

УДК 321.7.01:323

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2023.46.31>

ФЕНОМЕН СУБНАЦІОНАЛЬНИХ ПОЛІТИЧНИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ

Світлана Була

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
філософський факультет, кафедра політології
вул. Університетська, 1, 79000, м. Львів, Україна*

Марк Савчук

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
філософський факультет, кафедра політології
вул. Університетська, 1, 79000, м. Львів, Україна*

Досліджуючи політичні режими, вчені зіткнулися з проблемою масштабування. З одного боку, звичною одиницею аналізу в політології є держава як суб'єкт політики на усіх її рівнях. Але чи дійсно це так? Чи визначає держава перебіг політичного процесу в цілому на певній території? Чи уніфікує інституційну модель? Під час дослідження політичного процесу в Україні можливо відзначити наявність вже давно сформованих, альтернативних Києву, політико-економічних центрів. Фактично, вітчизняна політична система включає в себе багато субнаціональних структур, що в контексті політичних режимів володіють різними характеристиками та часто зовсім відрізняються від загальнодержавного устрою. Вплив місцевої політичної еліти, характер якої часто детермінує локальний режим, не обмежується адміністративно-територіальними межами, більше того, може експортуватися у сусідні регіони. Регіональні політичні проекти, що набирали популярність останні роки, стимулюють висвітлення цієї проблематики як у ЗМІ, так і в середині наукової спільноти. З огляду на це, актуальності набувають дослідження причинно-наслідкових зв'язків, які, з огляду на історичні умови, призвели до утвердження тих чи інших субнаціональних політичних режимів в Україні. З огляду на політичні реалії сьогодення, які демонструють неоднорідність політичної влади в регіонах, їхніх відносини із центральною владою та напрямки діяльності, можуть кардинально відрізнитися через різні субнаціональні режими, які затвердилися ще до початку війни. Тож причини формування субнаціональних політичних режимів необхідно починати шукати з огляду на ретроспективу формування сучасної України. Децентралізація, нерівномірність демократизації, зміни в соціо-економічному та культурному аспектах – це чинники, які стимулюють виокремлення субнаціонального рівня дослідження як повноцінного напрямку наукових розвідок.

Ключові слова: субнаціональний політичний режим, виборчий цикл, політична еліта, регіональні політичні проекти.

Століттями Українська державність була прихованою за адміністраціями загарбницьких держав. Кожна з них залишила неабиякий відбиток в місцевому менталітеті, культурі та політичному світогляді. Після здобуття незалежності, в 1991 році, Україна опинилася перед вибором, на яких основах будувати фундамент власних інститутів. Нескінченна низка політичних криз національного рівня не могла бути фактором зміцнення державності. В країні, у різних територіальних кордонах, сформувалися неформальні субнаціональні одиниці, які володіють легітимною локальною політичною елітою, власною інституційною структурою, системою засобів здобуття та розподілення влади, тобто є політичним

режимом. В умовах децентралізації управління, вільного доступу до ЗМІ та національної влади, яка традиційно швидко втрачала популярність серед населення, субнаціональні політичні режими стали невід'ємною частиною вітчизняної політичної системи. Оскільки вони чинять значний вплив на політичний процес, важливо чітко визначити передумови їхнього виникнення для операціоналізації та спроби подальшого прогнозування перспектив їх впливу на український політикум.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні субнаціональні політичні режими в Україні є предметом значної кількості наукових розвідок. Популярність цієї тематики тільки зростає. Прикладами цієї активності можуть стати роботи Т. Бевз, В. Гнатюка, М. Кармазіної, А. Ясінської, В. Яремчука. Серед закордонних дослідників відзначити варто К. Мацузато.

Субнаціональні політичні режими розвиваються у векторі, що був заданий на стадії їхнього формування. Передумови їхнього утворення можна шукати в різних аспектах політичного, починаючи від економічних та культурних передумов, закінчуючи інституційним ландшафтом та юридичною базою, в межах яких вони утворювалися. Систематизація та операціоналізація наявних даних про характер субнаціональних політичних режимів є необхідною для їхнього розуміння та подальшого прогнозування. Особливої уваги може вимагати партологічна складова, а також характер політичної еліти. Саме наявність легітимних формальних чи неформальних локальних лідерів часто зумовлює специфіку методів здійснення та розподілення влади в межах субнаціональної одиниці. Тож тема може бути розкритою з декількох сторін із залученням різних аспектів.

