

Політичні партії в механізмі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

К.А. Донченко*

Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ, Україна

*Corresponding author: bratxja@gmail.com

Paper received 15.06.15; Revised 17.07.15; Accepted for publication 20.07.15.

Анотація. У статті досліджується роль політичних партій у механізмі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на прикладі Полтавської області у 2010 – 2015 рр. Охарактеризовані основні ситуації впливу політичних партій на місцеву владу. Запропоновані моделі взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади через призму політичних партій.

Ключові слова: політична партія, місцеве самоврядування, політична взаємодія, місцева влада

Вступ. Політичні партії займають важливе місце в механізмі взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. За два десятиліття державної незалежності України відбулася трансформація значення політичних партій. На регіональному рівні характерне відносно політичне різноманіття та існування партій з регіональним впливом.

Актуальність дослідження полягає у необхідності розробки моделей взаємодії політичних партій з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Роль політичних партій у місцевій політиці поступово зростає. У 2006 р. зроблено спробу партизації регіональної політики шляхом орієнтації на пропорційну виборчу систему на місцевих виборах. Прийнятий у першому читанні 18 червня 2015 р. Верховною Радою Закон «Про місцеві вибори» передбачає повернення до пропорційної виборчої системи [1]. Проект змін до Конституції України, який нині розробляється, посилює роль органів місцевого самоврядування, зокрема шляхом створення їх виконавчих комітетів на обласному та районному рівнях. Однак після реформи зберігаються місцеві органи виконавчої влади, які змінюються функціонально (отримують контрольно-наглядові функції), таким чином проблема взаємодії між ними зберігається.

Діяльність партій на місцевому рівні потребує вивчення для розуміння механізмів їх взаємодії та вироблення рекомендацій для посилення впливу громадянського суспільства. Місцеві партійні осередки мають певний ступінь свободи у діяльності, що проявляється в рішеннях відповідних органів.

Короткий огляд публікацій за темою. Питаннями функціонування політичних партій займалися М. Дюверже, Д. Сарторі, А. Лейпхарт, Р. Міхельс, Р. Таагепера, Т. Кузьо, А. Зельницький, П. Удовенко, Ю. Шведа, А. Романюк, М. Кармазіна, Т. Бевз, О. Фісун, С. Топалова, В. Литвин, В. Бортніков, М. Примуш, В. Яблонський, Е. Афонін, В. Лісничий, В. Кафарський, Л. Кормич, А. Пахарев та ін. Проблеми політичних партій як суб'єктів формування органів місцевої влади, регіональних еліт досліджували Е. Шоу, Д. Мун, Х. Братберг, П. ван Хоутен, Д. Хопкін, В. Кампо, М. Лендзел, С. Кончук, Б. Райковський, Т. Болбат, О. Кукарцев, С. Белашко та ін., серед російських дослідників – Г. Голозов, В. Гельман, П. Панов.

Метою статті є аналіз місця політичних партій у взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Часовими рамками дослідження є 201 – 2015 рр. Аналіз здійснено на прикладі

Полтавської області, враховуючи низку її економічних та соціально-політичних характеристик. Це область з розвиненими як аграрним сектором, так і промисловістю, яка зосереджена в кількох центрах, складною соціальною структурою населення, у місцевому політикумі представлений широкий спектр політичних партій, при цьому жодна не має явної переваги над іншими з точки зору популярності серед мешканців області в цілому.

Результати та їх оцінка. Систему органів місцевої влади та місцевих органів державної влади закріплено Законами від 21.05.1997 №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» та від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації». Її складають, зокрема, місцеві ради, місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування існують на трьох рівнях – первинному (сільська, селищна, міська рада), районному, обласному. У селах, селищах, містах функціонують виконавчі органи рад – виконкоми. Районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів. Місцеві державні адміністрації функціонують на рівні, зокрема, областей, районів, міста Києва. Районні та обласні ради делегують держадміністраціям свої повноваження та здійснюють контроль за їх виконанням. Сільським, селищним та міським виконкомом делегуються повноваження органів державної влади.

Така модель стала результатом політико-юридичного компромісу 1995-1996 рр. В процесі розробки та прийняття Конституції парламент не погодився з пропозицією Президента України ліквідувати обласні та районні ради, але пішов на створення місцевих держадміністрацій на цих рівнях та ліквідацію виконавчих органів рад, передачу держадміністраціям повноважень місцевого самоврядування. Ради зберегли можливість впливу на регіональну політику, що зумовило плюралістичний вплив на взаємодію органів влади [2, с. 212], зокрема, вплив партійних розкладів у місцевому політикумі на діяльність місцевих органів державної влади.

