

Инна Валевская

Политико-правовые аспекты трансформационных процессов в Украине

Wschodnioznawstwo 3, 167-173

2009

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Политико-правовые аспекты трансформационных процессов в Украине

Демократическое общество характеризуется наличием сбалансированной политической системой и эффективным государственным управлением. Финансово-экономический кризис, с которым столкнулась Украина показал наличие существенных институционных дисбалансов, которые тормозят создание эффективных предупредительных мер против распространения кризисных процессов. Перед украинскими политиками и научным сообществом стоит задача определения содержания дизайна политико-управленческих отношений с целью нейтрализации институционных конфликтов и гармонизации политической системы.

Определение конкретного содержания сбалансированной структуры политической системы в Украине до сих пор остается дискуссионным вопросом. Целью этой статьи является исследование политико-правовых аспектов институционных дисбалансов препятствующих эффективной работе органов управления. Для реализации указанной цели необходимо было решить следующие исследовательские задачи. В частности, дать краткую характеристику механизма сдерживаний и противовесов в политической системе как общедемократического принципа; проанализировать конкретные институционные дисбалансы в системе политико-управленческих отношений; определить направления построения сбалансированных институционных отношений в политической системе.

Понятие сдерживаний и противовесов указывает на исторически сформированный баланс властных полномочий и функциональных обязанностей в функционировании субъектов политического процесса в создании государственной политики. В организации государственного управления определяется баланс сдерживаний и противовесов по вертикали, когда выстраиваются отношения власти от центра до отдельных территорий (общин), между центральными и региональными (местными) органами власти. Задача построения вертикального баланса сдерживаний и противовесов связывается с поиском баланса интересов центра и территорий, когда, с одной стороны, нужно ограничить проявления регионального эгоизма, а из другой, таким образом организовать работу центральных органов, что-

бы не существовало регионов-любимцев за счет пренебрежения интересами других регионов.

Также определяется баланс сдерживаний и противовесов по горизонтали, когда ставится задача создания оптимальной организации работы разных ведомств, к компетенции которых относится реализация государственной политики в определенной сфере общественной жизни. Здесь ставятся задачи недопущения дублирования в работе разных ведомств и взаимному согласованию планов их работы.

Механизм сдерживаний и противовесов имеет несколько важных функций в обеспечении эффективности государственного управления. В частности, функционирование этого механизма обеспечивает недопущение доминирования одной ветви власти или субъекта политики над другими. Важной функцией механизма сдерживаний и противовесов является обеспечения открытости государственной власти и повышение ее адаптивности к новым формам организации общества. Открытость является надежным средством против деградации как политической системы вообще, так и государственного управления, в частности. Открытая власть, способная к адаптации новых ценностей и организационных форм имеет иммунитет против бюрократизации органов управления. Действие механизма сдерживаний и противовесов в условиях Украины содействует развитию плюралистических принципов управления и обеспечивает способность государственных органов власти и других субъектов политического процесса формировать сбалансированный курс политики, где были бы учтены интересы социальных групп не имеющих представительства во власти.

Этот механизм также выполняет функцию «амортизатора» в конкуренции политических доктрин. С одной стороны, он защищает политическую систему от разрушительных радикальных политических доктрин, с другой – выступает средством против ретроградства. Механизм сдерживаний и противовесов способен обеспечить эволюционный путь развития государства. Этот механизм создает условия, чтобы реформаторские политические силы не превратились в радикальные, а консервативные партии отказывались от ретроградных взглядов.

Следует отметить, что понятие сдерживаний и противовесов не означает соперничество разных ветвей власти. Конкуренция между ветвями власти должна существовать не в полномочиях и функциях, а в принятии программ экономического и социального развития. Как отмечает российский исследователь А.Бережков, «не может быть конфликта между «властью» в правовом государстве, то есть там, где существует конституционная законность. Так называемый «конфликт власти» является или выражением нежелания одной из ветвей единой государственной власти действовать строго в пределах, установленных для нее Конституцией и действующим законодательством, или является проявлением действительно противоречи-

вых или крайне абстрактных положений Конституции и законодательства, которые могут пониматься и трактоваться по-разному»¹.

Объединительная функция, присущая механизму сдерживаний и противовесов является особенно важной для современной Украины. С помощью этой функции можно синтезировать общенациональные (государственные), корпоративно-политические и приватные интересы, а также нейтрализовать территориальные, языковые, этнические, социальные и прочие диспропорции и противоречия в обществе.

