

ПАРТОЛОГІЯ, ПСЕФОЛОГІЯ ТА ТЕХНОЛОГІЯ ПОЛІТИЧНОГО ПРОЦЕСУ

В. БУСЛЕНКО (Луцьк)

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ОПОЗИЦІЇ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ ПІСЛЯ ВИБОРІВ ДО РАД 2006 Р.

Сучасні процеси інституалізації парламентської опозиції в Україні та спроби юридичного закріплення статусу цього важливого інституту демократії, свідчать про приведення політичної системи у відповідність до загальноєвропейських стандартів та підтверджують незворотність проголошеного курсу до європейської інтеграції. З огляду на те, що в політиці Європейського союзу простежується значна увага регіонам як важливим політико-економічним центрами, особливої актуальності в країні набувають дослідження суб'єктів політичного процесу в окремих областях, особливо в тих, які в силу свого розташування мають прикордонний статус. Одним з них є політична опозиція. Вона покликана конкурувати зі своїми політичними суперниками, піддавати конструктивній критиці владні рішення і дії, виявляти в них слабкі місця й вимагати їх усунення, забезпечуючи цивілізовану альтернативність у політиці та сприяючи вирішенню соціально-політичних та економічних проблем на загальнодержавному та регіональному рівнях. Актуальність роботи посилюється ще й тим фактом, що по характеру функціонування опозиції можна судити про ступінь демократизації та рівень легітимності регіональної влади.

Метою дослідження є аналіз умов функціонування та специфіки діяльності політичної опозиції в Україні на регіональному рівні після виборів до рад 2006 р.

Завданням дослідження є розкриття процесу формалізації взаємодії у трикутнику опозиція–більшість–влада, дослідження інституціоналізованих форм існування опозиції в регіонах України, механізмів та чинників її структурування.

Ступінь наукової розробки проблеми. Якщо проблема функціонування парламентської політичної опозиції в Україні досить активно розробляється у вітчизняній партіології, то її регіональний аспект є маловивченим і має фрагментарний, несистематизований характер. Важливим посилюючим матеріалом щодо ідентифікації опозиційних партій та визначення мотивації виборців областей при голосуванні за них на парламентських виборах 2006 р., стали результати соціологічних досліджень проведених фахівцями Центру Разумкова [1; 9]. Окремі методологічні підходи до питання формування політичної опозиції в регіоні знаходимо в наукових доробках В.Журавського [4], С.Рябова [6], Ю.Шведи [8]. Частково регіональний аспект діяльності опозиції висвітлений в інформаційно-аналітичному дослідженні Лабораторії законодавчих ініціатив "Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації" [7].

При аналізі феномена політична опозиція ми використовували інституційний підхід. Він дозволяє звизити розуміння опозиції до конкретних політичних інститутів, які можуть виконувати цю роль. З цієї точки зору основною опозиційною силою в країні є партії, які ставлять за мету здобуття та реалізацію влади через демократичні, прозорі вибори, виправлення помилок попередньої влади. Ці структури покликані виражати інтереси тих соціальних груп і верств, які не представлені у владі і незадоволені її політикою. Можна погодитися з думкою Г. Гаврилова, що найважливішою характеристикою опозиції є бажання здобути владу [3, с. 19]. Для цього вона використовує конституційні, законні форми політичного суперництва, створює власну програмну та персональну альтернативу. Влада для опозиції є об'єктом, на який спрямований її спільний інтерес [7, с. 4]. Саме боротьба за владу в значній мірі корегує характер, форми та методи діяльності опозиційних партій на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Поняття політичної опозиції, на нашу думку, охоплює як парламентські фракції, депутатські групи, так і партійні структури поза парламентом, інші рухи та об'єднання, які заявили про свою опозиційність, критикують та контролюють діяльність конкретних владних інституцій або політичних діячів та пропонують власний варіант розвитку. Тобто парламентська та позапарламентська опозиція на загальнодержавному рівні є різними формами існування політичної опозиції.

