

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИЧНА УЧАСТЬ

Розглядаються основні форми регіональної політичної участі, пов'язані з представництвом політичних інтересів регіонів. Як важливий чинник впливу регіональних еліт на формування державної політики аналізується консолідованість регіонального політичного співтовариства.

Ключові слова: регіональні еліти, державна політика, представництво регіональних політичних інтересів, регіональне політичне співтовариство, консолідованість, бікамералізм.

Відсутність повноцінної та ефективної державної регіональної політики, побудованої на балансі інтересів між центром і регіонами, давно розглядається як одна з важливих причин тих кризових явищ і конфліктних ситуацій, що постійно супроводжують як соціально-економічні реформи, так і процеси державного будівництва в Україні. На думку Р.Ф. Туровського, „баланс відносин „центр-регіони” передбачає конкуренцію двох політичних інститутів – централізованого контролю та регіональної участі” [1, с. 89]. Метою даної статті є розкрити сутність основних форм регіональної політичної участі, пов'язаних із представництвом політичних інтересів регіонів, Хоча окремі інституційні та функціональні аспекти регіонального політичного представництва досить добре розроблені втім залишається недостатньо розкритою системна природа регіональної політичної участі. Окремі аспекти теорії та практики представництва інтересів розкриваються в публікаціях, присвячених аналізу лобістської діяльності (праці М.Г. Анохіна, К.С. Вяткіна, Н.Г. Зяблюка, В.А. Лепехіна, А.П. Любимова). У працях У. Бермбаха, К. фон Бьоме, Г. Еллинека, Е. Френкеля, Х. Хофмана, Х. Рауша, Г. Піткіна представлені концептуальні підходи до вивчення практики представництва інтересів в інститутах влади, формулюються підходи до обґрунтування теорії „репрезентативної демократії”.

Особливе місце у системі представництва політичних інтересів займає представництво регіональних політичних інтересів. Як визначає Р.Ф. Туровський, „сукупність політичних інститутів і практик, що дозволяють регіонам впливати на загальнонаціональний рівень можна назвати регіональним втручанням або регіональною участю (в її основі – представленість і активний захист регіональних інтересів на загальнонаціональному рівні)” [1, с. 72]. Він говорить про формальну та неформальну регіональну участь.

Стабільне функціонування суспільства, його політичної та економічної систем, передбачає високу роль регіональних інтересів у формуванні державної політики та наявність інституціоналізованої системи регіональної участі, побудованої на засадах субсидіарності, кооперації і децентралізації влади. Навпаки, унітаристські силові підходи до розв'язання конфліктів між центром і регіонами та формування державної політики з позиції домінуючих національних інтересів більш характерні для екстремальних періодів у житті держави, пов'язаних з гострими внутрішніми чи зовнішніми конфліктами і глибокими суспільними реформами.

Діяльність органів законодавчої влади держави створює за певних інституційних умов широкі можливості формальної участі регіонів у формуванні державної політики. Інтереси регіонів можуть бути представлені регіональними депутатськими групами в рамках однієї законодавчої палати або однопалатного парламенту, якщо вони обираються за мажоритарною чи змішаною виборчими системами, а також завдяки системі двопалатної організації парламенту - бікамералізму.

За умов однопалатної структури парламенту реальні політичні можливості регіонального лобі залежать від ступеня політичної самостійності самого парламенту. Вони можуть ускладнюватись як встановленням жорсткої партійної дисципліни у діяльності законодавчого органу або навпаки – обмеженням політичної ролі фракцій, так і перенесенням вирішення багатьох ключових питань у структури виконавчої влади. Значним стимулюючим чинником регіональної участі у законодавчому процесі в однопалатному парламенті є наявність фракцій регіональних партій або депутатських груп сформованих на регіональній основі. Втім їх надмірне посилення може загрожувати регіональною клановістю та навіть сепаратистськими тенденціями.