З точки зору співвідношення партійної приналежності керівництва місцевих органів державної влади та партійних розкладів у місцевих радах Полтавська область у 2010-2015 рр. продемонструвала кілька варіантів.

Перший демонструє взаємодія Полтавської обласної державної адміністрації та Полтавської обласної ради. Після президентських виборів 2010 р. оновилося керівництво держадміністрацій в Полтавській області. Голо-

вою Полтавської облдержадміністрації призначено О. Удовіченка (Партія регіонів), голову обласної ради з 2006 р. [5]. Представники Партії регіонів призначені на посади заступників голови облдержадміністрації.

Вибори до місцевих рад у 2010 р. проходили за змішаною (мажоритарно-пропорційною) виборчою системою. На виборах до Полтавської обласної ради перевагу отримала Партія регіонів – 56 депутатів з 120. Інші результати: ВО «Батьківщина» – 19; «Совість України» – 10; Фронт Змін – 8; КПУ – 7; СПУ – 7; «Сильна Україна» – 6; Народна партія – 3; Наша Україна – 2; УНП – 1; Селянська партія України – 1 [3, с. 1].

Ситуацію, що склалася, можна умовно назвати ситуацією коаліції. Наявна партія, представники якої очолюють місцеві органи державної влади та яка отримала перевагу на виборах, але не має одноосібної більшості. Функціонує коаліція кількох партій на чолі з партією, яка має відносну більшість. У Полтавській обласній раді коаліція на чолі з Партією регіонів існувала у 2010 – 2012 рр. Її союзниками по коаліції були «Сильна Україна», КПУ та СПУ. Проте чітке розмежування між коаліцією та опозицією відсутнє. Специфічним для Полтавської області було те, що часто рішення, які ініціювали Партія регіонів та коаліція, зокрема й керівництво облдержадміністрації, підтримували депутати від опозиційних фракцій (ВО «Батьківщина», Фронт змін). Головою облради було обрано І. Момота (Партія регіонів) більшістю у 103 голоси, що говорить про голосування опозиційних партій за кандидата від Партії регіонів. Заступниками голови обласної ради обрано В. Онищенка (Партія регіонів) та В. Марченка (ВО «Батьківщина») [7]. Це підтверджує і голосування за проект обласного бюджету 2011 р., прийнятого більшістю у 89 голосів [8].

За умов відсутності абсолютної більшості однієї партії, потреби у залученні до підтримки рішень ради опозиційними фракціями необхідність збереження лояльних відносин між державною адміністрацією та місцевою радою, впливу адміністрації на рішення ради потребує особистої присутності керівництва обласної держадміністрації. У 2010 р. депутатами облради стали голова облдержадміністрації (О. Удовіченко) та його заступники (В. Животенко, В. Пархоменко, Б. Галушко, В. Онищенко).

Ще один сценарій простежується у взаємодії обласної державної адміністрації та Полтавської міської ради. У 2010 р. на виборах до міської ради абсолютну більшість отримала партія «Совість України» – 36 мандатів з 50. У 24 з 25 мажоритарних округів перемогли кандидати від цієї партії [4]. На виборах міського голови Полтави переміг також кандидат від неї О. Мамай, набравши 61,64% голосів.

Однак напередодні виборів підтримку О. Мамаю, кандидату на посаду міського голови, висловила міська Партія регіонів та голова обласного осередку партії, керівник облдержадміністрації О. Удовіченко [6], а секретарем міської ради обрано представника Партії регіонів О. Деркач. У 2012 р. О. Мамай офіційно вступив до Партії регіонів, але «Совість України» в міській раді продовжила функціонувати, зберігаючи більшість. Після самоліквідації місцевого осередку Партії регіонів на початку 2014 р. «Совість України» продовжила діяльність, готуючись до місцевих виборів 2015 р. у Полтаві.

Отже, у місцевій раді більшість мала партія з регіональним впливом, яку підтримувало керівництво обласної держадміністрації та партія, яку це керівництво представляло. Регіональна партія не була опозиційною до останньої, але й не декларувала союзницьких відносин з нею (як це робила, наприклад, «Сильна Україна»). Таким чином, ознаками цього сценарію є: концентрований вплив на регіональному рівні (часто в межах виборчих округів); зв'язок з місцевими елітами та представництво їх інтересів; формальна незалежність від домінуючої партії, наявність певного ступеня фактичної незалежності.

