

В. А. Ребкало,
доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри
державної політики та управління політичними процесами,
Національна академія державного управління при
Президентіві України

В. М. Козаков,
доктор наук з державного управління, доцент, професор
кафедри державної політики та управління політичними
процесами, Національна академія державного управління при
Президентіві України

МАКРОПОЛІТИЧНІ СКЛАДОВІ ФОРМУВАННЯ ЗБАЛАНСОВАНОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті висвітлюються теоретичні засади розподілу влади як загальнодемократичного принципу урядування, розкривається зміст та функції механізму стримувань і противаг у творенні державної політики України.

The article is devoted to the decision of basic questions of a public-administrative science, in particular a problem of social-valuable measurement of the government, definition of priorities of development of system of the public administration in a modern Ukrainian society.

Ключові слова: державна влада, державне управління, політична система, соціально-ціннісні засади державного управління.

Key words: public administration, political system, social-valuable foundations of the Public Administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Демократичний розвиток українського суспільства неможливий без створення ефективного механізму формування та здійснення державної політики. Фундаментальні трансформації, що відбуваються в українському суспільстві, ставлять на порядок денний питання щодо ролі балансу стримувань і противаг у розробці та впровадженні державної політики, освоєння нових методологічних засад аналізу процесів, що відбуваються у політичній сфері.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

Чимало теоретичних кроків у розвитку нової парадигми державного управління вже зробили вітчизняні дослідники: В.Авер'янов, В.Бакуменко, В.Бодров, В.Бондаренко, І.Грицяк, В.Князев, О.Лебединська, В.Луговий, Т.Мотренко, П.Надолішній, І.Надольний, М.Пірен, Я.Радиш, І.Розпутенко, Г.Ситник, В.Скуратівський, А.Шкляр та ін.

Метою і завданням дослідження, результати якого викладено в цій статті, є визначення та обґрунтування механізму стримувань та противаг як важливого ресурсу розвитку інституційної спроможності уряду у впровадженні ефективно державної політики України. Для реалізації цієї мети автори намагалися:

— визначити основні функції розподілу влади у системі державної політики та управління;

— окреслити задачі з формування збалансованої публічної влади, зокрема щодо унеможливлення корпоративної та закритості політико-управлінської сфери.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ СТАТТІ

Окрім суто управлінських дисбалансів, у політичній системі українського суспільства існують макрополітичні дисбаланси стримувань і противаг. Ці дисбаланси мають макрополітичний характер і загрожують стагнації розвитку держави як інституту, покликаною формувати і здійснювати політику, спрямовану на реалізацію загальнонаціональних інтересів.

Нинішня система державного управління не відповідає потребам суспільства. Державні інститути існують у політико-правових умовах, що утрудняють виконання основної функції — формування і реалізацію державної політики в інтересах суспільства. Така ситуація позначається як загроза втрати державою своєї суб'єктності. Термін "суб'єктність держави" в даному випадку служить для визначення здатності державних інститутів формувати загальнонаціональні (тобто державні) інтереси і через мобілізацію ресурсів суспільства реалізувати ці інтереси в практичній політиці.

В Україні формується корпоративна політична система, яка дедалі перетворюється на систему закритих від впливу громадянського суспільства політичних відносин, де рішення приймаються вузьким колом політиків з метою реалізації власних корпоративних інтересів. Її протилежністю є публічна політика, де в механізмі прийняття рішень бере участь громадянське суспільство і рішення спрямовані на реалізацію інтересів всього суспільства. На практиці не буває повністю закритих корпоративних політичних систем, так

само, як і абсолютно публічних. Мова йде про тенденції, коли в політичній практиці домінують або корпоративні цінності, або плюралістичні, що орієнтуються на публічність та потреби громадянського суспільства.

В Україні становлення корпоративної політики стало наслідком домінування в економіці великого капіталу, який сформувався унаслідок приватизації базових галузей економіки. Коли великі ФПГ набули статусу реальних політичних акторів, в політичній сфері сформувалися конкретні інституціональні форми і правові норми корпоративної політики.

У становленні правових засад корпоративної політики можна позначити наступні етапи. Перший — внесення в Конституцію норми імперативного мандата для депутатів Верховної Ради і прийняття пропорційної виборчої системи, що ґрунтується на моделі "закритих списків" у парламент і місцеві ради. Другий — прийняття закону, що поширює норму імперативного мандата на депутатів місцевих рад і прийняття Закону "Про Кабінет Міністрів України", який забезпечує виконавчій владі практично необмежений адміністративний ресурс. Сьогодні триває заключний етапу, суть якого полягає в побудованні інституціональної самодостатності корпоративної політики. Для цього необхідно, по-перше, істотно підняти виборчий бар'єр на парламентських виборах; по-друге, прийняти закон "Про парламентську опозицію". Якщо ці новації у законодавстві будуть прийняті, то в Україні затвердиться інституційне самодостатня корпоративна політична система.

