

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ В ПЕРЕХОДНЫХ ГОСУДАРСТВАХ (НА ПРИМЕРЕ УКРАИНЫ)

Стратегия развития государства является результатом государственной политики, которая зависит от многих обстоятельств. В первую очередь это касается политического режима, институциональных факторов и динамики развития страны. Государственная политика и национальная стратегия формируются под действием как формальных и неформальных институтов.

Ключевые слова: государственная власть, национальная стратегия, политика государства, политических институтов.

Публичность является важной характеристикой политики любого государства. Государственная, шире – публичная, политика предстает, с одной стороны, как ответ на насущные проблемы, которые приходится решать государству и другим, публичным акторам, и которая трудно поддается встраиванию в какую-либо теоретическую конструкцию. С другой стороны, прошедшая теоретический анализ, публичная политика приобретает характер парадигмального действия для других политиков в сходных ситуациях. *Стратегия развития государства* является результатом публичной политики, которая зависит от многих обстоятельств. В первую очередь это касается политических, институциональных и культурно-ценностных факторов, динамики экономического развития страны. Каждая страна имеет свой собственный набор национальных компонентов, властных отношений и предыдущий опыт формирования стратегии развития. Однако, общим фактором для всех политических систем является, по мнению российского политолога А.Соловьева - правящий режим, направленность которого является синонимом государственных стратегий. Таким образом, каждый социально-политический актор, который пытается влиять на их содержание, должен как минимум: а) иметь в своем распоряжении значительные для данного режима ресурсы, которые нельзя игнорировать, т. к. они способны изменить целевые ценностно-ориентационные установки обслуживающих режим элитных групп; б) владеть технологическим потенциалом оказания давления на правящую коалицию (имея “ходы”, “каналы” включения во власть). При этом важно помнить, что даже имея ресурсы, но не имея **способов доставки** “своих интересов”, социальные группы не смогут оказать влияние на стратегические цели центральных исполнительных органов, которые поддерживают хотя и постоянные, но избирательные контакты и с другими государственными институтами (включенными в процесс распределения ресурсов) и с определенными гражданскими структурами [4].

Таким образом, содержательная характеристика стратегии государства как результата публичной политики зависит от политического режима, а также от того насколько стабильны или находятся в переходном положении исследуемые системы. Последнее обстоятельство имеет особое значение для анализа публичной политики стран, которые находятся в процессе трансформации политической системы. Разработка эффективного курса развития государства как стабильной, так и нестабильной системы можно определить как стратегическое моделирование. В политическом поле, по определению исследовательницы Д.Мальцевой, стратегическое моделирование – это процесс разработки и имплементации наиболее эффективных способов реализации политической власти, направленной на удовлетворение потребностей политических акторов, институтов и населения [2]. Существуют ли особые отличия разработки политических курсов государств в условиях перехода? Ответ на этот вопрос стараются дать представители разных теоретических направлений.

Поскольку западные исследования публичной политики касаются преимущественно либерально-демократических государств, то соответственно теория, выводы и практические рекомендации относятся к одноименному политическому режиму. Работы, которые посвящены данной проблеме, свидетельствуют, что все сферы анализа публичной политики граничат с теорией демократии. Исследования публичной политики могут иметь объяснительные возможности при определении уровня демократичности системы и специфики ее функционирования. Демократическая публичная политика имеет свои сущностные характеристики институционального и практического характера, которые при детальном рассмотрении способствуют детализации знаний об этом процессе и улучшению теории демократии. Основной особенностью публичной политики в демократических государствах является ее консенсусный характер, консолидирующая роль институтов и опора на либерально-демократическую идею. Демократические государства с их вариантами публичной политики стали своего рода ориентирами для стран, которые начали переход к новым политическим системам. Процесс заимствования эффективных западных “либеральных” моделей не является механическим, т. к. проходит адаптацию к национальным политическим реалиям государства, которое заимствует этот опыт. Достаточно часто происходит дискредитация этих моделей. Причиной тому выступают многочисленные экономические, политические, ценностные и др. факторы. В худшем случае импорт западной модели ведет к возникновению так называемого “гибридного государства”, которое постоянно испытывает воздействие на свой суверенитет как извне, так и изнутри. В научной литературе по отношению к таким политическим системам применяют термин “недостаточные государства”. Будет ли работать “западный” образец публичной политики в переходных системах? Может ли страна, находящаяся в переходном периоде выработать свой национальный вариант стратегического курса? И от чего это будет зависеть?

