

МИРОВОЙ ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС И ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В сентябре 2008 г. в США разразился финансовый кризис, который быстро распространился на Европу, Австралию, большинство стран Азии и СНГ, приобретая тем самым мировые масштабы. Непосредственной причиной его стало прекращение платежей по ипотечным обязательствам ненадежными заемщиками (таких в Америке оказалось около 10% от всего объема ипотечных кредитов), что, в свою очередь, было обусловлено усилением неустойчивости американской экономики вследствие ведения двух войн, постепенным снижением цен на жилье и в итоге – ухудшением положения ипотечных заемщиков с низким уровнем доходов [подробнее см.: 12]. Результатом данного кризиса явилось резкое сокращение рабочих мест, повышение цен, банкротство многих казавшихся ранее незыблемыми компаний и банков, причем не только в США, но и по всему миру (к примеру, автомобильного гиганта «Gener-

al Motors» в Америке, крупнейшего универмага «Harrods» в Лондоне, ряда российских корпораций и др.).

Однако мало где мировой финансово-экономический кризис дал о себе знать с такой силой, как в Украине. Естественно, анализ его форм, характера, специфики протекания в нашей стране требует специального исследования, относящегося скорее к сфере экономической науки, нежели юриспруденции. Вместе с тем следует учитывать и то обстоятельство, что негативные события такого масштаба неизбежно отражаются на правовой реальности. Они вносят (или, во всяком случае, должны вносить) существенные коррективы в законодательный процесс, бюджетную политику, деятельность властных структур, правоохранительных органов и, быть может, самое главное – в поведение рядовых субъектов права. Так, И.Н. Даньшиным еще в конце 80-х годов прошлого сто-

летия было установлено, что увеличение безработицы на 1 % влечет рост преступности на 4 %. На сегодняшний же день, по данным Генеральной прокуратуры Украины, только за I квартал 2009 г. количество убийств выросло вдвое, бандитизма – в 2.6 раза, похищений людей с целью получения выкупа – на 60 %, грабежей – на 6 %, случаев разбойных нападений – на 13.7 % [11, с. 40]. Поэтому юристы не должны и не имеют права стоять в стороне от процесса, имеющего столь ярко выраженный правовой оттенок. «И если даже этот процесс запущен механизмами, которые находятся за рамками твоей профессиональной компетенции, – подчеркивает В.Д. Зорькин, – ты не можешь не экстраполировать свою компетенцию на процессы, которые требуют от тебя нового понимания. А значит, в каком-то смысле тебя профессионально начинают интересовать и эти самые механизмы, всегда казавшиеся чуждыми и далекими» [5].

Следует, видимо, сразу же пояснить, что понятие «кризис» – вовсе не обязательно синоним полного распада, гибели, катастрофы. Совсем нет. Ю.Г. Барабаш убедительно доказал, что кризис, а равно, любой иной конфликт – естественный момент развития любой живой системы [1, с. 22 – 24] и действительное

отличие «старых» демократий от посттоталитарных заключается не в том, что первые не знают кризисов, а в их большей потенциальной способности регулировать или смягчать кризисные тенденции. Пока же приходится констатировать, что задолго до начала мирового финансового кризиса в нашей стране уже сложилось положение, которое невозможно охарактеризовать иначе, как кризисное.

Это прежде всего кризис общественного сознания, проявляющийся в распространении лицемерия, эгоизма, лжи (в особенности на официальном уровне), коррупции, хамстве и барстве. Это – кризис сегодняшней политической системы, во многом усугубленный неумелыми конституционными изменениями 2004 г. Не случайно, по оценкам О.Г. Данильяна, 78.4 % населения Украины считают, что в стране нет демократии, поскольку власть игнорирует волю народа, а 69.5 % опрошенных все еще оценивают выборы как нечестные [4, с. 68]. Это – кризис правовой системы, выражающийся даже не столько в поголовной юридической безграмотности населения, сколько в непрофессиональных и неправомερных действиях чиновников и должностных лиц. Так, в «докризисном» 2007 г. прокуратура Украины была вынуждена отменить

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

более 91 тыс. (!) незаконных нормативных актов одних только «силовых» структур (МВД, налоговой полиции, МЧС и Вооруженных Сил) [4, с. 64]. Все это вместе взятое легко вписалось во всемирный контекст и в конечном счете сделало мировой финансовый кризис, уже окрещенный «кризисом доверия», невероятно болезненным, ощутимым, во многом опасным именно для Украины.

Таков фон, на котором в нашей стране осуществляется управленческая деятельность и должна проводиться административная реформа. Более того, с уверенностью можно утверждать, что нынешняя система государственного управления самим своим несовершенством во многом спровоцировала все происходящее в государстве. Хотя, разумеется, признание этого факта никоим образом не снимает вины с конкретных руководителей и политических лидеров.

Примечательно, что в научных кругах до сих пор нет единого мнения относительно понятия «государственное управление». На первый взгляд, его классическое определение было сформулировано профессором Харьковского юридического института Р.С. Павловским. У него государственное управление предстает в форме юридически-властной, подзаконной, планомерно

организованной на научной основе деятельности исполнительных органов, состоящей в практическом использовании законодательства в процессе непрерывного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством [10, с. 41]. Именно так понимало указанное явление подавляющее большинство советских государствоведов. В «Концепции административной реформы в Украине», утвержденной в 1998 г., государственное управление рассматривается как вид деятельности государства, которая заключается в осуществлении последним управленческого, т.е. организационного влияния на сферы и отрасли общественной жизни, требующие определенного вмешательства государства путем использования полномочий исполнительной власти [6; 1999. – № 21. – Ст. 943]. Как видим, в обоих определениях государственное управление прямо связывается с деятельностью органов исполнительной власти, поскольку она, без сомнения, наиболее приближена к гражданину и несет на себе основное бремя оперативного разрешения возникающих в жизни страны проблем.