Для нашого аналізу необхідним є виокремлення феномену українських субнаціональних політичних режимів. В Україні сформувались багато складносурядних організацій, які, в різних територіальних межах, мають різні інституційні механізми та політичні ознаки. Ці організації представляють систему пов'язаних між собою різноспрямованих режимів, одні з яких успадковують демократичні традиції, а інші – рухаються у напрямі авторитарії. Політичні реалії сьогодення демонструють неоднорідність політичної влади в регіонах, їхніх відносини із центральною владою. Напрями діяльності можуть кардинально відрізнятися через різні субнаціональні режими, які затвердилися ще до початку війни. Тож в цій статті ми вважаємо за головне розглянути феномен українських субнаціональних політичних інститутів з точки зору їхнього формування та специфіки, зокрема для розуміння їхнього розвитку у майбутньому в умовах війни.

Виклад основного матеріалу. Причини формування субнаціональних політичних режимів необхідно починати шукати з огляду на ретроспективу формування сучасної України. Історично ці території входили до різних державних утворень та протягом віків були відірвані одне від одного. Тож в субнаціональних одиницях формувалася різна масова свідомість, культура, традиції та політичний дискурс. Лиш за радянських часів більшість етно-культурних земель українців були об'єднані в одну державну організацію. Традиції окремих регіонів підлягали уніфікації та знищенню, але вплив радянської пропаганди неоднаково відобразився на різних регіонах [5, с. 31–33].

Згідно з останніми дослідженнями, жителі різних українських регіонів не в рівному ступені відносять себе до української та/або регіональної спільноти. Виокремлюється тенденція, яка полягає в тому, що рівень загальноукраїнської ідентичності зростає, але в територіальному та етнічних вимірах залишається значна відмінність в цьому процесі. Так, наприклад, на питання: «Як би Ви відповіли самі собі на запитання: «Хто я такий?», лише 65% відповідали: «громадянин/ка України». Причому здебільшого ця відповідь розповсюджена у західних та центральних регіонах країни. На сході та півдні поширеною (проте ще

не домінуючою) була самоідентифікація з іншою національністю, локально-регіональною ідентичністю або радянською належністю [12].

На цій підставі можна стверджувати, що на рівні досліджень свідомісних настанов чинник традицій та історичного підґрунтя є домінантним та продовжує впливати на утворення регіональної ідентичності. Різне далеке (імперське) та недалеке (радянське) минуле створює поняття «унікального регіону» серед населення та організовує культурну основу для формування регіонального політичного режиму [5, с. 31–33].

В країні існує низка правових актів, які регулюють державну політику в сфері місцевої влади. В Конституції місцевому самоврядуванню присвячений окремих XI розділ, в якому йдеться про захист прав людей на самоуправління в межах місцевих громад. Формалізований погляд дає можливість розглядіти два ключові блоки принципів місцевої політики: загальноправові (легальність, підзвітність, гласність, належність влади до народу) та спеціалізовані (поєднання місцевих і національних інтересів, виборність, самостійність в межах повноважень і т.д.) [3]. З огляду на неможливість рівномірного втілення цих принципів в усій Україні, виникнення субнаціональних політичних режимів є очікуваним процесом, що сумішний із демократизацією.

Характерно, що субнаціональні політичні режими, як правило, створювали неформальну інституційну базу, яка оформляла вотчину для керування тих чи інших кланів та груп. Аналізуючи локальні режими в різних регіонах України, можна помітити, що більшість незакритих кримінальних проваджень, порушень прав людини та непотична система утворюються навколо закритої зацікавленої групи, яка монополізує владу в регіоні, районі, місті. Яскравим прикладом цього може бути Сумська область, в якій, вже на межі століть, існувала власна фінансово-промислова група. Їй належала повна, майже абсолютна політична влада в регіоні, яка вважала необхідним використання методів «твердої руки». «Ламати через коліно», – фраза, яку промовив тогочасний очільник Сумської ОДА В. Щербань, який, за твердженнями вчених, вважав себе ледь не «абсолютним королем» області [8, с. 36–66].

