

Наталія Ротар

ПРЕДСТАВНИЦТВО РЕГІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

N.Rotar. Regional Concerns Representation of in: Issues and Perspectives. The article discloses the essence of issues, influencing articulation, aggregation processes and representation of regional concerns in Ukraine, in particular, jeopardy aggravation of interregional estrangement in the result of political regionalization and population geopolitical aspirations, interaction breaking in the following directions: center-region, region-region, non-natural economic and political reducing regional independence, considerable differentiating of the regions according to economic development and life standards, regional asymmetry in the terms of budget truck, regional management imperfection.

Актуальність для української політичної науки проблеми представництва регіональних інтересів визначається насамперед ситуативним характером пріоритетів регіонального розвитку, що спричиняє недосконалість державних програм у цій сфері та формування небезпечних тенденцій до політичної регіоналізації України. Проблема представництва регіональних інтересів в умовах політичних трансформаційних процесів є недостатньо дослідженою як на теоретико-методологічному, так і емпіричному рівнях. Відсутність точних даних про співвідношення регіональних та національних державних інтересів в Україні спонукає деяких дослідників до спроб гіперболізації, применшення чи, навпаки, заперечення існування самого явища *регіональний інтерес*.

В українській політичній науці аналізу процесів регіонального розвитку присвячені численні наукові дослідження О.Майбороди, М.Михальченка, В.Котигоренка, Л.Нагорної, В.Базіва, О.Гараня, О.Рафальського, З.Варналія. Це дослідження не претендує на розкриття всієї складності взаємозв'язку між особливостями регіонального розвитку України та представництвом регіональних інтересів в умовах трансформаційних політичних процесів. Мета полягає у тому,

щоб, з одного боку, визначити специфіку проблеми представництва регіональних інтересів в Україні, з іншого, виявити та охарактеризувати перспективи формування ефективного механізму представництва регіональних інтересів в унітарній державі.

У своєму дослідженні ми виходимо з того, що регіональні інтереси, які за своєю природою можуть бути ідеальними чи матеріальними, в умовах незавершеності політичних трансформацій змістовно наповнюються боротьбою за політичний статус територій, що позиціонується як базова умова духовного та матеріального розвитку регіону. Адже регіональні інтереси формуються та існують у всіх державах, проте їх актуалізація регіональною елітою інтенсифікується під час модернізаційних та трансформаційних процесів. Р.Туrowsький підкреслює, що регіональний політичний інтерес є синтезом різнопланових інтересів місцевого співтовариства, який виникає під впливом суто місцевих, унікальних умов та «ґрунтується на розвиткові регіональної ідентичності, яка не має етнічного і навіть субетнічного характеру, пов'язаної виключно з почуттям місця, яке, на погляд членів співтовариства, потребує підтримки, захисту»¹. Фактично завжди основною для виникнення та зміцнення регіональної політичної ідентичності є артикульовані місцевою елітою переконання в тому, що регіон втрачає (політично, економічно, культурно) внаслідок дискримінаційної політики політичного центру.

Поява регіональних політичних інтересів пов'язана з формуванням регіонального політичного простору мобілізаційного типу, основою якого є прагнення модернізувати відносини в системах *центр — регіон* та *регіон — регіон* та потребу представництва економічних, соціальних, культурних інтересів регіону в політичному центрі. В ситуації, коли центр здійснює ефективну регіональну політику, забезпечує інтеграцію регіональних інтересів у загальнонаціональний контекст, використовує адекватні механізми представництва інтересів регіонів, відбувається їх деполітизація. Натомість в Україні — надцентралізованій державі, регіони «позбавлені можливості приймати самостійні рішення, не мають достатніх ресурсів не лише для інвестування розвитку, але й для вирішення поточних місцевих проблем і забезпечення соціальних стандартів»². В сукупності, це дозволяє регіональній еліті загострювати увагу населення регіону навколо причин неможливості забезпечення реалізації соціально-економічних і культурних інтересів й створює передумови для переведення їх у площину політичного протистояння між центром та регіоном. Водночас, існує думка, що зміст регіонального інтересу формує перш за все ставлення регіону до політичної автономії: «Відповідно до рівня

розвитку власних інтересів (...) регіон прагне до засвоєння певної компетенції (повноважень), вимагає певну кількість «ступенів свободи». При чому йдеться зазвичай не про абстрактну вимогу більшої автономії, а про конкретні повноваження у сфері економіки, культури та інші, які, на думку регіонального співтовариства, дозволяють реалізувати його унікальність та значимість»³.