Наступний сценарій демонструє взаємодія обласної державної адміністрації та обласної ради у 2012 – 2014 рр. У 2012 р. партія «Сильна Україна» об'єднується з Партією регіонів. Голову фракції «Сильної України» в облradі було призначено заступником голови облдержадміністрації, а депутати фракції в облradі входять до складу фракції Партії регіонів [9]. Партія регіонів отримує більшість у 63 голоси. Отже, одна партія об'єднує контроль над органом місцевого самоврядування та місцевим органом виконавчої влади. Отже, ознаками даного сценарію є: кореляція між більшістю однієї партії у раді та її представництвом у місцевих органах виконавчої влади, відсутність сильної опозиції на регіональному рівні. Водночас керівники облдержадміністрації залишаються депутатами обласної ради. Одне з можливих пояснень цього полягає, з одного боку, у неоднорідності самої партії більшості, наявності у ній кількох груп впливу, з іншого – залежності керівництва облдержадміністрації від центральної влади. Тобто присутність керівництва ОДА у місцевій раді потрібна як для збереження його впливу на фракцію партії більшості та раду в цілому, так і як додаткова гарантія свого політичного майбутнього на випадок конфліктів у місцевій партійній організації.

Це один сценарій демонструє політичний процес у 2014 – 2015 рр. Після самоліквідації обласної організації Партії регіонів у 2014 р. та відставки регіоналів з керівних посад у Полтавській облradі відбулося перереформування політичних сил. Колишні члени ПР створили кілька депутатських груп. Головою облради було обрано П. Ворону, голову фракції УДАР, яка у березні 2013 р. нараховувала лише трьох депутатів, а у травні 2015 р. – чотирьох. Головою облдержадміністрації 2 березня 2014 р. було призначено В. Бугайчука (ВО «Свобода»), а з грудня 2014 р. – В. Головка, члена Народного фронту [10, с. 62], тобто партії, яка взагалі не мала власної фракції. Заступниками В. Бугайчука були представники УДАРу, ВО «Батьківщина» та ВО «Свобода» [11], В. Головка – УДАРу, ВО «Батьківщина» та Блоку Петра Порошенка [12].

Отже, як у адміністрації, так і у раді існує поліпартійність. Жодна партія не має більшості у обласній раді. При цьому більшість не має й коаліція партій, представники якої очолюють державну адміністрацію. Більшість утворюється ситуативно – в залежності від питання, яке голосують. Така ситуація має спільні риси з першою з описаних нами моделей – моделлю коаліції, але суттєвою відмінністю є відсутність партії з контрольним пакетом голосів. Головою облради, в такому разі, може стати представник кількісно незначної фракції, який повинен рахуватися з інтересами інших партій і має відносну свободу дій.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз дає нам змогу виділити чотири моделі взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади через призму політичних партій: формування коаліції навколо партії, що має відносну більшість та очолює державну адміністрацію; партія з регіональним впливом фактично підтримує партію керівництва органів виконавчої влади, але публічно цього не декларує; партійність більшості ради та керівництва держадміністрації співпадає; відсутність ста-

лої абсолютної більшості та ситуативна більшість у раді. Моделі є динамічними та реагують на поточну ситуацію – на протязі існування однієї ради може існувати кілька моделей. Так на обласному рівні у Полтавській області за час діяльності ради однієї каденції змінилося три моделі. Така зміна відбувається під впливом різних факторів, зокрема, зміни політичної ситуації на національному рівні, партійних домовленостей, національного та місцевого масштабу, впливу місцевих політичних еліт.