Авторы, которые занимаются изучением публичной политики и разработкой государственной стратегии, как в стабильных демократических, так и в “гибридных” системах, особое внимание уделяют многочисленным детерминационным факторам: внутри и внешнеполитическим, экономическим, институциональным, социальным, культурным, идеологическим, историческим и т.д. Безусловно, исследования публичной политики требуют учета причинно-следственной связи между определением стратегического курса государства и факторами, которые влияют на этот процесс. Однако, также необходимо понимать, что доказанность каузальных гипотез на примере данных одной страны или группы однорежимных стран не может быть полностью использована для других систем, так как каждая страна имеет свой уникальный набор условий, факторов и обстоятельств, которые будут обозначать стратегическое будущее внутренней и внешней политики государства. Тем не менее, необходимость изучения разных национальных политических практик очевидна. Во-первых, для реальной политической жизни, т. к. успешные и эффективные политические курсы, которые проводятся отдельными державами, могут иметь некоторые универсальные черты, которые могут быть *частично* использованы в других национальных системах в похожих ситуациях (особенно в условиях кризиса). Во-вторых, для предупреждения ошибок, которые делают систему нестабильной, нелегитимной для общества, уязвимой перед внутренними и внешними угрозами. В-третьих, это позволит расширить представления о разнообразии и многочисленности стратегий заимствования западных моделей государственного управления и публичной политики.

Проблема разработки эффективного стратегического политического курса на примере Украины требует комплексного изучения по всем вышеперечисленным направлениям. Однако, весь комплекс детерминационных факторов рассмотреть в рамках одной статьи не представляется возможным. С политологической точки зрения необходимым

является рассмотрение институциональной составляющей данной проблемы. Институциональный детерминационный фактор сможет во многом объяснить стиль национальной публичной политики, уровень ее эффективности и перспективы развития.

Как уже было отмечено, именно политический режим есть основой для реализации консенсусной публичной политики и формирования легитимной стратегии государства. Поэтому необходимым для российского и украинского контекста является определение в качестве независимой переменной *институционального детерминационного фактора*. Как справедливо заметил западный политолог У.Рейсингер, природа институтов и их взаимоотношения влияют на политическую жизнь в стране и эффективность работы правительства. Поэтому те, кто определяет выбор демократических политических институтов, должны позаботиться о стабильности системы и консенсусной политике. Правящая элита должна примирять и согласовывать противоположные интересы и требования участников политического процесса, поддерживать уровень легитимности со стороны граждан [3, с.99]. В поле публичной политики институты являются частью как “государственного” так и “общественного” секторов. Уровень их развития и коммуникации непосредственно влияет на политический курс государства и эффективность политики, которую проводят.

В состоянии ли украинские институты быть консолидирующим началом в государстве? Как они влияют на разработку стратегического курса государства и его реализацию? Могут ли они предвидеть и регулировать конфликты в обществе? Будут ли способствовать преодолению кризисных явлений в политической системе? Ответы на эти вопросы можно будет получить только после глубокого и всестороннего анализа институционального дизайна и его влияния на публичную политику в Украине. Исследование должно включать такие переменные, как: первоначальный выбор демократических институтов (форма правления, устройства, избирательная система, партийная система), характер предыдущего опыта управления государством, деятельность формальных институтов в государстве, функционирование институтов в новых условиях и их влияние на разработку политических курсов.

Тема выбора формальных политических институтов в переходных системах является одной из самых популярных у транзитологов. Практически все ученые ставят вопрос о возможности формы правления влиять на развитие демократии? В ряде работ по демократизации посвященных выбору политических институтов в переходных системах авторы (Х.Линц, А.Степан, С.Скеч, С.Мейноуринг, М.Шугарт и др.) приходят к выводу, что парламентские системы более долговременные, чем президентские системы. Х.Линц выражает озабоченность по поводу государственных институтов, которые создаются в переходных системах, особенно в тех, для которых присуще наличие глубоких социальных конфликтов и многопартийность. Угрозу он видит в том, что в этих государствах действует политический принцип, согласно которому “победитель получает все”, а следствием его применения является отстранение отдельных групп населения от власти. Другую мысль по этой проблеме представляет американский юрист Дональд Л.Горовиц, который утверждает, что главное это не то какой есть форма правления президентской или парламентской, а то какой вариант избирательной системы и других политических институтов будет выбран в национальном контексте. Несовместимым с демократизацией он считает, во-первых, выборы по принципу относительного большинства, которые приводят к получению большинства мест путем отстранения третьих партий; во-вторых, демократия, построенная на соревновании, с ее резким распределением между победителями и побежденными, правительством и оппозицией [1]. А.Лейпхарт, М.Уоллерстайн и др. анализируя демократические системы в зависимости от избирательных правил, приходят к выводу, что наиболее стабильную и эффективную форму демократии дают следующие сочетания: парламентская форма с пропор-

циональным представительством и президентская с мажоритарным. Неудачным вариантом для развития демократии является президентская система с пропорциональным парламентским представительством, т. к. президент, не имея парламентского большинства, не может эффективно управлять. Несмотря на многочисленную вариативность результатов исследований по данной проблеме, она еще требует тщательного изучения и эмпирических подтверждений на основе компаративного анализа различных случаев. Бинарный анализ украинского и российского случаев помогут выявить некоторые особенности институционального дизайна и определить роль институтов в формировании государственной стратегии на постсоветском пространстве.

