

## Розділ II РЕГІОНАЛЬНІ ПОЛІТИЧНІ ФАКТОРИ

Євген Перегуда

### АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СТРУКТУРИЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО ПОЛІТИКУМУ

*E.Pereguda. The actual problems of structuring of the regional politicum. A region is space of political action, where interests of local, national and international political actors are crossed. The unique regional political interests do not exist. Unachieving aims which belonged before the new system of elections of local selfgovernment is related to insolvency of leaders of parties to build a policy in the mode of dialog. Regional political palettes stand before reconstruction today.*

Інтенсивний розвиток комунікаційних технологій спричинив настільки потужне зростання ролі регіонів у політичному житті держав, що, на думку Всесвітнього банку, регіоналізація поряд з інтернаціоналізацією постала провідною тенденцією глобалізації. В світовій та вітчизняній політичній думці це було віддзеркалене у таких поняттях, як «територіальні політичні системи», «територіальні соціально-політичні спільноти»<sup>1</sup>, «Європа регіонів» тощо.

Водночас існує спокуса появи категорій, які не віддзеркалюють процесів, що відбуваються в регіонах. Зокрема, це стосується й так званих регіональних інтересів. Коли про це йдеться у політичній риторичі, то зрозуміло. Проте використання цього поняття в наукових розробках не настільки безсумнівне. На думку низки дослідників, єдиних регіональних інтересів взагалі не існує, а «жителі територій мають різні, інколи полярні інтереси. ...Водночас місцеві еліти мають чітко виражені корпоративні інтереси і захищають передовсім саме їх»<sup>2</sup>.

На нашу думку, сьогодні слід говорити про суперечності інтересів між політичними силами, які впливають на політичні процеси в регіонах, та про намагання їх нав'язати власні корпоративні інтереси в ролі регіональних іншим суб'єктам соціальної та політичної дії. Ці намагання можуть бути вдалими лише відносно. Адже розбудова закритих, тоталітарних політичних систем у межах окремих регіонів фактично неможлива.

Водночас це змушує відмовитися від деяких ідеологічних постулатів, які властиві й вітчизняній науці. Йдеться про твердження щодо автоматичного зростання рівня демократії мірою розвитку місцевого

самоврядування. Ще наприкінці ХХ ст. низка дослідників зазначала, що останньому може бути властивим більш жорсткий авторитаризм, ніж національному рівню політичного управління, що «...децентралізація може навіть призвести до зниження рівня демократизму місцевого управління — передані центральною владою повноваження спрямовуються на задоволення корпоративних інтересів локальних еліт»<sup>3</sup>. Численні спостерігачі зауважували, що органи місцевого самоврядування чинять перешкоди розвитку самодіяльності громадян<sup>4</sup>, становленню цивілізованого бізнесу, діяльності мас-медіа<sup>5</sup>, руйнують конкуренцію як основу ринкового механізму<sup>6</sup>.

Ми розглядаємо «регіон» як певний простір політичної дії, який визначається в першу чергу адміністративно-територіальним устроєм держави. Водночас слід визнати, що термін регіон використовується також для позначення простору, обмеженого не лише адміністративно-регіональним поділом, а й особливостями історичного розвитку, близькістю політичної культури суб'єктів політичної дії. Щодо України прикладами таких регіонів можуть служити Донбас, Галичина, Південь тощо. Деякі політичні процеси, як-от наприкінці 2004 р., можуть створити враження про існування таких «політичних регіонів». Проте є й контраргументи. Достатньо згадати президентські вибори 1999 р., коли внаслідок дій адміністративних еліт підсумки виборів радикально різнилися між такими, здавалося б, близькими за політичною культурою та особливостями історичного розвитку областями, як Донецька та Луганська<sup>7</sup>.

Ще одна проблема полягає у можливості аналізу міжрегіонального діалогу як самодостатнього. Проте урізноманітнення політичного процесу, широка палітра суб'єктів впливу, відсутність спільних регіональних інтересів роблять цю можливість такою, яку важко реалізувати. У психології аксіоматичним є твердження, що більше ніж 7 чоловік не можуть зберігати протягом тривалого часу єдину тему розмови. В свою чергу соціолог Г. Лівітт довів, що найбільш ефективною моделлю комунікації є колесо, коли комунікація здійснюється через центр, а найбільш неефективною — «коло», де центру немає<sup>8</sup>.