На загальноукраїнському рівні свої погляди та ідеї опозиція виражає переважно в парламенті, функціонуючи на рівні фракцій. Йдеться про парламентську опозицію. Позапарламентська опозиція формується партіями, їх коаліціями (блоками), громадськими організаціями та їх об'єднаннями, які не володіють власною репрезентацією в парламенті, критично ставляться до політичної програми та дій Президента чи уряду, діють легально та домагаються корекції владних рішень і дій.

Взаємовідносини між владою і опозицією в демократичних країнах, як правило, мають характер суперництва між двома легітимними силами, в основі якого лежить різне бачення шляхів збереження, закріплення та розвитку інститутів політичної системи. При цьому влада і опозиція, будучи елементами однієї політичної системи, покликані не заперечувати, а взаємодоповнювати одна одну. В жодному разі не є припустимим для політичної опозиції здійснювати дії, спрямовані на ліквідацію незалежності країни, повалення існуючого конституційного ладу, розпалюванні міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі. Для політичної стабільності України є важливим, щоб дії опозиції не привели до посилення сепаратистських тенденцій в політиці.

Дослідження політичної опозиції на місцевому рівні вимагає визначення її основних суб'єктів. Незважаючи на існування різноманітних підходів щодо класифікації, регіональний аспект її діяльності фактично залишається непоміченим або розглядається в рамках позапарламентської опозиції. Деяко інший підхід міститься в проекті закону України "Про

політичну опозицію”, внесеному в липні 2001 р. народними депутатами В.Понеділком, С.Гуренком, В.Сіренком та Г.Крючковим. Згідно його положень опозиція поділяється на: *публічну громадську*, до якої входять політичні партії, їх коаліції (блоки), громадські організації та їх об'єднання, групи громадян і окремі громадяни, засоби масової інформації, які ведуть дозволена легальна опозиційна діяльність у суспільстві; *парламентську* – депутатські фракції та їх об'єднання у Верховній Раді України, позафракційні народні депутати України, політична позиція яких протистоїть офіційному політичному курсу; *місцеву представницьку* – депутатські фракції, групи і їх об'єднання у Верховній Раді Автономної Республіки Крим та місцевих радах, які виступають з критикою рішень і діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і пропонують іншу програму розвитку економіки і соціальної сфери Автономної Республіки Крим, областей, районів, населених пунктів [4, с. 37].

Виходячи з цієї класифікації політична опозиція в регіонах функціонує на рівнях публічному громадському та місцевому представницькому. Однак політична дійсність переконливо засвідчує багатоманітність моделей політичної опозиції. Зокрема йдеться про опозицію в рамках регіональних виконавчих структур, формування якої можливе в умовах їх подальшої політичної структуризації та перерозподілом владних повноважень між президентом, парламентом та урядом в процесі реалізації конституційної реформи. В умовах надмірної персоніфікації політики і влади не можна не врахувати і значний організаційний ресурс регіональних опозиційних лідерів, спроможних мобілізувати протестний потенціал населення. Переконливим прикладом цього є проведення в березні-квітні 2007 р. в обласних центрах акцій опозиції, спрямованих на проведення дострокових виборів до Верховної Ради України.

Суб'єктами опозиційної діяльності в регіоні є також як проурядові так і неурядові партії, громадські організації і рухи, які публічно заявили про свою опозиційну діяльність. Таке широке визначення опозиції дозволяє врахувати реальну розстановку політичних сил в регіонах і виявити міжрегіональні відмінності в стратегії і тактиці її діяльності. Це також зумовлено відсутністю юридичного закріплення в країні статусу опозиції. Характерно, що в обох законопроектах – “Про опозиційну політичну діяльність”, внесеному народними депутатами Р.Богатирьовою, М.Комаром, Т.Чорноволом, В.Бевзенком (реєстр. №1011 від 25.05.2006 р.) та “Про парламентську опозицію”, внесеного народним депутатом Ю.Тимошенко (реєстр. № 1011-1 від 4.09.2006 р.) – йшлося лише про опозицію в рамках парламенту. Такий підхід може мати наслідком зникнення з правового поля опозиції на регіональному рівні. Тобто де-юре вона не існуватиме, але де-факто діятиме. Але в демократичних країнах прийняття політичних рішень відбувається на всіх рівнях і часто за схемою знизу вгору. Тобто фіксація інституту опозиції на парламентському рівні може призвести до звуження політико-правового поля для діяльності суб'єктів опозиційної діяльності на місцевому рівні.