Механізми артикуляції регіональних інтересів формуються залежно від сформованих структур діяльності регіональної еліти. По-перше, це структури, які використовуються елітою у взаємодії з населенням регіону та залежать від специфіки ресурсів, якими розпоряджаються еліти (наприклад, починаючи з 2000-х рр. відбувається неухильне зростання активності еліти Східних регіонів України, забезпеченої економічними ресурсами). По-друге, це структури, які використовуються у взаємодії з політичним центром. Наявність внутрішніх ресурсів ще не означає, що регіональні еліти вільні у виборі своєї політичної діяльності. Вони вбудовані в політичну систему суспільства, політичний простір, де їхні дії обмежуються об'єктивними стосовно регіону обставинами. Центр не тільки вибудовує відносини з регіонами, він визначає основи внутрішньої структури політичних відносин у регіонах, включаючи й взаємини з населенням. По-третє, це структури внутрішньоелітних взаємодій, які залежать від структури владних груп у регіоні, характеру їх організації та ресурсної бази. По-четверте, це способи взаємодії мас зі світом політичного, які є «традиційними для даного регіону і визначаються релігійними, етнічними, історичними обставинами»⁴, тому формують базову модель ставлення населення до влади, політичного центру, місцевої влади, моделей участі в політиці.

Використовуючи типологію моделей активізації регіонів⁵, можна стверджувати, що в Україні у міжвиборчий період використовується елітарна модель, коли основним суб'єктом регіональної діяльності та представництва регіональних інтересів в центрі є місцева еліта, яка в разі потреби здатна здійснити мобілізацію населення регіону, використовуючи при цьому не систему логічних аргументів, а власний вплив та авторитет. У період виборів в Україні використовується реактивна модель представництва регіональних інтересів, тобто артикуляція та агрегація інтересів регіонів є скоріше реакцією на виклики політичного центру, які завдяки дискурсу регіональної еліти змістовно насичуються елементами загрози, що стимулює політичну активність населення регіону.

Специфіка ролі регіональних еліт у процесах представництва інтересів територій в Україні підсилюється й тим, що з середини

1990-х р. в Україні відбувається формування потужних фінансово-промислових груп, які міцно пов'язані з регіональною елітою та інтенсивно шукають ефективні для себе форми представництва власних інтересів у центрі. Обираючи серед сукупності стратегій реалізації корпоративних інтересів у системі владно-управлінських відносин, фінансово-промислові групи використали найбільш вигідну для себе та неефективну для регіонів стратегію анонімної інкорпорації в політичні структури центру. Таким чином, було покладено початок становленню системи представництва регіональних інтересів, яка змістовно відповідає *жорсткій моделі корпоративізму*⁶ та є латентним джерелом політичних конфліктів. Жорстка модель корпоративізму орієнтує еліти не стільки на узгодження інтересів, скільки на суперництво та протиставлення регіональних інтересів як між собою, так і в системі *центр — регіон*.

Визначаючи сукупність проблем, що ускладнюють процеси артикуляції, агрегації та представництва регіональних інтересів в Україні, підтримуємо й позицію З.Варналія, який вказує на шість викликів регіонального розвитку України, зокрема — це небезпека загострення міжрегіонального відчуження внаслідок політичної регіоналізації та відмінностей геополітичної орієнтації населення; порушення взаємодії за напрямками *центр — регіон* та *регіон — регіон*; намагання штучної економічної та політичної автономізації окремих регіонів; суттєва диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку та якістю життя людей; регіональна асиметрія у системі міжбюджетних відносин; недосконалість менеджменту на регіональному та місцевому рівнях⁷. Зауважимо, що на перешкоді посиленню цих тенденцій може стати ініційована центром стратегія формування образу регіону як сильної територіальної одиниці, між якою і центром формуються відносини субординації, де центральна влада виконує регулюючу роль у відносинах між різними інтересами, сприяючи реалізації одних інтересів та блокуючи інші.

Одним з варіантів забезпечення балансу відносин між центром і регіонами є можливість співучасті регіонів у державному управлінні, який реалізується переважно за допомогою механізму бікамералізму. Не вважаючи, що бікамералізм є найбільш ефективним та єдиним варіантом забезпечення представництва регіональних інтересів для України, зауважимо, що з кожними наступними парламентськими виборами кількість представників регіонів у вищому законодавчому органі країни зменшувалася, що актуалізувало проблему представництва регіональних інтересів у політичному центрі країни. За результатами виборів 1994 р. до українського парламенту було обрано

258 (76%) народних депутатів з регіонів України, 1998 р. — 207 (50,1%), 2002 р. — 180 (40,1%), 2006 р. — 234 (52%), 2007 р. — 179 (39,8%)⁸. Наведені дані засвідчують, що винятком в окресленій тенденції є результати парламентських виборів 2006 р., який слід розуміти як наслідок президентської виборчої кампанії 2004 р, коли регіональні лідери та активісти отримали «бонус» — внесення до партійних списків кандидатів в народні депутати України. Окреслена ситуація спонукає проаналізувати імовірні переваги бікамералізму для України та імовірність впровадження цієї ідеї в політичну практику.