Суть корпоративної політики проста: зменшити число учасників політичного процесу, що вносять дисбаланс у систему корпоративних інтересів; ускладнити процедуру "входу" у політику нових гравців; максимально спростити механізм політичних відносин. Корпоративна політика для тих, хто в ній бере участь, повинна бути простою, а головою — контрольованою.

Корпоративна політика будується на певних базових елементах, що мають чітке функціональне призначення.

Пропорційна система виборів у парламент і місцеві ради, що ґрунтується на моделі "закритих списків", є фундаментом архітектури корпоративної політики. Усі наступні елементи є надбудовою і логічним продовженням цього фундаменту. Відповідно до прийнятої виборчої моделі в Україні персональний склад депутатського корпусу формується обмеженим числом партійних вождів і фінансових донорів партій.

Українській політичній системі довелося пережити стрімкі зміни виборчої системи від мажоритарної до пропорційної. У результаті експериментування з виборчими системами в Україні прийнята модель, що викликає серйозні сумніви щодо відповідності нормам демократії. Модель нинішньої виборчої системи пропонує населенню роль не відповідального виборця, а, скоріше, реєстратора — схвалити або відхилити запропонований варіант виборчого списку [1].

Мажоритарна система справедливо викликала дорікання за панування адміністративного ресурсу і купівлі округів, але і прийнята пропорційна система, побудована на моделі "закритих списків" викликає не менші дорікання

щодо практики продажу/покупки місць у виборчих списках. У підсумку виборчі кампанії 2006 і 2007 років стали унікальними за ступенем корпоративної закритості політичного класу.

Чинна виборча система сприяє агресії корпоративних і партійних інтересів і практично не залишає шансів для учасників політичного процесу реалізувати загальнодержавні інтереси.

Норма імперативного мандата для депутатів парламенту і місцевих рад — логічне продовження прийнятої виборчої системи. За допомогою цієї норми закритість виборчого списку трансформується в закритість партійних фракцій. Ця норма гарантує власникам партій і блоків статус созеренів впродовж політичного циклу від виборчого процесу до закінчення каденції Верховної Ради і місцевих рад [2].

Пропорційна виборча модель разом з імперативним мандатом можуть принести максимальні дивіденди переможцям тільки в умовах високого виборчого цензу. Нинішній бар'єр у 3% не може повною мірою гарантувати керованість результатами виборчої кампанії, тому щод зберігається загроза проходження в парламент учасників політики, які не підпорядковані сформованій системі корпоративних відносин.

Прийнятий у 2007 році Закон "Про Кабінет Міністрів України" встановлює норми корпоративної політики у виконавчій владі. Зокрема, цим законом затверджується заполітизована модель державного управління. Відсутність у законі інституціонального розмежування політичних і адміністративних функцій і посад робить систему державного управління привабливим призом для переможців у парламентській виборчій кампанії. Коаліція, що перемогла, одержує право на свій розсуд безконтрольно розпоряджатися всім кадровим потенціалом адміністративного апарата.

Нарешті, заключним елементом становлення корпоративної політики повинне стати прийняття Закону "Про парламентську опозицію". З точки зору здорового глузду, здавалося б, що прав і свобод, гарантованих Конституцією, цілком достатньо, щоб займатися опозиційною політичною діяльністю. Законодавчі гарантії опозиції — це *alter ego* заполітизованої виконавчої влади, встановлюваної Законом "Про Кабінет Міністрів України" [4]. Відповідно до проекту закону опозиції надається чимало привабливих посад, що дозволяють контролювати як виконавчу владу, так і роботу парламенту. Ідея прийняти цей закон цілком знаходиться в руслі корпоративної політики. Цей закон не дає можливості безконтрольно користуватися благами адміністрування, водночас опозиції гарантується цілком пристойний ресурс. Результатом прийнятого Закону "Про опозиції" можливі мінливості зворотньо-поступального руху з влади в опозицію і навпаки будуть зведені до мінімуму.

У громадській думці є розуміння небезпеки корпоративної політики. Для великого капіталу переваги корпоративної політики очевидні, тому що вона прогнозована і контрольована. Тут зведені до мінімуму загрози появи гравців, не підпорядкованих у загальному структурі бізнесових і політичних інтересів. У випадку остаточного становлення інститутів корпоративної політики великий

капітал одержить надійні страхові гарантії фінансування політики.

Для запобігання корпоративної політики і відповідно встановлення дієвого балансу між партійно-груповими і суспільними інтересами необхідно, як мінімум, ліквідувати механізм обрання в парламент і місцеві органи влади по "закритих списках"; ліквідувати норму імперативного мандата для депутатів парламенту; внести в Закон "Про Кабінет Міністрів України" норму, що встановлює функціональне й інституціональне розмежування політичних і адміністративних посад у виконавчій владі; залишити незмінним прийнятий виборчий бар'єр; відмовитися від ідеї прийняття Закону "Про парламентську опозицію". Права опозиції можуть бути зафіксовані в регламенті Верховної Ради.