Звичайно Конституція України створює умови для існування опозиції як в законодавчому органі влади, так і в органах місцевого самоврядування. Суспільне життя в Україні ґрунтується на таких засадах як політична та ідеологічна багатоманітність (ст. 15). Водночас, гарантії здійснення опозицією своїх функцій та повноважень забезпечено не достатньо. Це ускладнює вирішення на місцевому рівні проблем захисту прав і свобод громадян (свободи слова, доступу громадян до інформації), відкритості влади, здатності опозиції впливати на діяльність органів влади та реалізувати свій політичний курс.

Серед науковців та політиків постійно ведуться дискусії щодо необхідності юридичного закріплення статусу опозиції в органах місцевого самоврядування. Так Голова правління Центру прикладних політичних досліджень “Пента” В.Фесенко вважає, що права опозиції ... потрібно захищати не лише в парламенті, а і в місцевих радах [7, с. 20]. Подібну позицію займає Б.Беспалий.

Розглянемо інституційні можливості функціонування політичної опозиції на регіональному рівні. Важливим механізмом реалізації альтернативної політики є органи місцевого самоврядування (передусім обласні, районні, міські ради). Будучи зосередженими переважно на реалізації організаційно-господарських функцій, ці інституції все ж не стоять осторонь політики. В представницьких органах влади опозиційні партії мають можливість критики та певної корекції владних рішень щодо соціально-економічного та політичного розвитку областей. Здійснюючи артикуляцію (виділення, вираження) та агрегацію (підсумок, узагальнення) інтересів тих соціальних верств, які не задоволені існуючою владою, вони впливають на формування опозиційних настроїв в суспільстві. Для пропаганди своїх ідей та завоювання симпатій електорату в їх арсеналі залишаються такі форми роботи як виступи в засобах масової інформації, проведення зборів, мітингів, демонстрацій, пікетувань та інших акцій як політичного, так і неполітичного характеру, виступи з критикою державної політики, або діяльності регіональної влади, підтримка протестних акцій населення.

На відміну від законодавчого органу, де створення парламентської більшості регламентовано Конституцією, її інституалізація в радах не є обов'язковою і швидше фіксує домінуючі позиції політичних сил в конкретному регіоні. Проте вибори до органів місцевого самоврядування 2006 р., які вперше проходили за пропорційною системою, істотно поглибили партійну структуризацію обласних та районних рад та значно посилили політичну суб'єктність партій в регіоні. В обласних та районних радах в цей період почали створюватися депутатські фракції та групи. Вони, переважно, формувалися на основі партійного членства. Із завершенням цього процесу відразу поставало питання про створення більшості, входження до якої дозволяло певним партіям та блокам володіти “контрольним пакетом” голосів і тим самим значно посилювало можливість впливу на соціально-економічні та політичні процеси.

Забезпечення політичною системою певного рівня конкуренції в депутатському корпусі створило сприятливі умови для появи політичної опозиції. Потенційно така роль відводиться меншості, яку в цих умовах не задовольняв статус “пасивного спостерігача”. Диференціація в депутатському корпусі на більшість та меншість відбувалась на фоні складних суспільно-політичних процесів в Україні. Після парламентських виборів 2006 р. зазнала невдачі спроба створити коаліцію політичних сил навколо В.Ющенка. Не вдалося також налагодити політичне співробітництво між пропрезидентським блоком «Наша Україна» та новоствореною Антикризовою коаліцією [5]. Як результат – загострення взаємин між Президентом В.Ющенком і урядом В.Януковича, між Президентом і парламентською більшістю, що в кінцевому результаті призвело до позачергових парламентських виборів 2007 р.