Під час розділення країни між олігархічними структурами та подальшої узурпації місцевої влади в окремих регіонах було відсутнє громадянське суспільство в Україні. На той момент в молодій державі в принципі не існувало чіткої стратегії сталого регіонального розвитку, розуміння необхідності впровадження демократичних практик у місцевих процесів та конкурентного доступу до ЗМІ. В останній декаді минулого століття, коли по всій країні люди роками могли не бачити пенсійних виплат через дефіцит в бюджеті, на Дніпропетровщині існувала штучна стабільність, яку подавали як здобутки регіональної влади. Таким чином, місцева еліта отримувала легітимізацію для вкорінення свого субнаціонального режиму, навіть залучаючи загальнодержавний ресурс [2; 4].

Аналізуючи інститут свободи слова в Україні, ми отримуємо достатньо стійку кореляцію між рівнем демократизацією та свободою преси. Чим більший індекс демократичності отримувала Україна, тим вищий індекс свободи слова можна було очікувати. При детальному розгляді випадків порушень свободи слова можна побачити, що деякі субнаціональні одиниці, наприклад Київ, Харків, Запоріжжя та Одеса, характеризуються нижчою вільністю для висловлення думок та журналістської діяльності, яка виявлялась у нападах на журналістів, засобах тиску та цензуруванні. Схожою ситуація є і серед прозорості регіональних ЗМІ. Зокрема, Львівські ЗМІ у півтора рази відкритіші та оприлюднюють більше інформації про себе, ніж Дніпропетровські. Придушення свободи слова в окремих регіонах є проявом утвореного в їхніх межах субнаціонального політичного режиму, який, за своїми характеристиками, в багатьох аспектах відрізняється від державного [1; 7; 14].

Подібну неоднорідність серед регіонів, яка робить свій внесок у формування альтернативного центральної владі режиму, можна прослідкувати у сфері дотримання громадянських прав, прозорості та підзвітності влади, корумпованості місцевих державних службовців та непотизмі. Рівень розвитку цих інститутів, як правило, залежить від ресурсної бази, якою володіє місцева еліта. Тож неформальний інститут корупції має виразніші ознаки в регіонах з великим фінансовим потоком та слабо розвиненим громадянським суспільством. На думку експертів громадської організації «Всеукраїнський центр протидії корупції та сприяння правоохоронним органам», найбільш корумпованим містом в Україні є Одеса. Вигідне географічне положення, яке стало причиною утворення найбільшого транспортного хабу в Україні, низка великих промислових підприємств та близькість регіональної еліти із криміналітетом утворює підґрунтя для поширення корупції [14]. На Волині, навпаки, спостерігається зворотна ситуація. Невелика ресурсна база, за результатами дослідження, стала причиною найменшого в Україні рівня корупції [11].

Загалом українська місцева політика рухається в напрямі збільшення прозорості та підзвітності. Проте цей процес не є рівномірним та, враховуючи підвищення конкуренції серед міст у сфері прозорості та підзвітності, збільшення балів не завжди гарантує підвищення рейтингових позицій. Найбільш прозорими містами України були Маріуполь та Львів. Субнаціональний режим в Донецькій області, після анексії частини її території, кардинально змінився та почав рухатися в напрямі демократизації, в той час як вся Львівщина традиційно розглядалась як осередок розвиненого народовладдя [9; 15].

Важливим аспектом формування субнаціональних політичних режимів є місцеві партійні системи. За результатами виборів 1990 та 1994 років, які стали установчими для української державності та почали процес демократизації суспільства, боротьба зосереджувалась між комуністичними та демократичними силами. І хоча комуністи в косметично-оновленому вигляді зберігали за собою домінацію, в західних регіонах вони поступилися національно-демократичним силам. В обласних радах трьох галицьких областей КПУ зайняла місце опозиції та в подальшому стрімко втрачала свої позиції. Зміна влади у західному регіоні створила можливості для пришвидшеної демократизації цих областей, в яких був мінімізований вплив экс-партійної верхівки, яка на сході країни все останнє десятиріччя XX ст. монополізувала в своїх руках значну частину влади та будувала авторитарні анклавні [10].