После распада СССР первый выбор институтов в Украине был осуществлен с ориентацией на уже существующие образцы демократических систем и форм публичной власти. Формально все соответствовало этим образцам: законодательная, исполнительная, судебная ветви власти, конституция, многопартийная система и др. Однако, практика показала, что консолидирующим фактором публичной политики украинские институты как не являлись, так и не являются. Показателем в этом смысле является выбор смешанной (полупрезидентской) формы государственного правления в Украине.

В целом, украинская практика характеризуется слабой институализированностью, высоким уровнем конфликтности и плохой управляемостью. Дискуссии политиков и политических экспертов по вопросу наиболее демократической для Украины формы правления ведутся весь период ее независимого существования, особенно обостряясь накануне очередных или внеочередных политических выборов. Первая форма правления была выбрана “смешанная” (президентско-парламентская) с широкими полномочиями президента. Выбор данного институционального образца был типичен для республик бывшего СССР, где наблюдалось отсутствие традиций парламентаризма и существенная роль лидеров. Унитарная форма государственного устройства и опыт советской административно-командного руководства создали в Украине, как и в большинстве постсоветских государств, образец формально демократического централизованно-командного управления. В 2004 г. была принята политическая реформа, украинская форма правления стала парламентско-президентской. Частично были урезаны полномочия президента, расширены полномочия парламента, избирательная система стала пропорциональной. Конституционная реформа не разрешила, а лишь углубила противоречия в системе власти. В результате в период 2005–2009 гг. мы наблюдали сохранение конфликтности между ветвями власти, доминирование принципа “победитель получает все”, постоянную смену правил игры между политическими акторами, вольное толкование конституции, ослабленную и нелегитимную президентскую вертикаль власти, ограниченную президентом и парламентом деятельность правительства, фактическое отсутствие Конституционного Суда. В связи с этим перед новой властью актуальным встал вопрос о смене формы государственного правления, которое произошло в октябре 2010 г., когда была отменена политическая реформа 2004 г. И страна вернулась к конституции 1996 г. Постоянным модификациям подверглась и избирательная система в Украине. В 2011 г. был принят новый закон о парламентских выборах, который утвердил мажоритарно-пропорциональную избирательную систему, сменив пропорциональную. Это уже четвертая смена избирательной системы в Украине. Таким образом, украинская элита, как основной субъект формирования политического курса страны, весь период своего существования в независимых условиях стремится изменить конституционный порядок в соответствии со своими интересами (региональными, клановыми, групповыми и др.). Все перечисленное является свидетельством существования “законодательного паралича” (Х.Линц), который ведет к затяжному политическому кризису, выйти из которого будет трудно. В таких условиях реализовать и легитимизировать политический курс государства не представляется возможным,

даже если он формально оформлен политической элитой и представлен обществу (Национальные проекты, программа президента В.Януковича “Украина для людей” и др.).

Деятельность украинских политических партий позволит дополнить общую детерминационную схему институционального дизайна. Именно этому институту в демократических странах принадлежит определяющая роль в формировании политических курсов. Несмотря на то, что в результате кризиса традиционной партийной системы появились новые типы партий – картельный и сетевой, которые характеризуется более свободным отношением к идеологии, отдаленностью от народа, опорой на профессиональных политиков, четкой связью с государством и другими акторами, идентичностью политических программ. Соответственно стратегический курс государства будет зависеть от политики партии (коалиции), которая победила на выборах. Подтверждением этого является исследование Х.-Д.Клингеманна, Р.Хоффберта и Я.Баджа “Партии, политика и демократия”(1994). Они проверяли соответствие партийных предвыборных программ публичной политике в десяти странах. В результате исследования они пришли к выводам, что предвыборные партийные программы являются наиболее существенными показателями в прогнозе будущей публичной политики. Партии, которые вошли в правительство, и те, которые не вошли в него, рассматривают свои программы как, влияющие на публичную политику. Однако, партийные программы партий, которые победили, больше связаны с публичной стратегией. Относительная возможность партий проводить свои программные проекты не зависит от институциональных характеристик (большинство или коалиция, объединенная или разделенная власть), которые рассматривались как те, которые влияют на обязанности партий в тех или других демократических системах. Школа Катрайта – Виленского утверждает противоположное, что на политический курс государства не будут влиять предвыборные программы партий, т. к. независимо от того какая партия победит, публичная политика будет проводиться одинаковая. Основной фактор, который влияет на публичную политику это – экономическое развитие государства [6, с.373]. Переменные первой и второй исследовательских стратегий могут быть использованы при изучении российского и украинского случаев.