Все це позначилося на характері взаємовідносин між провладними і опозиційними силами в регіонах. Формування політичної опозиції в 2006-2007 рр. відбувалося в складних умовах жорсткої конкуренції між пропрезидентськими партіями та Партією регіонів, кожна з яких намагалася посилити свій вплив в регіонах. При цьому самоідентифікація певних політичних сил з опозицією в окремих областях носила відмінний від загальноукраїнського характер. В результаті виборів 2006 р. ми отримали досить різнополюсну регіональну владу. Склалася ситуація, коли партії ВО "Батьківщина" та НСНУ, які заявляли про свою опозиційність до уряду, мали переконливу більшість в обласних радах західного регіону України (див. рис. 1). Так у Волинській області ці дві сили мали сумарно 58 депутатських мандатів з 80 (72% від загальної кількості депутатських місць); на Рівненщині це співвідношення становило 51 до 80 (64%); на Львівщині – 85 до 120 (71%). Тобто в західних областях країни спостерігаємо вплив пропрезидентських, і, водночас, опозиційних до уряду партій.

Разом з тим пропрезидентський табір в регіонах залишався внутрішньо диференційованим. Однією з причин стала конкурентна боротьба при формуванні більшості в радах в 2006 р. Зокрема це ускладнило відносини між фракціями НСНУ та ВО "Батьківщина" у Волинській і між фракціями УНП та НСНУ-ВО "Батьківщина"-СПУ, у Рівненській обласних радах. На Закарпатті створення більшості відбувалося в умовах певного протистояння між депутатами від БЮТ. Разом з тим в західному регіоні в той період фактично не існувало дієздатної політичної опозиції до партії колишнього "памаранчевого" табору. Це можна пояснити тим, що політичні партії використовують стан опозиційності як тимчасовий після програних в регіоні виборів і намагаються використати сприятливу ситуацію для мобілізації протестного електорату з метою завоювання влади. Зокрема Партія регіонів, в силу невисокого представництва у владних структурах, виконувала швидше функції ситуативної опозиції.

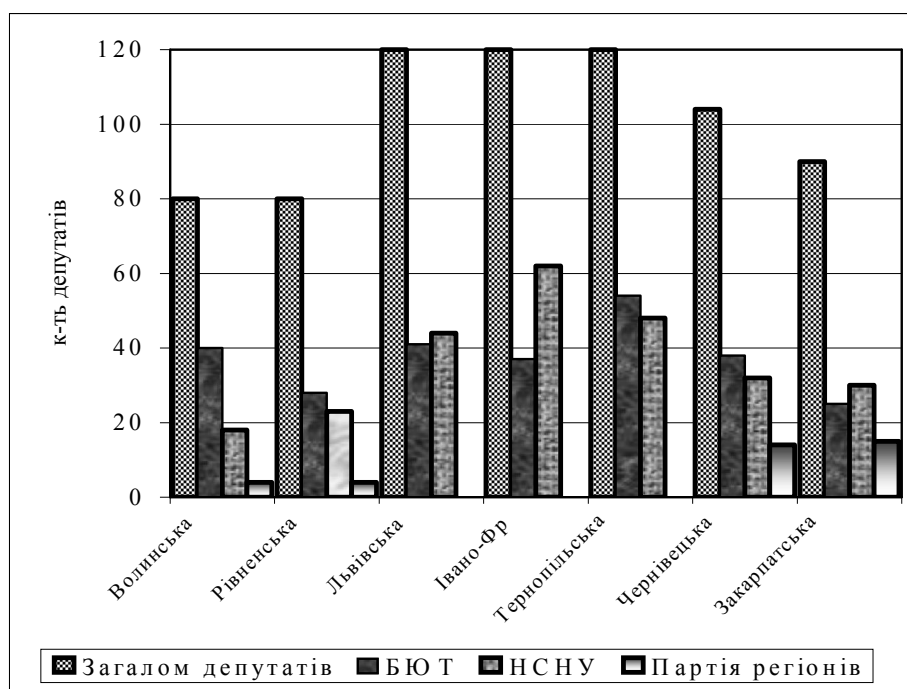


Рис. 1. Відомості про розподіл депутатських мандатів у обласних радах західного регіону України (станом на травень 2006 р.) [2].