З часом, зі зміною запитів у суспільстві, які відображались у партійних програмах та гаслах, результати виборів стали все більше поляризувати українські регіони по лінії захід/схід. Але вже за результатами місцевих виборів 2006 р. видно, що важливу роль стали відігравати місцеві політичні сили. Регіональні партії, враховуючи місцеву електоральну кон'юнктуру, дещо посували парламентські партії, отримували представництво у регіонах та закріплювалися на рівні субнаціонального актора, не маючи загальнодержавних амбіцій. Проте місцеві політичні сили ще не стали головною силою в регіонах [10].

Принципові зміни в політичній системі України відбулись після Революції Гідності. Зміни торкнулися і субрегіональних одиниць. На міських, районних та обласних рівнях представництво отримали 80 непарламентських партій. Деякі з них отримали представництво по всій Україні, а деякі – були утворені навмисне, як локальні політичні проекти. Загалом, цей виборчий цикл відрізнявся від попередніх більшою кількістю локальних та субрегіональних партій. Внаслідок цього характерною рисою цих виборів стала висока фракційність, яка, через ідеологічну подібність, не вилілась у політичну кризу, а затвердила постмайданні зміни в політичному просторі [6, с. 188–202].

Ще раніше почали утворюватися «блоки» в підтримку регіональних лідерів. Останні місцеві вибори виявили найбільшу популярність локальних політичних проектів, що часто представляли обличчя окремих місцевих політиків. Ці блоки, як правило, створювалися місцевою елітою для розширення або збереження власного впливу та, здебільшого, пов'язувалися з конкретним політичним суб'єктом, який володів високою пізнаваністю. Ідея полягає в наданні голові місцевої ради можливості створити окрему фракцію у місцевій раді для затвердження власного політичного курсу та отримання більшої незалежності від інших сил, зокрема зі сторони центральної влади [6, с. 154–172]. Зокрема, в найбільших українських містах перемогу здобули чинні мери, а серед десяти найбільших міст лише в одному Кривому Розі найбільшу підтримку отримала партія, яка була представлена у Верховній Раді (ОПЗЖ) [13]. Цей процес міг стати наслідком фактичного узгодження між елітою та суспільством умов співіснування. Відповідно, в більшості регіонів закріпилися субнаціональні політичні режими, які в умовах децентралізації здобувають ще більше відмінних від центру ознак.

Фактор фінансової незалежності та децентралізації відіграє ключову роль в такій політичній конфігурації. Вона забезпечує місцевій політичній еліті автономність, яка обмежується лише силовим блоком, контроль над якою номінально має Київ. В умовах високого рівня корумпованості ключовим для силовиків є джерела їхнього особистого збагачення, а отже, вони стають відкритими для взаємодії з локальними кланами. Регіональні групи інтересів зосереджують в своїх руках більшість влади та, знаходячись у публічній опозиції із, як правило, непопулярною центральною владою, отримують особистісні дивіденди. Під таким кутом зору роль неформальних інститутів є головною в утвердженні субнаціональних політичних режимів [5].

Висновки. Підсумовуючи, зауважимо, що політична система України протягом багатьох років була пов'язана з субнаціональними політичними режимами. В молодій державі через низку історико-культурних та політико-економічних факторів утворилося багато субнаціональних політичних режимів. Вони володіють різними характеристиками, які детерміновані їхнім територіальним розташуванням, місцевою політичною елітою, наявністю промислових потужностей та розвитком громадянського суспільства. Різні умови перебігу процесу демократизації є зовнішньою характеристикою локальних режимів. В умовах війни особливо важливою стає необхідність розуміння специфіки регіональної політики для об'єднання країни. Тож стратегічної ваги набувають подальші дослідження феномену субнаціональних політичних режимів України.

Список використаної літератури

1. Барометр Свободи Слова [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://imi.org.ua/monitorings/barometr-svobody-slova>
2. Бевз Т. Регіональні політичні режими Дніпропетровщини: етапи формування, специфіка функціонування та особливості трансформації. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2017. Вип. 88(2). С. 77–111.
3. Гришук М. Принципи місцевого самоврядування як основні засади організації та функціонування місцевого самоврядування: політико-правовий аналіз. *Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (керівник авт. кол.), Л. І. Кормич (ред.), М. А. Польовий (відп. секр.) [та ін.]*. Одеса. 2009. Вип. 37. С. 266–270.
4. Кармазіна М., Бевз Т., Горбатюк М., Зорич О. Регіональні політичні еліти в Україні: особливості формування, цінності та ідентичності (кінець 1991–2019 рр.). Київ: ІПІ-ЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2020. 264 с.

