд самою радою – винесення питання на розгляд керівника органу влади.

Вплив громадської ради на взаємодію ОВВ та ОМС обмежений консультативно-дорадчими функціями ради, впливом на неї керівництва ОДА. Полтавська міськрада у 2012 р. ігнорувала запрошення на засідання ради щодо питань ЖКГ, а голова комісії облради з питань ЖКГ соціаліст С. Бульба вказав на відсутність результатів роботи ради [3]. При цьому обласне керівництво Партії регіонів приділяло увагу роботі ради – у її засіданнях брали участь голови ОДА, облради, їх заступники, керівники управлінь ОДА та територіальних підрозділів центральних ОВВ.

Події 2013 – 2014 рр. підвищили інтерес до громадських рад. У березні 2014 р. облрада створила громадську раду. На нашу думку, це сталося внаслідок наміру громадських організацій, які брали участь у подіях 2013 – 2014 рр., закріпитися інституційно, а самої облради – посилити незалежність від ОДА. Але суперечності між суб'єктами нової влади блокують ефективність роботи ради. Вже у червні її члени висловили недовіру своєму голові, а у грудні запропонували облradі розпустити громадську раду [10].

Натомість роль громадської ради при ОДА у взаємодії ОБВ та ОМС зросла, зокрема, завдяки листу голови облради щодо обов'язковості подання проектів рішень на сесії облради лише з висновками громадської ради при ОДА [2]. Голова ОДА у відповідь розпорядився подавати до облради проекти з обов'язковим узгодженням громадською радою. Отже, остання отримала інструменти впливу на прийняття рішень на рівні області. Їх використання дозволяє блокувати або сприяти прийняттю рішень. У травні 2015 р. громадська рада не підтримала Комплексної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2015 – 2017 рр. і документ не був підтриманий сесією облради.

Отже, вплив громадської ради на взаємодію ОБВ та ОМС визначається: активністю громадських організацій та їх представників у раді; взаємодією зі ЗМІ як каналом поширення інформації та впливу; ставленням керівництва органу влади до громадської ради (позитивне – співпраця з радою; нейтральне – відсутність співпраці; негативне – конфронтація, перешкоджання виконання завдань); професіоналізмом керівництва громадської ради (government relations); експертною та консультативною підтримкою. Також діяльність громадських рад залежить від внутрішніх комунікацій.

Специфіку функціонування громадських рад при ОБВ, в першу чергу ОДА, Полтавської області визначали інституційні рамки, окреслені законодавством, а також формальними та неформальними політичними процесами в регіоні, зокрема, відсутністю тривалий час антагонізму між елітами. Це зумовило, по-перше, більш ліберальні принципи формування громадської ради, по-друге, збереження контролю над радою з боку ОДА, по-третє, зниження ефективності громадської ради. Демократичні процедури забезпечувались на збиток ефективності. Особливістю стала й мала активність ОМС щодо створення громадських рад, що пояснюється належністю керівництва держадміністрацій та більшості багатьох рад до однієї політичної команди. Тобто як політичний інструмент громадські ради при ОМС не могли використовуватись, натомість управління фінансовими потоками здійснювали не ОМС, а держадміністрації.

Зміни сталися після політичного перевороту 2013 – 2014 рр. Їх чинниками стали зміни у нормативній базі та посилення політичної напруги. Це дає шанс на зростання ролі громадських рад, зокрема й при ОМС, але створює загрози їх політизації. Зростає й їх роль як механізму взаємодії місцевих ОБВ та ОМС, особливо за збереження нинішнього інституційного дизайну регіонального управління. Але навіть при внесенні змін до Конституції вага префекта залишатиметься значною, що зумовлюватиме увагу до нього з боку громадських організацій і збереження ролі таких інституцій як громадські ради.

Використана література:

1. Береза А. В. Громадські ради в Україні : історія становлення / А. В. Береза // Держава і право. – 2011. – Вип. 52. – С. 613–619.
2. Відбулося засідання Секретаріату Громадської ради [Електронний ресурс] // Полтавська обласна державна адміністрація. – Режим доступу: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/vidbulosya-zasidannya-sekretariatu-gromadskoyi-radi>.
3. Власти Полтавы в очередной раз проигнорировали Общественный совет [Електронний ресурс] // Новости Полтавщины. – Режим доступу: <http://poltava-news.com/news/a-2005.html>.
4. Громадські ради в Україні : довідник / Упорядник М. Лациба. – К.: УНЦПД, 2003. – 232 с.
5. Держава і суспільство в Україні: історія і сучасність / За ред. д.і.н. О.М.Майбороди – К.: ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2013. – 184 с.
6. Інформація про громадські ради при органах виконавчої влади та виконавчих органах органів місцевого самоврядування Полтавської області [Електронний ресурс] // Полтавська обласна державна адміністрація. – Режим доступу: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/gromadski-radi-na-miscyuh>.

7. Круглашов А. М. Громадські Ради як комунікатор між владою та організованою громадськістю: регіональний досвід і потенціал розвитку [Електронний ресурс] / А. М. Круглашов. – Режим доступу : http://dif.org.ua/ua/commentaries/expert_opinion/anatolii-kruglashov/grtencial-rozvitku.htm.

8. О'Доннелл Г. Делегативная демократия [Електронний ресурс] / Г. О'Доннелл. – Режим доступу : <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem01.htm>.

9. Перегудов С. П. Гражданское общество : «трехчленная» или «одночленная» модель? [Електронний ресурс] / С. П. Перегудов // Полис. – 1995. – № 3. – С. 58-60. – Режим доступу : http://www.civisbook.ru/files/File/Peregudov_1995_3.pdf.