ЛІТЕРАТУРА

- [1] Проект Закону «Про місцеві вибори» від 28.05.2015 №2831-3 / Верховна Рада України. Офіційний веб-портал / URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2831-3&skl=9.
- [2] Перегуда С.В. Виконавча влада в Україні: Політико-правові аспекти модернізації: монографія / С.В. Перегуда. – К.: Логос, 2013. – 408 с.
- [3] Перша сесія шостого скликання Полтавської обласної ради // Зоря Полтавщини. – 19 листопада 2010 р. – с. 1–2.
- [4] Результати виборів депутатів ради. Полтавська міська рада / Центральна виборча комісія України. Web-відображення Інформаційно-аналітичної системи «Місцеві Вибори України» / URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2010/WM02815?PID112=30&PID102=11480&PF7691=11480&rej=0&pt00_t001f01=800&pxto=0.
- [5] Указ Президента України «Про призначення О. Удовіченка головою Полтавської обласної державної адміністрації» від 26 березня 2010 р. №451/2010 / Президент України. Офіційне інтернет-представництво / URL: <http://www.president.gov.ua/documents/4512010-10358>.
- [6] Партія Регионов: Мэром Полтавы должен стать Александр Мамай / Интернет-видання «Полтавщина» / URL: <http://poltava.to/news/5282>.
- [7] Протокол пленарного засідання першої сесії Полтавської обласної ради шостого скликання. I засідання від 18 листопада 2010 р. / Полтавська обласна рада. Інформаційний запит. Реєстраційний номер №15058 від 10 червня 2015 р.
- [8] Протокол пленарного засідання другої позачергової сесії Полтавської обласної ради шостого скликання від 28 грудня 2010 р. / Полтавська обласна рада. Інформаційний запит. Реєстраційний номер №15058 від 10 червня 2015 р.
- [9] Одинадцята сесія обласної ради / Полтавська обласна рада / URL: <http://www.oblrada.pl.ua/index.php/the-news/1976-odinadtsjata-sesija-oblasnoyi-radi>.
- [10] Регионы Украины 2014. – Київ: Фонд ім. Фрідріха Еберта, 2015. – 102 с.
- [11] Тепер у голови Полтавської ОДА буде 3 заступники замість 5-ти – знайомимось із кандидатами / ОКІА «Новини Полтавщини» / URL: <http://np.pl.ua/2014/03/teper-u-holovy-poltavskoji-oda-bude-3-zastupnyky-zamist-5-ty-video-foto>.
- [12] Андрій Пісоцький: Якщо перевізники працюють з порушенням – діятимемо жорстко / Солідарність Блок Петра Порошенка / URL: <http://solydarnist.org/?p=25259>.
- [13] Відтепер апаратом Полтавської облдержадміністрації керуватиме Микола Білокінь / Интернет-видання «Полтавщина» / URL: <http://poltava.to/news/32788>.

REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

- [1] The draft law «On Local Elections» of 28.05.2015 №2831-3/ Verkhovna Rada of Ukraine. Official web portal, URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2831-3&skl=9.
- [2] Perekhuda, E.V. Executive power in Ukraine: Political and legal aspects of modernization / E.V. Perekhuda – K.: Logos, 2013. – 408 p.
- [3] The first session of the sixth convocation of the Poltava Regional Council // Zorya Poltavshini. – November 19, 2010. – p. 1-2.
- [4] The results of elections of member of the council. Poltava City Council / Central Election Commission of Ukraine. Web-mapping. Information and analysis system «Local Elections Ukraine» URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2010/WM02815?PID112=30&PID102=11480&PF7691=11480&rej=0&pt00_t001f01=800&pxto=0.
- [5] Edict of the President of Ukraine «On appointment of O. Udovichenko head of Poltava Regional State Administration» of 26.03.2010 №451/2010 / Official website of President of Ukraine URL: <http://www.president.gov.ua/documents/4512010-10358>.
- [6] Party of Regions: Mayor of Poltava should become Alexander Mamai / Internet-edition «Poltavshina» URL: <http://poltava.to/news/5282>.
- [7] Protocol of the plenary meeting of the first session of the Poltava Regional Council of the sixth convocation. I meeting on November 18, 2010 / Poltava Regional Council. Information Request. Registration number №15058 of June 10, 2015.
- [8] Protocol of the plenary meeting of the second extraordinary session of the Poltava Regional Council of the sixth convocation of December 28, 2010 / Poltava Regional Council. Information Request. Registration number №15058 of June 10, 2015 p.
- [9] Eleventh session of Regional Council / Poltava Regional Council. URL: <http://www.oblrada.pl.ua/index.php/the-news/1976-odinadtsjata-sesija-oblasnoyi-radi>.
- [10] Regions of Ukraine 2014. – Kyiv: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015. – 102 p.
- [11] Now head of Poltava Regional State Administration will have 3 deputies instead of 5 / News of Poltava Region URL: <http://np.pl.ua/2014/03/teper-u-holovy-poltavskoji-oda-bude-3-zastupnyky-zamist-5-ty-video-foto>.
- [12] Andrew Pisotsky: If transport companies operating in violation of law – we will act tough / Solidarity BPP URL: <http://solydarnist.org/?p=25259>.
- [13] Poltava Regional State Administration's apparatus will led by Nicholas Belokon / Internet-edition «Poltavshina» URL: <http://poltava.to/news/32788>.

Political parties in the mechanism of interaction between local bodies of executive power and local authorities (on the example of Poltava region)

К.А. Donchenko

Abstract. In the article is examined the role of political parties in the mechanism of interaction between local bodies of executive power and local authorities on the example of Poltava region in the period of 2010 - 2015 years. There are basic situations of the influence of political parties on the local authority characterized. The article contains suggestions on the models of the interaction of local authorities with the local bodies of executive power through the prism of political parties.

Keywords: political parties, local government, political interaction, local authorities