Отже, враховуючи, що регіони стають об'єктом, де перехрещуються інтереси політичних сил, які діють як на регіональному, так і на загальнонаціональному та транснаціональному рівнях, проблема полягає у тому, хто зможе стати ефективним комунікаційним центром, кому вдасться нав'язати свої корпоративні інтереси як основу «міжрегіонального консенсусу»? Причому це властиве не лише Україні та іншим пострадянським країнам, а й так званим демократичним країнам, про що свідчать дослідження закордонних вчених, які

ззначають, що «в цілому місцеве самоврядування ... стає дедалі більш інтегральною частиною загальнодержавної організації з надання послуг. Муніципалітети втратили свою роль автономної місцевої одиниці, яка займається виключно власними справами. Водночас їхнє значення у політичних системах ... підвищилося»<sup>9</sup>.

Останнє, на нашу думку, цілком відповідає теорії становлення держави внаслідок завоювання країни. Хоча існує й нюанс. Це завоювання може бути зовнішнім або «внутрішнім», тобто бути здійснене іншим народом або внутрішньою потугою (класом, соціальною групою, політичною силою).

Дослідження процесів еволюції адміністративно-територіально-го устрою України дає змогу зробити висновок про його циклічний характер<sup>10</sup>. У рамках кожного з циклів ця система проходить схожі етапи. Зміст першого визначає саме завоювання країни (зовнішнє або «внутрішнє»). На цьому етапі управління територіями здійснюється шляхом грубого примусу, в ході застосування якого розв'язується завдання підкорення населення або місцевих еліт.

На наступному примус набуває витонченішого характеру, включаючи в першу чергу правову регламентацію системи адміністративно-територіального управління. Проте ключовою на цьому етапі є тенденція централізації управління.

Навпаки, наступному властива насамперед децентралізація, передача повноважень на нижні рівні управлінської вертикалі. Це може мати, використовуючи сучасні терміни, характер як децентралізації влади, так і її деконцентрації. Останнє врешті-решт послаблює державний механізм і може приводити до його розпаду. За цим етапом настає завершення циклу та початок нового.

Проте цикл може мати незавершений характер. Його переривання може відбуватися практично на кожному з етапів. Так, на першому «завойовник» може зіткнутися з конкуруючою силою і поступитись їй, як це сталося з національною революцією XVII ст. Так само й на другому етапі прагнення домінуючої соціально-політичної потуги до централізації може викликати спротив консервативних елементів. Останній може сягнути такої напруги, що державний механізм може розпастися або бути завойований конкуруючою силою, як це сталося в період ствердження Великого Князівства Литовського, коли конкурентами литовських князів виступили польські феодали.

Цикли можуть бути великими або малими. При цьому великі цикли можуть включати малі, в рамках яких відбуватиметься проходження усіх (якщо цикл має завершений характер) або деяких етапів. Отже,

співвідношення циклів може бути не лише послідовним, а й носити характер «матрьошки».

Інтерес становить можливість застосування цієї схеми щодо сучасної України. Нинішні політичні сили часто ведуть мову про необхідність децентралізації влади, надання більших повноважень місцевому самоврядуванню. Цьому додатково сприяє економічна криза, яка обмежила можливості держави. Проте декларації не завжди збігаються з реальними тенденціями розвитку. На нашу думку, в межах великого циклу становлення індустріально-інформаційного суспільства, який охоплює не лише Україну, а й інші країни, сьогодні не завершено другий етап, коли влада концентрується в руках основних світових потуг, зокрема найбільших транснаціональних корпорацій. Так само й у межах малого циклу парламентсько-президентської (або парламентської) республіки в Україні, безумовно, не завершено другий етап, якому властива централізація влади основними фінансово-політичними угрупованнями. Останнє, проте, не означає, що цей малий цикл буде завершено, а конкуренти, наприклад, зовнішньополітичні, не зможуть нав'язати Україні власні схеми політичного розвитку.