Разом з тим представники ПР мали 83% депутатських місць у Луганській, 80% у Донецькій, 55% в Харківській області (див рис. 2). В інших областях східного регіону конфігурація політичних сил в радах дозволяла партії разом з СПУ та КПУ сформувати абсолютну більшість.

¹ Використовується наступний поділ України на регіони: Захід – Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; Схід: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області.

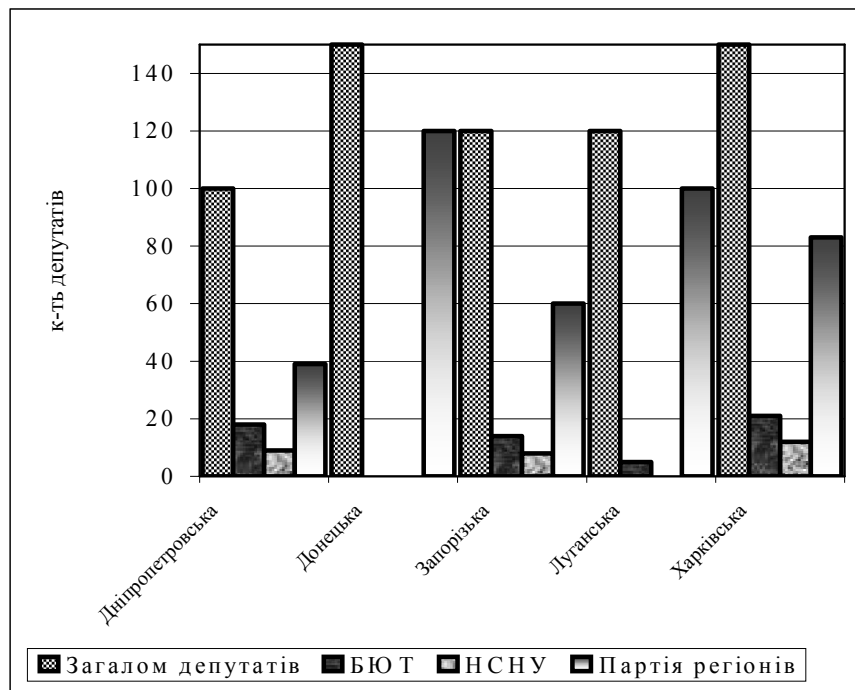


Рис. 2. Відомості про розподіл депутатських мандатів у обласних радах східного регіону України (станом на травень 2006 р.) [2]

Як бачимо, якщо статус опозиції на загальноукраїнському рівні є визначеним, то в регіонах він не мав чіткої фіксації. В залежності від розстановки політичних сил опозиція в межах одного регіону могла мати домінуючий владний характер в межах іншого. Одним з суб'єктивних чинників цього стану є політична диференціація регіонів, яка помітно поглибилася під час президентських та парламентських виборів 2005-2007 рр. В їх ході загострилась політична та соціальна напруга, більш помітним став регіональний характер впливу партій. Для опозиційних сил наявність певних відмінностей і протиріч між регіонами стало підґрунтям їх використання в якості інструменту політичної боротьби.

Як у східному, так і у західному регіоні після президентських виборів спостерігалось певне загострення проблем в площині "влада-опозиція". Із вступом в силу конституційної реформи центральна виконавча влада формується парламентською більшістю. Однак за Президентом поряд з іншими повноваженнями залишається призначення голів обласних та районних державних адміністрацій. Тобто президентські структури і надалі виконують функції виконавчих органів влади в регіонах.

При цьому фактично у всіх областях представники ВО "Батьківщина", НСНУ, УНП згідно квоти займають керівні посади в обласних та районних державних адміністраціях. В західному регіоні є місцевими "партіями влади" і така розстановка сил є підставою для оптимальної і конструктивної взаємодії між виконавчими та представницькими структурами.

Проте регіони сходу та півдня України, які сформували місцеві органи влади відповідно до симпатій своїх виборців виявилися фактично у політичній опозиції до президентських інституцій, сформованих з представників т.зв. "помаранчевого" табору. Призначення на посади голів облдержадміністрацій в областях, де більшість у радах мають представники ПР, СПУ, КПУ, створювало потенційне поле напруження у взаємовідносинах між двома владними центрами з приводу делегованих повноважень та меж компетенцій.