На безпосереднє представництво інтересів регіонів орієнтується, як правило, друга палата, що попервах створювалася для відстоювання інтересів станів і забезпечення стабільності і наступності влади [2]. Вона покликана виконувати контрольні функції, грати роль свого роду „гальма” у випадку прийняття незбалансованих, ризикованих законопроектів, здійснювати вплив на рішення нижньої палати і уряду. Через другу палату регіони беруть участь у законодавчому процесі, компенсуючи тим самим обмеженість власних компетенцій. Також друга палата забезпечує регіонам трибуну для обміну політичним та управлінським досвідом. Через участь в її роботі регіональні політики беруть на себе зобов'язання в якості загальнодержавних політиків і тим самим несуть відповідальність за справи всієї держави.

Бікамералізм вочевидь став однією з основних тенденцій розвитку сучасного парламентаризму. Показово, що за останню третину ХХ ст. кількість других палат в загальнонаціональних законодавчих зборах зросла з 45 до 67. Двопалатні парламенти діють в усіх найбільших державах світу, окрім Китаю. Вони існують в усіх сучасних федераціях та в чотирьох десятках унітарних держав. На початок нового тисячоліття двопалатні парламенти діяли в 19 країнах Європи загальною чисельністю населення понад 600 млн. осіб. За наявності значних відмінностей моделей формування других палат парламентів вочевидь домінує територіальний принцип представництва. Як відомо, спроба утворення другої палати парламенту, яка б представляла інтереси регіонів, була здійснена Л.Д. Кучмою, підтримана на референдумі, але так і не імplementована у конституційне законодавство. Нова політична ситуація актуалізує ідею повернення до розгляду цього питання.

Децентралізовані територіально-політичні системи сприяють формуванню розгалуженої системи представництва регіональних інтересів у центрі. Вони передбачають наявність інститутів, які дозволяють агрегувати і відстоювати регіональні інтереси, існування відбудованих формальних і неформальних каналів взаємодії між центром і регіонами, а також персоніфікований і публічний характер представництва регіональних інтересів на загальнодержавному рівні, в якому зацікавлені насамперед регіональні еліти.

Рівень регіональних інтересів може бути представлений не лише через систему законодавчих і представницьких органів влади, але і через територіальні структури національних органів влади та спеціальні інститути виконавчої влади, наприклад, міністерство міжурядових справ у Канаді, яке курує взаємодію між рівнями влади та входить в апарат федерального уряду. Важливе значення має також пряма взаємодія з органами влади регіонів через створення спеціальних консультативних органів різних рівнів. Так, ще у 1951 р. уряд ФРН включив у свій регламент положення про щорічні наради канцлера з главами земельних урядів для обговорення найважливіших політичних, економічних, соціальних і фінансових питань федерації та земель. Серед інших інститутів такого німецького „федералізму співробітництва” можна назвати конференції президентів ландтагів, наради глав урядів різних земель, узгоджувальний комітет, що скликається за ініціативою бундесрату, бундестагу або уряду для врегулювання суперечностей між ними, а також інститут земельних представництв у столиці держави. Подібні інститути існують не лише у федеративних, але й в унітарних європейських державах.

Сферою діяльності такого роду узгоджувальних і консультативних органів є питання не лише внутрішньої, але і зовнішньої політики. Зокрема, в Росії важливим інструментом взаємодії з регіонами у сфері зовнішньої політики є Рада керівників суб'єктів РФ при МЗС [3, с. 30-33]. А у Німеччині, перш ніж укласти міжнародно-правові договори, федерація повинна своєчасно поінформувати та заслухати думку землі, якщо при цьому зачіпляються її інтереси. Так, коли мова йде про договори в галузі морського судноплавства, має бути врахована точка зору узбережних земель, а при обговоренні договорів про судноплавство на Рейні – думка прилеглих до Рейну земель.