Упродовж 1990–2000 рр. виборче законодавство України значним чином еволюціонувало. Серед основних тенденцій реформування слід назвати, зокрема, зростання ролі державного регулювання виборчих процесів за рахунок поступового скорочення ролі та повноважень органів місцевого самоврядування при організації виборів, поступове формування бюрократичної вертикалі органів, на які були покладені функції організації та проведення виборів, зростання обсягу повноважень Центральної виборчої комісії, нарощування ролі корпоративних форм участі у процесі організації та проведення виборів<sup>11</sup>.

Нарешті, у 2004 р. реформування дійшло й до системи виборів до місцевих рад. Разом з законом про вибори до Верховної Ради було ухвалено закон про пропорційні вибори до місцевих рад (за винятком сільських)<sup>12</sup>. Ключовою причиною зміни системи виборів, на нашу думку, було прагнення політичних партій встановити контроль над місцевими радами, над політичними подіями в регіонах, відсторонити від влади ті місцеві еліти, які певною мірою ще збереглися від радянських часів та не були включені у загальнонаціональні політичні угруповання.

Аргументи опонентів пропорційних виборів до місцевих рад були непереконливими. Їх твердження про те, що місцеве самоврядування — це насамперед господарська діяльність, що це не місце для політичних дискусій, хоча й знаходили відклик у певній частини громадсь-

кості, легко розбивалися завдяки наявним дослідженням та реальним фактам. Так, відомий скандинавський фахівець з проблем місцевого самоврядування О.Оффердал зазначав, що місцеве самоврядування — це, насамперед, «політичний тип управління», оскільки його розвиток веде до збільшення обсягу прав та свобод у суспільстві, посилення можливостей громадян брати участь у місцевих справах, підвищення ефективності управління. Він також звернув увагу на те, що, «...хоча політики можуть погано розбиратися у професійних і технічних питаннях, у них є й сильний бік: вони здатні виступати як експерти з координації усіх конфліктуючих сторін у місцевій громаді, включаючи конфлікти між професійними експертами»<sup>13</sup>.

Водночас не повністю справдилися і сподівання прихильників пропорційних виборів. Прийняття відповідного закону ідеологічно обґрунтовувалося потребами демократизації регіонального управління, структуризації політичної палітри регіонів, консолідації держави. Практика реалізації закону довела, що попри прогнози окремих політологів, що партійні вибори до місцевих рад приведуть до демократизації країни, цього не сталося.

Не були реалізовані й інші сподівання. Керівництво політичних партій не змогло встановити ефективний контроль над місцевими радами. І справа не лише в сильніших позиціях опонентів. Хоча деякі «старі» місцеві еліти й були відсторонені від влади, окремі з них змогли опанувати ситуацію в радах, які були обрані за новим законом. Більше того, керівництво партій нині досить часто не повністю контролює ситуацію навіть у «власних» фракціях. Діяльність рад, обраних на пропорційних виборах, явила нові лінії розломів у партіях та блоках, навіть найпотужніших.

Є декілька причин такої ситуації. По-перше, окремі місцеві еліти змогли пристосуватися до нових реалій, створити власні партійні/блокові проекти, які подекуди успішно конкурували з загальнонаціональними партіями. По-друге, специфіка політичної ситуації у різних регіонах зумовила розбіжності у тактиці регіональних організацій партій (блоків), яка не завжди корелює з ідеологічними постулатами, які партії декларують на загальнонаціональному рівні, та загальнонаціональній тактиці партій. По-третє, монополізація партіями, насамперед найбільш потужними, впливу на місцевих виборах зумовила приплив до них нових політичних угруповань, які раніше були непартизовані або входили до менш впливових партій та блоків. Внаслідок цього ускладнилася структура партій, а розбіжності, які були наслідком цього, призводили до внутрішньопартійних конфліктів. По-четверте, посиленню центробіжних тенденцій також сприяло

ускладнення власне поля діяльності політичних партій, включення до нього нових сфер політичного регулювання.

Таким чином, одна з ключових причин того, що цілі, які ставилися перед реформуванням законодавства про вибори до органів місцевого самоврядування, не були досягнуті, що політичний процес в регіонах не став більш прозорим, а регіональні політикуми — більш структурованими, полягає в нездатності політичних сил, насамперед їх лідерів, по-перше, безконфліктно вирішити проблеми внутрішньоорганізаційного плюралізму, інтегрувати численні соціально-політичні вимоги в єдину програму дій, а численні політичні угруповання — в єдиний партійний організм. У загальнонаціональних лідерів виявилися відсутніми важелі ведення політичних дискусій у режимі цивілізованого діалогу. Єдиною стратегією подолання конфліктів в їх арсеналі є стратегія домінування. По-друге, проблемою є те, що керівництво політичних партій не знає іншого способу організаційного управління, окрім прямого наказу. Спроби налагодження опосередкованого, багатоешелонного керівництва виливаються в цементування вертикальних кланових структур навколо політичного лідера, а отже, у внутрішньоорганізаційне протистояння.