Механизм сдерживаний и противовесов не является статической величиной, наоборот, это – динамический процесс, когда функции и полномочие органов власти и участников политического процесса постоянно меняются. Цикл развития механизма сдерживаний и противовесов схематично можно представить таким образом: 1). Status quo функций и полномочий субъектов государственной политики; 2). Накопление диспропорций или нарушений в реализации определенных функций и полномочий в процессе создания политики; 3). Конфликтное столкновение интересов разных субъектов политики; 4). Разрешение конфликта интересов, формирование новой конструкции сдерживаний и противовесов, определение новых функций и полномочий субъектов политики. Формирование качественно нового status quo. Как отмечает российский исследователь А. Маныкин «цикличность развития системы «сдерживаний и противовесов» не означает движение по замкнутому кругу. Восстановление динамического равновесия системы «сдерживаний и противовесов» происходит каждый раз на качественно новой основе, которая более отвечает объективным нуждам общественного прогресса»². Таким образом функционирования и развитие механизма сдерживаний и противовесов позволяет осуществлять масштабные преобразования в политической системы.

Как отмечалось выше, финансово-экономический кризис ставит на повестку дня задачу институционального обновления государственного управления в Украине. Обозначим основные функциональные дисбалансы, ликвидация которых требует консолидированных усилий политиков и научного сообщества.

Первый из них – это институциональный дуализм в формировании правительства. Действующей Конституцией предусмотрено противоречивый с точки зрения институциональной сбалансированности способ формирования Кабинета Министров. Основной Закон определяет так называемую

¹ А.Г. Бережков, Принцип разделения властей в контексте теории и практики советской и современной российской государственности // Разделение властей: Учеб. Пособие. – 2-е изд., /Отв. ред. М.Н.Марченко – М.: Изд-Во МГУ, Юрайт-Издат, 2004. – 428с. С.344.

² А.С. Маныкин, Разделение властей: роль в адаптации политической системы. Див. Разделение властей, С. 91-92.

«президентскую квоту» (министр обороны, министр иностранных дел), которая назначается по представлению президента, тогда как другие члены Кабинета Министров получают свои должности по представлению премьер-министра. Такой институциональный дуализм в назначении членов Кабинета Министров потенциально содержит угрозу возникновения политико-управленческих отношений, ибо ограничивает влияние правительства на сферу национальной безопасности и внешнюю политику государства.

Предметом многочисленных критических оценок в среде экспертов и политиков является нынешняя система отношений между правительством и президентом с вертикалью местных государственных администраций. Конституция Украины и Закон „О Кабинете Министров Украины” закладывают конфликтную модель отношений между центральной и региональной исполнительной властью. В частности, главы местных администраций назначаются и увольняются президентом, но в повседневной работе они подотчетны и подконтрольны правительству. Очевидно, что этот дуализм подчинения является препятствием для формирования эффективного управления.

Следующей актуальной проблемой трансформационных изменений в политической системе является необходимость размежевания политических и административных функций в государственном управлении. Для политической системы, сложившейся в Украине характерным является неопределенный институциональный характер политических и административных функций. Отсутствие такого размежевания делает систему государственного управления заложником результатов очередной парламентской избирательной кампании, когда победившая на выборах коалиция получает право на свое усмотрение распоряжаться всем кадровым потенциалом административного аппарата. В результате возникает угроза того, что органы власти могут быть поделенными между различными группами политического влияния. Департизация и деполитизация деятельности органов государственной власти является важной задачей в создании сбалансированных политико-управленческих отношений. Целью размежевания политических и административных функций является, во-первых, создание политически нейтрального административного корпуса, во-вторых, сохранение надлежащего профессионального уровня государственных служащих, и, в-третьих, деполитизация государственной службы.

Важным направлением трансформационных изменений является предотвращение корпоратизации политики, обеспечение открытости политического процесса. Нынешняя пропорциональная система выборов в парламент и местные советы, которая основывается на модели «закрытых списков» напрямую способствует корпоратизации политической сферы. Действующая избирательная система содействует экспансии корпоратив-

ных партийных интересов и практически не оставляет шансов участникам политического процесса реализовывать общегосударственные интересы. С помощью нормы императивного мандата закрытость избирательного списка трансформируется в закрытость партийных фракций. Эта норма гарантирует владельцам партий статус сюзеренов в течение всего политического цикла от избирательного процесса до конца каденции Верховной Рады и местных советов.

Экспертное сообщество и многие политики придерживаются консолидированного мнения, что действующая пропорциональная избирательная система, базирующаяся на модели т.н. «закрытых списков» является едва ли не главным фактором, провоцирующим государственно-политические конфликты. Этот тип избирательной системы фактически делает невозможным обновление политических элитных групп и деформирует этические нормы политической деятельности. В повестке дня стоит осуществление реформы избирательного законодательства и принятия избирательной модели, которая бы основывалась на модели т.н. «открытых» (или «региональных») партийных списков. В порядке альтернативы широко обсуждается также вариант возвращения к смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы.