Поширеною формою залучення регіонів у зовнішньополітичний процес є включення їх представників у склад загальнодержавних делегацій при закордонних державних візитах, зустрічах і переговорах з керівниками іноземних держав, підготовці міждержавних договорів, участі в роботі міжнародних організацій і конференцій на міждержавному рівні. При цьому представники регіонів звичайно не можуть виступати від імені всієї держави або поділяти її повноваження в сфері зовнішньої політики. Виняток становить лише система паралельної внутрішньої і зовнішньої відповідальності Бельгії [4, pp. 13-14]. Головним завданням є забезпечення можливості здійснювати взаємні консультації та обмінюватися інформацією з регіонами для більш адекватного врахування їх інтересів. Конструктивна взаємодія між регіонами і центром у такій принциповій сфері, як міжнародні зв'язки, є важливою ознакою політичної поведінки, властивої кооперативному федералізму.

Отже, в умовах здійснення внутридержавної політики кооперації та взаємних компромісів у відносинах „центр – регіони” думка регіонів враховується навіть у формуванні позиції держави з ключових питань міжнародного співробітництва. При цьому зберігається стабільність у суспільстві та природним чином розв'язуються проблеми забезпечення розумної автономії регіонів у складі єдиної держави. Більш того, відбувається своєрідне „стирання граней” між федераціями і унітарними державами [5].

Незалежно від формального конституційного та інституційного устрою, регіональні органи влади впливають на здійснення державної політики шляхом лобіювання власних інтересів. З урахуванням соціально-політичної ситуації регіони можуть посилювати вплив на національні органи влади шляхом формування громадської думки, проведення масових акцій, референдумів, публічних заяв, спираючись при цьому на підтримку зацікавлених широких груп населення.

Регіони можуть також залучати представників великого бізнесу, громадських діячів або своїх впливових земляків для здійснення впливу на центральну владу. Земляцтва в багатьох країнах традиційно є досить ефективним механізмом лобіювання регіональних інтересів в центрі. Це особливо характерно для пострадянських країн, адже ще з часів Союзу регіональні еліти завжди небезпідставно розраховували на просування через „своїх” представників у центральній владі власних проектів. Щоправда, останнім часом як в Україні, так і в Росії земляцтво втрачає ключову роль у просуванні регіональних інтересів. Сьогодні представники регіональних еліт, які переїхали працювати до столиці, реалізують скоріше індивідуальні цілі або прагнуть вписатися в загальнонаціональний політичний проект.

Важливим чинником впливу регіональних еліт на формування державної політики є консолідованість регіонального політичного співтовариства. В ситуації, коли взаємодія з інститутами виконавчої влади держави будується за жорстко ієрархічним принципом, виграють ті регіони, в яких відсутні конфлікти між головними владними фігурами – наприклад, губернатором і мером обласного центру, главами представницької та виконавчої гілок влади в регіоні. Діючи спільно у відносинах з центром, вони здатні добитися позитивних результатів для всього регіону.

Але для забезпечення впливу на процес прийняття державних рішень регіональним лідерам недостатньо усвідомлювати спільні інтереси та вміти підтримувати добрі особисті відносини з посадовцями центральних органів влади. Чим вищою є ступень

технократизму влади, чим більш схильні владні еліти вирішувати питання не через особисті відносини, а інституційним шляхом, тим більшою є потреба вміти працювати в рамках юридичних правил і угод. Тому дуже важливим і дієвим каналом впливу регіонів на центральну владу є захист регіональних інститутів та інтересів через юридичні процедури. Наприклад, в регіонах Росії функціонують наукові організації, що здійснюють експертизу законодавчих актів. Так, у Свердловській області в 1996 р. була створена наукова організація „Уральський інститут регіонального законодавства”, яка спеціалізується на незалежній експертизі законодавчих актів, прийнятих у федеральному центрі. Важливим стимулом накопичення саме в російських умовах професійного потенціалу в цій сфері стало приведення регіонального законодавства у відповідність з федеральним.

Роль регіональних лідерів у взаємодії регіонів і центру визначається низкою чинників, серед яких, зокрема, їх статус, ступень політичної автономії, формат участі в діяльності центральних органів влади, характер відносин з керівниками держави, наявність контактів у центральних структурах влади, підтримка найбільшими бізнес-структурами, які працюють в регіоні, відносини з медіа-структурами та ступень впливу на них, а також такі внутрирегіональні особливості, як соціально-економічні показники регіону, електоральна підтримка відповідного регіонального лідера, його відносини з регіональною елітою тощо.