5. Кармазіна М., Бевз Т., Ротар Н. Регіональні політичні режими в Україні: підстави формування, специфіка функціонування, особливості трансформації. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2018. 248 с.
6. Манайло-Приходько Р. Регіональний вимір розвитку та функціонування партійної системи України. Дис. канд. політ. наук: 23.00.02. 2018. 291 с.
7. Прозорість регіональних медіа [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://imi.org.ua/infographics/prozorst-media-i37788>
8. Регіональні політичні еліти в Україні: аналіз літератури з проблеми та характеристика емпіричної бази для вивчення феномену (кінець 1991–2018 рр.) / За ред. М. С. Кармазіної. Київ, ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2019. 264 с.
9. Рейтинги прозорості та підзвітності міст – 2020. Аналітичний звіт. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/Analitichnyj-zvit.-Rejtyngy-prozorosti-ta-pidzvitnosti-mist-2020-1.pdf>
10. Розумний М., Павленко І. Партійне законодавство та розвиток політичних партій в Україні. Київ: НІСД. 2015. 20 с.
11. Стан корупції в Україні. Інфографіка [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/1935532-stan-koruptsiji-v-ukrajini-infografika.html
12. Ткачук А., Наталенко Н. Місцева ідентичність. Для територіальних громад і не тільки. Київ: ТОВ “Видавництво “Юстон”. 2020. 97 с.
13. Український центр політичних та економічних досліджень ім. О. Разумкова. Проект “Партійна система України після 2019 року: ключові особливості та перспективи подальшого розвитку”. Київ. 2020. Режим доступу: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_part_sistem.pdf
14. Яке місто в Україні найбільш корумповане? [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://anticorruption.com.ua/news-yake-msto-ukrayini-nayblsh-korumpovane.html>
15. Яремчук В. Регіональні політичні режими в Україні: Львівщина (1990–2017 рр.). Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2018. 112 с.

THE PHENOMENON OF SUBNATIONAL POLITICAL REGIMES IN UKRAINE

Svitlana Bula

*Ivan Franko National University of Lviv,
Faculty of Philosophy, Department of Political Science
Universytetska str., 1, 79000, Lviv, Ukraine*

Mark Savchuk

*Ivan Franko National University of Lviv,
Faculty of Philosophy, Department of Political Science
Universytetska str., 1, 79000, Lviv, Ukraine*

When studying political regimes, scientists faced the problem of scaling. On the one hand, the usual unit of analysis in political science is the State, as the subject of politics at all its levels, but is this really so? Does the state determine the course of the political process as a whole in a certain territory? Does it unify the institutional model? During the study of the political process in Ukraine, it is possible to note the presence of long-established alternative political and economic centers to Kyiv. In fact, the domestic political system includes many sub-national structures that, in the context of political regimes, have different characteristics and are often quite different from the national system. The influence of the local political elite, the character

of which is often determined by the local regime, is not limited to administrative-territorial boundaries and can even be exported to neighboring regions. Regional political projects that have gained popularity in recent years stimulate the coverage of this issue, both in the mass media and within the scientific community. In view of this, actualization is being acquired by the exploration of cause-and-effect relationships, which, given the historical conditions, led to the establishment of certain sub-national political regimes in Ukraine. Given the political realities of today, which demonstrate the heterogeneity of political power in the regions, their relations with the central government and directions of activity can be radically different due to various subnational regimes that have established themselves even before the start of the war. Therefore, it is necessary to start looking for the reasons for the formation of sub-national political regimes in view of the retrospect of the formation of modern Ukraine. Decentralization, uneven democratization, changes in socio-economic and cultural aspects are factors that stimulate the separation of the subnational level of research as a fullfledged direction of scientific research.

Key words: subnational political regime, election cycle, political elite, regional political projects.