Российский и украинский партийный институциональный дизайн характеризуется наличием такого основного элемента, как “партия власти”. “Партия регионов” (Украина) – это партия, интегрирована во власть на разных уровнях. В Украине политические партии не выступают в роли основных коммуникаторов между обществом и государством. Они играют роль формальных исполнителей демократических процедур и также формально представляют свои стратегии развития. Общими чертами деятельности политических партий можно назвать также: невыполнение программных обещаний, зависимость от капитала, отсутствие четких идеологических ориентиров. Это в свою очередь ведет к снижению интереса общества по отношению к данному институту в этих государствах, к политической апатии, к протестным видам участия, политическому радикализму и др. Таким образом, украинские политические партии не могут быть консолидирующим началом в обществе, хотя и ставят себе такие задачи. Например, предложенные украинскими политическими партиями стратегии развития государства свидетельствуют о том, что ни одна программа (например “Украинский прорыв” Блок Юлии Тимошенко, “Стратегия экономического развития Украины” и “Украина для людей” Партия регионов) не понятны и не поддержаны в обществе. При всей очевидной полезности для общества этих проектов, они также не стали легитимными.

Таким образом, институт “политическая партия” играет роль имитатора публичного актора в Украине, поэтому не может представить полноценную легитимную стратегию развития государства.

Публичная политика формируется под влиянием не только формальных институтов, но также и неформальных (неписаных правил политической игры). Неформальные институты включают в себя все то, что находится за рамками официальной политики: кланово-олигархические структуры, гражданское общество неправительственные организации, личные связи, и т. д. Неформальные институты могут, как обеспечить политику, укрепляя формальные институты, так и наоборот подорвать и дестабилизировать систему. Неформальные институты представляют “общественную часть” политического поля та при разных политических режимах выполняют обеспечительные или дестабилизирующие функции. В России и Украине, как и в большинстве переходных стран, такой неформальный институт как гражданское общество находится в процессе развития, это означает, что его влияние на стратегию развития государства маловероятно.

Здесь, однако, следует признать, что в Украине в большей степени видна деятельность некоммерческих организаций (НКО), которые особенно активно включились в процесс формирования концепции национального развития государства (так например, ОО “Український форум” представил стратегию “Украина-2015”, ВГО “Успішна Україна” принимает участие в создании стратегии развития Украины, ОД “Моя Україна” разрабатывает проект “Україна-2020”). Однако, как и стратегии партий, так и политические проекты НКО в Украине, пока не встретили поддержку и понимание в обществе.

Еще один институт заслуживающий внимание на всем постсоветском пространстве – это группы интересов (клановые группы, финансово-промышленные группы и др.). Клановые группы интересов мешают проведению активной общественной политики и реализации политических курсов в государствах. На примере США можно увидеть, что реализация реформ “Нового курса” Ф.Рузвельта и “Великого общества” Дж.Кеннеди была осуществлена в условиях неблагоприятных для групп интересов: при крепкой президентской власти, подконтрольному ей Конгрессу и лояльном обществе.

Деятельность групп, которые выходят изпод контроля государства наносит непоправимый ущерб экономике этих стран, повышает уровень коррупционного потенциала и ведет к еще более глубокому социальному расслоению. В Украине минимизировать деятельность кланово-олигархических и финансово-промышленных групп пока маловероятно, поскольку этот институт сросся с государственными институтами. Стратегическая программа развития (модель) в этом случае выглядит скорее как популистский вариант, имитирующий публичную дискуссию, который презентуют обществу перед очередными выборами. Какой же может быть рецепт для смены ситуации? По мнению российского политолога А.И.Соловьева необходимо обеспечить соответствующую транспарентность управленческого процесса, создав при этом возможность вмешательства низших политических структур в принятии решений. Это основа для смещения преимущественного права политико-административных коалиций на перераспределение общественных ресурсов, условия для создания новых управленческих взаимосвязей. Если общество не возьмет эти структуры под свой контроль (непрямой или прямой), то перетекание ресурсов в сторону высших слоев социальной стратификации сохранится [4]. Публичная власть является инструментом, который должен стимулировать повышение статуса и развития гражданского общества, что в свою очередь является необходимым условием для реализации легитимации государственной стратегии.

Таким образом, рассмотрев институциональную детерминанту влияющую на формирование государственной стратегии можно сделать вывод, что формальные и неформальные политические институты в Украине в современных условиях не могут быть консолидирующей силой публичной политики. Причиной такого положения дел является неразвитость гражданского общества, отсутствие реального, а не имитационного диалога и системы консультаций между государством и гражданскими организациями,