Пряме представництво керівників виконавчої влади регіонів у центральній владі створює свого роду колективний політичний ресурс, який забезпечує ефективність впливу регіональних еліт на державну політику. Це підтверджує досвід верхньої палати російського парламенту – Ради Федерації у 90-ті роки ХХ ст., коли він був публічною площадкою взаємодії регіональних еліт з елітою федерального центру, а робота у її складі сприяла набуттю регіональними лідерами загальнонаціональної популярності. Власне, значною мірою високий політичний статус Ради Федерації забезпечувався представництвом в ній впливових політиків – губернаторів, до думки яких прислухались. Це дозволяло добиватись, наприклад, щоб виплати компенсацій трудівникам тилу, ветеранам праці і жертвам політичних репресій виплачувались з федерального, а не з регіонального бюджету. Як відомо, в результаті зміни принципу формування Рада Федерації втратила минулу політичну вагу. Нинішні члени верхньої палати вже не мають політичної автономії й у випадку „неправильної” поведінки можуть викликати на себе гнів федеральної влади, але при виникненні напруження у відносинах з регіональною владою ризикують втратити мандат.

За відсутності прямого представництва керівників виконавчої влади регіонів у центральній владі вони, не маючи можливості безпосередньої участі у публічній політиці, шукають інші способи вбудовування у систему влади вже у якості „агентів впливу” непублічної політики, яка в таких випадках, як правило, приймає вигляд єдиної „владної вертикалі”. За таких умов лояльні до центральної влади регіональні лідери можуть користуватися політичними ресурсами, що їм надає їх центр. Вони можуть вирішувати в центральних органах влади важливі питання, але громадськість ніколи не дізнається, на яких умовах були досягнуті політичні компроміси з центром. Крім того, як би парадоксально це ні виглядало, регіональні керівники можуть з вигодою для себе використовувати фактор власної слабкості і тиск з боку центральної влади. Користуючись міфами про те, що все забирає центр, регіональні лідери можуть знімати з себе відповідальність, перекладаючи її на центральну владу.

Таким чином, регіональна політична участь забезпечується комплексом в різній мірі інституціоналізованих і формалізованих важелів, збалансоване застосування яких дозволяє забезпечити ефективне представництво регіональних інтересів на загальнодержавному рівні.

ЛИТЕРАТУРА

1. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика / Р.Ф. Туровский. – М.: ИД ГУ ВШЭ, 2006. – 360 с.
2. Федосов П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт / П.А. Федосов // Полис. – 2001. – № 1. – С. 114–121.
3. Лощинин В.В. Роль МИД России в развитии международных связей субъектов РФ / В.В. Лощинин // Внешнеэкономические связи. – 2005. – Вып. 1(13). – С. 29–35.
4. Lagasse N. The Role of the Regions in Belgium Foreign Relations / N.Lagasse // Federations. – 2002 – V.2, N2. – P. 12–17.
5. Насыров И.Р. Региональная составляющая национальных внешнеполитических интересов / И.Р. Насыров // Вестник Воронежского гос. ун-та.— 2006. – №1. – С.87–93.

Алексеев В.И.

РЕГИОНАЛЬНОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ УЧАСТИЕ

Рассматриваются основные формы регионального политического участия, связанные с представительством политических интересов регионов. Как важный фактор влияния региональных элит на формирование государственной политики анализируется консолидированность регионального политического сообщества.

Ключевые слова: региональные элиты, государственная политика, представительство региональных политических интересов, региональное политическое сообщество, консолидированность, бикамерализм.

Alekseenko V.

THE REGIONAL POLITICAL PARTICIPATION

The basic forms of regional political participation connected with representation of political interests of regions are considered. The consolidation of regional political society as the important factor of influence of the regional elites on the formation of the state policy is analyzed.

Keywords: the regional elites, the state policy, representation of regional political interests, regional political society, the consolidation, bicameralism.