Чрезвычайно актуальным вопросом трансформационных изменений в политической сфере является необходимость изменений в систему финансирования партий и избирательных блоков. Действующее законодательство декларирует невозможность монопольного финансирования партий. Вместе с тем на практике эти нормы не работают. Механизмы финансирования партий, избирательных блоков, отдельных кандидатов остаются большей частью закрытыми от общественности. Это ставит субъектов политики в полную зависимость от спонсоров избирательных кампаний и ограничивает их самостоятельность. Очевидно, что необходимы новации в избирательном законодательстве, которые бы, во-первых, обеспечили открытость механизма финансирования партий и отдельных политиков, во-вторых, сделали бы невозможным монополизм в их финансировании.

Важным направлением трансформационных изменений является развития идеологических и ценностных аспектов гармонизации политико-управленческих отношений. Кризисные явления на протяжении 2005-2008 г. показал, что проблема гармонизации политико-управленческих отношений имеет не только формально-юридическое, но и политико-идеологическое измерение.

Принцип разделения властей способен довести свою эффективность не только при условии безупречного формально-юридического воплощения в механизме сдерживаний и противовесов, а еще и при наличии соответствующих ментальных и культурных факторов в сознании участников политической деятельности. Без этого принцип разделения власти не вы-

полняет своих функций. В то же время в условиях доминирования партий популистской направленности создаются благоприятные условия, чтобы вместо правового механизма гармонизации политико-управленческих отношений утверждалась практика теневых договоренностей между политическими игроками.

Изложенные факторы актуализируют задачу формирования в общественном сознании уважения к ценностям разделения властей. Пропагандирование необходимости развития механизма сдерживаний и противовесов как средства решения политических конфликтов должна стать прерогативой либеральных партий, идеология которых базируется на ценностях экономического и политического плюрализма. Вместе с тем, до тех пор пока в экономике украинского общества решающую роль будет играть олигархический капитал, политическое лицо государства будут определять вождистские партии популистской направленности, представляющие интересы олигархии. В этой ситуации идеи гармонизации политико-управленческих отношений и создание механизма сдерживаний и противовесов будут выступать как идеал, а не как императив повседневной практики политической деятельности и государственного управления.

В этом плане в повестку дня выходит задача определения социальных групп и политических сил, заинтересованных в том, чтобы политическая система украинского общества строилась на механизме сдерживаний и противовесов. Очевидно, что политические силы либерального направления должны приложить достаточно усилий для разъяснения общественному мнению содержания принципа разделения власти как базового в создании демократического государства.

В украинском обществе происходят фундаментальные политические и социально-экономические трансформации. В частности, актуальным является осмысление природы этих трансформаций в контексте общеевропейских тенденций и построения государственных институтов, которые бы были адекватны вызовам времени.

Для обеспечения динамики трансформационных процессов и снижения конфликтности в политической сфере необходимы институциональные изменения, направленные на ликвидацию причин возникновения конфликтов интересов. Субъекты, участвующие в формировании государственной политики (представительские органы власти, органы исполнительной власти, партии, общественные объединения, группы интересов) могут сотрудничать на достижение общих целей и или находиться в состоянии конфликта интересов, когда каждый участник стремится отстоять свои корпоративные интересы. В условиях современного украинского общества именно конфликт интересов является наиболее сильным препятствием в деле создания качественной политики. Преследуя свои корпоративные интересы финансово-промышленные и политические группы используют различные

коммуникационные каналы для выражения своих требований, переводя их в сферу политической борьбы и принятия государственных решений. В этом плане одной из приоритетных задач трансформационных изменений должна стать законодательная регламентация деятельности групп интересов и практики лоббизма.

Несмотря на определенные успехи в отдельных направлениях, реформирование украинского общества происходило без четко определенного и понятного для участников политического процесса механизма реализации. Среди причин неудовлетворительного состояния реализации государственной политики можно указать, во-первых, отсутствие консенсуса среди элитных групп относительно базовых ценностей и ориентиров общественного развития; во-вторых, сильное влияние корпоративных и личных интересов участников политического процесса. Экспансия корпоративных интересов в некоторых сферах, например, приватизации, была настолько сильной, что фактически привела к тому, что государственное управление подчинялось реализации интересов отдельных финансово-промышленных групп. В-третьих, это – институциональная слабость центральных органов власти во реализации системной государственной политики.

Для переходных обществ формирования национальной идентичности является ключевым фактором в определении как ориентиров общественного прогресса, так и национальных интересов. Устойчивая национальная идентичность свидетельствует о существовании в общественном сознании принципиального согласия относительно иерархии приоритетов внутренней и внешней политики государства. Наличие устойчивой национальной идентичности минимизирует конфликтность в обществе. Перед украинской политической и экономической элитой стоит задача обеспечения трансформационных процессов в направлении социальной и политической солидарности, ценностей сотрудничества, поиска оптимального баланса государственных, общественных и частных интересов.