За останню третину ХХ ст. кількість двопалатних парламентів у світі зростає з 45 до 67, причому 24 з них діють у федераціях, 23 — в унітарних державах⁹. Бікамералізм є неодмінним атрибутом не тільки федеративних, але й фрагментарних суспільств, у яких історично сформовані та функціонують політичні субкультури, утворені на релігійному, мовному, регіональному, ідеологічному чи расовому ґрунті. Для таких суспільств важливим є баланс між кількістю та якістю представництва інтересів у вищому законодавчому органі країни.

В Україні здійснювалися неодноразові спроби впровадження в політичну практику бікамералізму. Останньою у цій низці є Проект Конституції, внесений Президентом України В.Ющенком на розгляд Верховної Ради України 31 березня 2009 р., яким черговий раз ініціюється запровадження двопалатного парламенту та оновлення структури системи виконавчої влади і місцевого самоврядування. Пропонується, що замість місцевих адміністрацій владу в регіонах здійснюватимуть виконкоми відповідних рад. В.Ющенко наголошує, що більшість країн європейського континенту, які є унітарними, мають двопалатні парламенти, отже, й Україні потрібен парламент європейського зразка — Національні збори України, що будуть поєднувати в собі політичне і територіальне представництво. За проектом Президента, нижня палата парламенту — палата депутатів обиратиметься шляхом прямих виборів за пропорційною системою. Крім законодавчої функції, на нижню палату парламенту покладається відповідальність за формування уряду та контроль за його діяльністю. Верхня палата парламенту, натомість, має обиратися прямими виборами за мажоритарною системою та представляти громаду і регіони: «вона повинна взяти на себе повноваження кадрових призначень, які не є урядовими, а також схвалення всіх рішень Президента у сфері оборони і безпеки. Рівне представництво у Сенаті всіх регіонів — по 3 сенатора від кожної області — буде слугувати об'єднавчим чинником», — вважає Президент¹⁰. Отже, згідно зі Ст. 86 Проекту Конституції до загального складу Сенату входитимуть по три сенатори, яких

обиратимуть строком на шість років в Автономній Республіці Крим, кожній області, м. Києві, в містах, що за статусом прирівняні до області. Кожні два роки відбуватиметься оновлення третини складу обраних сенаторів — обиратимуть по одному сенатору, обраному в АР Крим, кожній області, м. Києві, у містах, прирівняних за статусом до області. До загального складу Сенату входитимуть також сенатори, якими довічно стають після закінчення повноважень Президенти України за їх згодою, крім тих, яких було усунуто з поста в порядку імпичменту¹¹. У такий спосіб, підкреслив В.Ющенко, він прагне збалансувати і стабілізувати владу, посилити процеси децентралізації та покращити якість законотворчого процесу, тому пріоритетом пропонуваного змін є децентралізація владних повноважень, починаючи із Президента, що здійснюється з метою створення стабільної системи роботи державної влади, яка повинна вивести країну з перманентної політичної кризи, що триває багато років через надмірну концентрацію й дублювання владних повноважень.

Ідея формування двопалатного парламенту як механізму забезпечення представництва регіональних інтересів не була сприйнята однозначно. Зокрема, Ю.Тимошенко зауважила, що двопалатний парламент не відповідає принципам унітарного устрою України; на думку В.Литвина, ідея двопалатного парламенту фактично прикривається потребою представництва регіональних інтересів у політичному центрі; А.Яценюк вважає, що двопалатний парламент призведе тільки до ускладнення процесу законотворчості в Україні¹². Натомість Партія регіонів оцінила пропозиції Президента, хоча й стримано, проте не вороже — Б.Колесников заявив, що партія розглядатиме пропозиції Президента стосовно запровадження двопалатного парламенту тільки в тому разі, якщо запропонована модель приведе до посилення ролі регіонів¹³.

За експертними оцінками двопалатність парламенту є лише відволікаючим моментом у конституційній пропозиції Президента, оскільки, за словами А.Єрмолаєва, «навіть у його зверненні говориться далеко не все про запропоновані зміни в Основному законі. Наприклад, у першій частині проекту йдеться про позиціонування української нації як частини європейської спільноти. Таким чином, вважаю, політикам кинута кістку про двопалатність лише задля протягування чогось більш суттєвого». М.Погребинський вказує, що свого часу схожу пропозицію про двопалатний парламент висував Президент Л. Кучма, який з відомих причин хотів мати «буферну» частину парламенту, з якою можна буде домовлятися¹⁴.