10. Петра Ворону просять розігнати Громадську раду при Полтавській облраді [Електронний ресурс] // Информационный портал Комсомольска. – Режим доступу: <http://www.koms.com.ua/петра-ворону-просят-розигнати-грома/>.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 і від 3 листопада 2010 р. № 996» від 08 квітня 2015 р. № 234 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/234-2015-п>.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.

13. Протокол установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства для формування нового складу Громадської ради при Полтавській обласній державній адміністрації від 17 лютого 2015 р. [Електронний ресурс] // Полтавська обласна державна адміністрація. – Режим доступу: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/protokol-ustanovchih-zboriv-za-uchastyu-institutiv-gromadyanskogo-suspilstva-dlya-formuvannya-n>.

14. Пшизова С. Н. Res publica Corporationum. Заметки на полях книги С. П. Перегудова «Корпорации, общество, государство: Эволюция отношений». М.: Наука, 2003 / С. Н. Пшизова // Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции: Ежегодник 2004 г. М., 2004.

15. Розпорядження в.о. голови Полтавської ОДА «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 22 грудня 2010 р. № 490 [Електронний ресурс] // Полтавська обласна державна адміністрація. – Режим доступу : <http://www.adm-pl.gov.ua/docs/pro-zabezpechennya-uchasti-gromadskosti-u-formuvanni-ta-realizaciyi-derzhavnoyi-politiki>.

16. Розпорядження голови Полтавської ОДА «Про Громадську раду при Полтавській обласній державній адміністрації» від 08 лютого 2011 р. № 42 [Електронний ресурс] // Полтавська обласна державна адміністрація. – Режим доступу : <http://www.adm-pl.gov.ua/page/rozporядzhennya-golovi-oblderzhadministraciyi-pro-gromadsku-radu-pri-oblderzhadministraciyi>

17. Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 р. № 854/2004 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/854/2004>.

Перегуда Е. В., Донченко К. А. Общественные советы как механизм взаимодействия местных органов власти

Общественные советы являются одним из механизмов осуществления местной политики. К институциональным основам их формирования и функционирования при органах власти Полтавской области относятся особенности нормативного регулирования и региональных политических процессов, в частности, отсутствие длительное время острых противоречий между местными элитами. Это обусловило либеральные принципы формирования общественных советов и одновременно уменьшение их эффективности.

Ситуация изменилась в результате радикализации политических отношений в 2014 – 2015 гг. Это дает шанс на рост роли советов, в частности, как механизма взаимодействия местных органов государственной власти и местного самоуправления, но создает угрозы их политизации.

Ключевые слова: общественные советы, органы исполнительной власти, областная государственная администрация, областной совет, общественные организации

Pereguda E., Donchenko K. *Public councils as a mechanism of interaction of local authorities*

Public councils are one of the mechanisms of implementation of local policy. Features of the national regulations and regional political processes, in particular, the lack of acute contradictions between local elites relate to institutional basis of formation and functioning of public councils under the local authorities of Poltava region. This led to liberal principles of forming public councils and at the same time to the decrease in their effectiveness. The situation has changed as a result of the radicalization of the political relations in the 2014 – 2015. It gives a chance to increase the role of the public councils, in particular, as a mechanism of interaction between executive authorities and local self-government, but create a threat of the politicization.

Keywords: public councils, executive authorities, regional state administration, regional council, civil society organizations.

УДК 32.001:324(477)

Бунь В. В.

ДЕТЕРМІНАНТИ ЕЛЕКТОРАЛЬНОГО ВИБОРУ: РАЦІОНАЛЬНО-ІНСТРУМЕНТАЛЬНИЙ ПІДХІД

Досліджено детермінанти електорального вибору в контексті раціонально-інструментального підходу, а саме економічної теорії демократії та концепції «медіанного виборця» Е. Даунса, концепції ретроспективного голосування М. Фіоріні, теорії «виборця як споживача» Х. Хіммельвейт, концепції економічного голосування М. Льюїс-Бека. Продемонстровано процес поступової заміни поняття «раціональності результату вибору» на категорію «обмеженої раціональності процесу вироблення рішення». В умовах обмежених ресурсів (час, якість та кількість інформації тощо) констатовано існування не «ідеальної», а «обмеженої» раціональності.

Ключові слова: детермінанти електорального вибору, теорія раціонального вибору, раціонально-інструментальний підхід, обмежена раціональність, ретроспективне та перспективне, егоцентричне та соціотропне голосування.

У сучасному цивілізованому суспільстві вибори через активний діалог політичних і соціальних суб'єктів забезпечують конкуренцію альтернативних проектів найближчого майбутнього, що втілені у виборчих програмах. Така політична взаємодія дозволяє залучати до обговорення значну частину виборців і обрати найбільш адекватну з пропонованих альтернатив. Актуальність визначення основних детермінант електорального вибору громадян України в умовах масштабних трансформацій політичної системи визначається потребою перевірки адаптивних можливостей основних теорій електорального вибору розроблених на досвіді стабільних політичних систем країн Західної Європи та США. З огляду на це здійснення аналізу детермінант електорального вибору в контексті різних теоретичних підходів і спроба їх застосувати для аналізу українського електорального поля є цілком виправданим. Отже, метою статті є визначення детермінант електорального вибору в контексті раціонально-інструментального підходу для розробки адекватного теоретико-методологічного інструментарію для аналізу мотивації виборців в умовах політичних систем, що трансформуються.