Наступним макрополітичним чинником, який загрожує суб'єктності держави є порушення балансу регіональних і національних інтересів.

Введення мажоритарно-пропорційної, а згодом і пропорційної виборчих систем не змогло нейтралізувати негативні наслідки регіоналізації політичного простору.

Політична регіоналізація — природне явище для парламентаризму, але в Україні експансія політичного регіоналізму не може не викликати стурбованості. Всь конфлікту "Схід — Захід" в ідеалі могла б стати фактором, що свідчить про різноманіття політичного життя і перетворитися у стимул для взаємозбагачення регіональних учасників політичного процесу. Але на сьогоднішній день ця вільна виступає джерелом деструктивних процесів і напряду сприяє поширенню дисбалансів у системі державного управління. Як показав досвід президентських виборів 2004 року і парламентських 2006 і 2007 років, учасники виборчого процесу навіть і не прагнуть перебороти негативні наслідки регіоналізму, навпаки, за рахунок ескалации міжрегіональних відмінностей намагаються максимально мобілізувати на свою сторону електорат лояльних регіонів.

Відсутність механізму, який би встановлював баланс стримувань і противаг стосовно інтересів фінансово-промислових груп і національних інтересів, має стати предметом особливої уваги [3].

Нинішні ФПГ, що виникли в результаті симбіозу великого капіталу, партій і органів державного керування по праву можна вважати учасниками політики, хоча вони уникають декларування політичних цілей. Гіпотетично великий капітал зацікавлений у зміцненні суб'єктності держави, тому що однією з функцій держави є просування національного капіталу на світових ринках. У публіцистиці можна зустріти думку стосовно сприятливого впливу великого капіталу на економічний і соціальний розвиток українського суспільства. Прихильники цієї точки зору стверджують, що великий капітал є ледве не двигуном економічного і соціального розвитку, що нібито саме великий капітал може стати основою технічного і технологічного прориву України.

Реальне стан справ поки не дає підстав для такого оптимізму. Навпаки, економічна діяльність коаліційних урядів викликає обґрунтовану тривогу щодо того, що інтереси ФПГ, що є акціонерами парламентської коаліції, виступають для урядів більш пріоритетними, аніж інтереси

суспільства. Існує чимало фактів які засвідчують, що нинішні українські ФПГ, як і в часи президентства Кучми, сприяють державу як засіб збільшення власного капіталу через пільговий розподіл ресурсів і підпорядкування діяльності органів влади своїм інтересам.

Унаслідок відсутності балансу стримувань і переваг між інтересами ФПГ і національними інтересами в Україні формується економічна модель олігархічного капіталізму, якій зміцнює свою могутність за рахунок ослаблення впливу на державну політику усіх інших соціальних прошарків. Для прихильників точки зору, що нібито процвітання великого капіталу є умовою прогресу суспільства, варто нагадати, що нинішні ФПГ дотепер не ініціювали жодного значимого економічного проекту, який можна було б зв'язати з науково-технічним проривом України. Бідність населення є благодатним середовищем для процвітання вождистських партій, що підтримуються і фінансуються ФПГ. В ідеалі з виходом на політичну арену середнього класу нинішній міцний зв'язок "грошей" і "політики" був би пом'якшувальним фактором, який нині начисто відсутній — суспільним авторитетом представників середнього класу. Знов-таки в ідеалі процеси "деолігархізації" могли б привести до формування умов, за яких партії будуть здатні інтегрувати загальнонаціональні інтереси і сприяти посиленню суб'єктності держави.

Поки ж установки рейдерства залишаються ледве не основним мотивом діяльності українських ФПГ у стосунках із державою. Якщо за часів президентства Кучми предметом захоплення виступали привабливі об'єкти державної власності, то зараз у числі пріоритетів — інститути державної влади і функції державного управління.

ВИСНОВКИ

Доводиться констатувати, що нинішні ФПГ не можуть виступити фактором посилення суб'єктності держави. Їхне багатство і могутність вирости на використанні можливостей держави в особистих і корпоративних інтересах. До цих пір для бізнесового і політичного середовища, що сформовано навколо ФПГ, держава — дійна королева, яку навіть не треба підгодовувати, бо її годують всі інші громадяни цієї країни.

Література:

1. Разделение властей: учеб. пособие / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. — С. 3—6.
2. Гончак Я., Гнидюк Н. Административная реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях до реалізації основних компонентів адміністративної реформи? — К.: Міленіум, 2002. — С. 126—135.
3. Березков А.Г. Принцип разделения властей в контексте теории и практики советской и современной российской государственности // Разделение властей: учеб. пособие / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. — С. 337—338.
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21.12.2006 // Відомості Верховної Ради України, 2007. — № 11. — С. 94.

Стаття надійшла до редакції 05.01.2011 р.