Отже, доречність запровадження в Україні бікамералізму з метою підвищення ефективності представництва регіональних інтересів

є на сьогодні одним з найбільш дискусійних питань політичного розвитку країни. Проте представництво регіональних інтересів у двопалатному парламенті президентського варіанта конституційної реформи має як свої переваги, так і проблемні моменти. Зокрема, В.Ющенко обрав жорстко конгруентну модель бікамералізму, яка ґрунтується на збалансованому представництві всіх регіонів та не передбачає нейтралізації асиметричності представництва регіонів з різною кількістю населення. На нашу думку, звернення до системи м'якого асиметричного бікамералізму (по одному додатковому місцю у верхній палаті отримують суб'єкти з населенням понад 2 мільйони, плюс на кожен додатковий мільйон ще по одному представнику¹⁵) більше б відповідало європейській практиці представництва регіональних інтересів та стримувало більшість ризиків, пов'язаних із політичним регіоналізмом.

Здійснений аналіз проблеми представництва регіональних інтересів дозволяє стверджувати, по-перше, що в Україні залишається не розв'язаною проблема співвідношення між національною та регіональною конвергенцією. По-друге, політична реформа, яка розбалансувала повноваження інститутів влади та відірвала уряд як головну виконавчу гілку влади від регіонів, загострила кризу недопредставництва регіональних інтересів на центральному рівні та спонукає шукати механізми збільшення регіональної присутності у Верховній Раді України. Збільшення шансів на представництво регіональних інтересів у законодавчому процесі можна забезпечити шляхом запровадження системи відкритих виборчих списків та використання потужного потенціалу, зосередженого в процесах децентралізації влади та передачі регіонам більших за обсягом і значенням повноважень. По-третє, перспективи ефективного представництва регіональних інтересів в Україні та забезпечення неможливості їх політизації визначаються ймовірністю досягнення політико-правового компромісу між усіма сегментами політичної еліти України, який повинен проявитися на конституційному та базисному рівнях. Основою першого рівня є визнання усіма політичними партіями формальних цінностей та правил, декларованих конституцією, та держави як верховної інстанції. Конституційний консенсус обмежується переліком демократичних правил політичної гри і не претендує на узгодженість з приводу основних економічних та політичних питань. Конституційний консенсус можна визначити як основу для ухвали певних рішень щодо шляхів подальшого розвитку України за умови забезпечення збереження можливості широкої варіативності політичних рішень. Тільки після констатації конституційного консенсусу можна говорити про зниження впливу факторів, які призводять до регіональної фрагментації суспільства

та про необхідність зосередження зусиль основних політичних сил на досягненні базисного консенсусу, основою якого може стати некорпоративна модель узгодження політичних інтересів.

¹ Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений: Монография. — М.: ГУВШЭ, 2007. — С. 18.

² Федюк В., Биченко А. Регіональний розвиток у Швеції та Україні // Національна безпека і оборона. — 2009. — № 1. — С. 50.

³ Туровский Р.Ф. Указ. соч. — С. 90.

⁴ Каганский В. Регионализм, регионализация, пострегионализация. — Режим доступу: <http://www.archipelag.ru/text/493.htm>

⁵ Туровский Р.Ф. Указ. соч. — С. 22–23.

⁶ Scmitter P. Still the century of corporatism? // The review of politics. — 1974. — № 1. — P. 93–94.

⁷ Варналій З.С. Регіональна політика України: нові умови, нові вимоги // Стратегічні пріоритети. — 2007. — № 1. — С. 144.

⁸ Верховна Рада України. Інформаційний довідник. — Вип. 2. — К.: Парл. вид-во, 2002. — С. 22; Офіційні результати виборів до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. — 1994. — 21 квітня; Офіційні результати виборів до Верховної Ради України // Голос України. — 1998. — 18 квітня; Офіційні результати виборів до Верховної Ради України // Голос України. — 2002. — 16 квітня; Офіційні результати виборів до Верховної Ради України // Голос України. — 2006. — 27 квітня; Офіційні результати виборів до Верховної Ради України // Голос України. — 2007. — 27 жовтня.

⁹ Спектор Ю. Байдужість // Народний депутат. — 2009. — № 52. — С. 64–65.

¹⁰ Щорічне послання Президента України Віктора Ющенка про внутрішнє і зовнішнє становище України. 31 березня 2009 р. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/13362.html>

¹¹ Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України». — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html

¹² Ворошилов О. Конституционный процесс в Украине на современном этапе // Україна: Факти. Події. Коментарі. — 2009. — № 8. — С. 7–9.

¹³ Там само. — С. 9.

¹⁴ Пристрасті навколо двох палат // Вечірній Київ. — 2009. — 1 квітня. — № 41. — С. 2.

¹⁵ Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії: Монографія / За ред. О.Фісуна. — Х.: Золоті сторінки, 2008. — С. 130.