З іншої сторони, в західному регіоні більшість рад було сформовано переважно з представників опозиційних до уряду сил. Зрозуміло, що це ускладнювало реалізацію центральною виконавчою владою своїх рішень на місцях. Можна погодитись з думкою Ю.Шведи, що на цій основі ми знову будемо мати "парад рішень, спрямованих на захист своїх регіональних, а не загальнонаціональних інтересів, оскільки вони зігноровані на національному рівні при формуванні центральної влади [8, 49].

Як висновок зазначимо, що загальноукраїнські процеси формування політичної опозиції є визначальними, однак їх регіональна проекція корегується розстановкою політичних сил. Факторами, які впливають на поділ політичних сил на провладні та опозиційні є політична диференціація регіонів та партійна структуризація регіональних владних інституцій.

Загалом як для опозиційних так і для провладних партій характерним є нерозуміння сутності легальної політичної опозиції як потенційного суб'єкта влади і запоруки стабільності суспільно-політичної ситуації. Сили, що називають себе "опозицією", не виконують функцію, насправді належну їй в демократичному суспільстві – конструктивне генерування альтернативної публічної політики [6, 17]. Опозиційні лідери допускають інший раз некоректні висловлювання в оцінці діяльності опонентів, не бажають помічати ряду конструктивних рішень влади, появу деяких елементів стабільності в суспільстві. Ці проблеми типові для всієї країни, незалежно від домінуючих в регіоні партійних сил.

Позитивним кроком до конструктивної співпраці між владою і опозицією має стати прийняття змін до законів, які регулюють діяльність політичних об'єднань та органів місцевого самоврядування, в яких було офіційно закріплено право як громадян так і певних політичних об'єднань на опозиційну діяльність. Це дозволило б розрядити напругу у взаємовідносинах між провладними та опозиційними силами на регіональному рівні.

1. Вибори-2006: умови, суб'єкти, наслідки. Аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2005. – №10. – 73 с.
2. Відомості про розподіл депутатських мандатів у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських радах між кандидатами в депутати, які включені до виборчих списків місцевих організацій партій (блоків) // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 2(4). – С. 29–30.
3. Гаврилов Г.А. Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. – Екатеринбург, 2003. – 155 с.
4. Журавський В.С. Становлення політичних партій в українському суспільстві та їх роль у політичному структуруванні парламенту. – К.: Парламентське видавництво, 2002. – 107 с.
5. Міщенко М. Суспільно-політичні процеси в Україні після парламентських виборів 2006 р. в дзеркалі громадської думки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gazumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=533. – Заголовок з титул. екрана.
6. Рябов С. Опозиція як джерело альтернативної політики // Вибори та демократія. – 2005. – №4 (6). – С. 8–18.
7. Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації. Інформаційно-аналітичне дослідження. Лабораторія законодавчих ініціатив. К. – 2006. – 34 с.
8. Шведа Ю. Україна на шляху демократизації: два кроки вперед, а далі...? // Вибори та демократія. – 2006. – № 2(8). – С.40–49.
9. Якименко Ю., Литвиненко О. Регіональні особливості ідейно-політичних орієнтацій громадян України в контексті виборчої кампанії-2006 (стаття Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2006. – №1 (73). – С. 2–19.

SUMMARY

Buslenko V. THE PECULIARITIES OF FUNCTIONING OF THE POLITICAL OPPOSITION IN THE REGIONS OF UKRAINE AFTER THE ELECTION 2006

The author aimed to expose the process of formalization of interaction in the triangle of opposition-majority-authority, to investigate institutionalized forms of the existence of the opposition in the regions of Ukraine, the mechanisms and reasons of its structuring.

The political practice has witnessed the variety of functioning models of the political opposition in regions. An important institutionalized mechanism of the realisation of the alternative policy is the body of regional and local self-government. Entering them by means of formation of deputy groups and factions of oppositional associations creates possibility to defend interests of the community not represented in the authority.

It's proved that the processes of the formation of the political opposition are decisive Ukraine-wide though their regional can be somewhat changed because of the correlation between the political forces.