З усім цим пов'язане і те, що, зіткнувшись з проблемою внутрішньопартійної опозиції, партійні лідери не змогли знайти інший механізм боротьби з цим, окрім прийняття закону про імперативний мандат депутатів місцевих рад<sup>14</sup>. Проте й цей закон виявився неефективним у контексті розв'язання конфліктів. Тому нині керівництво загальнонаціональних політичних сил відшукує нові важелі впливу на ситуацію. Але знову ж таки в річищі парадигми прямого наказу. Прикладом тут може бути ініціювання змін до Бюджетного кодексу<sup>15</sup>, коли очолювані політичними лідерами органи влади ініціюють режим прямого управління місцевими фінансовими та іншими потоками.

Вихід з вищеописаної ситуації можливий. Проте навряд чи його слід пов'язувати виключно з поверненням до мажоритарної системи виборів до місцевих рад. Крім того, що таке повернення в нинішніх умовах є маловірогідним (інша справа, що ситуація може кардинально змінитись у майбутньому), саме по собі воно не вирішить тих проблем гострого конфлікту навколо захоплення регіональних ресурсів, яке існує нині, і тим більше не сприятиме демократизації регіональних систем політичного управління, виступаючи лише як технологія приходу до влади політичних опонентів. На нашу думку, певний шанс пов'язаний з сучасною економічною кризою. Адже протягом останнього десятиліття Україна в цілому та регіони розвивалися значною мірою завдяки зовнішнім фінансовим ресурсам. В умовах кри-

зи це джерело розвитку вичерпане. Тож майбутнє України і регіонів може бути пов'язане виключно з активізацією самоорганізаційного потенціалу населення. Проте це може призвести до нової радикальної реструктуризації регіонального політикуму, чого прагнуть не допустити і загальнонаціональні, і регіональні еліти.

<sup>1</sup> Татаренко Т.М. Регіональний фактор у політичному житті України (політико-правові аспекти): Монографія / НАН України. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень. — Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2005. — С. 28.

<sup>2</sup> Власенко О. Основа для порозуміння // Урядовий кур'єр. — 2001. — №113–114. — С.4.

<sup>3</sup> Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. Навч. посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 358.

<sup>4</sup> Василяшко М. «Реєстрація»... // Голос України. — 1999. — №28. — С. 3.

<sup>5</sup> Ілляш І. Міськрада обмежує права журналістів? // Голос України. — 2004. — №27. — С. 3.

<sup>6</sup> Действия региональных властей создают угрозу рыночной экономике Украины — А.Костусев // <http://www.ufs.kiev.ua/news/top.php?NewsID=73625>.

<sup>7</sup> Див.: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp1999/webproc0>.

<sup>8</sup> Див., напр.: <http://edu.meta.ua/?id=3938&q=&ftitle>.

<sup>9</sup> Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // <http://www.politstudies.ru/fulltext/1999/2/14.htm>.

<sup>10</sup> Див.: Історичний досвід становлення системи адміністративно-територіального управління в Україні // Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія / І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, К.М. Вітман, О.В. Скрипнюк, Є.В. Перегуда, О.М. Стойко, О.Г. Кучабський, В.А. Явір. За ред. І.О. Кресіної. — К.: Логос, 2009. — С. 62–136.

<sup>11</sup> Кресіна І.О., Перегуда Є.В. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. — С. 112.

<sup>12</sup> Закон України від 6 квітня 2004 р. №1667 «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — №30–31. — Ст. 382.

<sup>13</sup> Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // <http://www.politstudies.ru/fulltext/1999/2/14.htm>.

<sup>14</sup> Окно в Україну. — 2007. — №21. — С. 1.

<sup>15</sup> Набожняк А. Регионам дали финансовую независимость // Деловая столица. — 2009. — №27–28. — С. 5.