Однако западные, в особенности американские, ученые понимают государственное управ-

ление гораздо шире, используя при этом обобщающий термин «government». Так, эксперты Всемирного банка при подсчете показателя государственного управления (GRICS) учитывают следующие критерии: а) право голоса и подотчетность власти (всех ее ветвей); б) политическую стабильность и отсутствие насилия; в) эффективность власти; г) качество законодательства; д) верховенство права; е) контроль коррупции [2, с. 12, 13]. (Несложно предугадать, что Украина находится в нижней части этого рейтинга и занимает вместе с Грузией 99 место). Таким образом, комплексный подход к государственному управлению, включающий в себя оценку ситуации не только в органах исполнительной власти, но и во всех иных властных структурах, – необходимая предпосылка исследования его природы, которая диктуется еще и тем обстоятельством, что государственная власть, несмотря на известное разделение управленческих функций, в основе своей едина и играет важнейшую консолидирующую роль в жизни социума.

Анализируя нынешнее состояние государственного управления, приходим к заключению, что оно осуществляется на крайне зыбкой нормативной базе. Лишь недавно, после многочисленных проволочек, был принят

Закон «О Кабинете Министров Украины». Однако до сих пор нет законодательных актов, регламентирующих деятельность Верховной Рады (над дважды отменным подзаконным Регламентом вновь навис «дамоклов меч» Конституционного Суда), Президента Украины и его Секретариата, министерств и других центральных органов исполнительной власти, вопросы территориального устройства страны, и многих других. А это важнейшие законы, необходимость принятия которых прямо продиктована ст. 92 Конституции Украины. Да и сама «Концепция административной реформы», принятая 12 лет назад, по существу является морально устаревшей. Следовательно, даже на уровне «идеального», т.е. некоей абстрактной возможности должностования, выражаемой в законах, охвачена лишь незначительная часть управленческой деятельности, а по ряду ее приоритетных направлений законопроектные работы вовсе не начаты.

Почему мы уделяем этому аспекту так много внимания? Известно, что первейшим условием теории и практики антикризисного менеджмента (еще со времен М. Вебера и П. Друкера) является доступность и ясность правового регулирования, не говоря уже о самом факте его наличия. «Компетенция каждого управленчес-

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

кого уровня, – писал М. Вебер, – должна быть четко регламентирована, т.е. зафиксирована нормативно» [цит. по: 9, с. 23]. В самом деле, едва ли требует особого обоснования признание того факта, что письменное закрепление в законе полномочий и мер ответственности того или иного управленческого органа способствует его согласованной работе в условиях кризиса, помогает лучше уяснить цели, которые ставит перед ним государство, создает более комфортные условия при контакте с ним гражданина. Наличие законодательного регулирования позволяет также выявить избыточные и дублирующие функции властных структур, существенно осложняющие управленческую деятельность.

Антикризисное управление а priori подразумевает оптимизацию существования и развития управленческих систем, получение возможно большего эффекта при наименьших усилиях и затратах. Значит, при осуществлении управления государство должно шире использовать возможности по внедрению систем информационно-технического обеспечения управленческих процессов (по принципу «машина вместо человека»). Поэтому представляется важным создание порталов государственных услуг, обеспечение свободного доступа пользователей Интернета к системам

информации о государственных органах, а также электронного взаимодействия получателей государственных услуг с органами государственной власти, в том числе с использованием электронных документов. В условиях кризиса это позволит, с одной стороны, сократить бюрократический аппарат, заменив его на ЭВМ, а с другой – резко повысит оперативность государственного управления и снизит уровень коррупции. Иными словами, получение лицензий, аккредитаций, государственных экспертиз и даже судебных решений должно осуществляться по электронной почте, а не путем длительных процедур с участием человеческого фактора. Кроме того, во многих странах мира принято законодательство о так называемых «открытых окнах». Это значит, что каждый гражданин за умеренную плату (в Японии – 2 – 3 доллара) вправе получить копию любого управленческого акта по электронной почте, включая решения правительства, если акт не имеет секретного характера [16, с. 28, 29].

Важнейшим условием преодоления кризиса в Украине является экстренное усиление научного подхода к принятию управленческих решений. Дело в том, что в условиях кризиса жизнь выдвигает не одну, не десять, а массу конкретных проблем, требую-

щих оперативного и вдумчивого разрешения, причем нередко комплексных, решение которых предполагает использование результатов многих наук – экономики, социологии, географии, юриспруденции и пр. Поэтому управленец, тем более облеченный доверием народа, должен уметь трезво взвесить все «за» и «против», продумать альтернативные варианты решения, предусмотреть все практически значимые последствия и только после этого сделать окончательный выбор. Сложно? Да, сложно и, по существу, недоступно одному человеку. Вот почему широкое привлечение научных учреждений и конкретных научно-педагогических работников к подготовке управленческих решений становится поистине потребностью времени и все шире используется в практике зарубежных стран. К примеру, в США, по подсчетам В.Н. Селиванова, федеральное правительство тратит на оплату специалистов-консультантов до 2 млрд долларов в год, при этом в категорию «консультирование» включаются услуги, связанные с разработкой политики, модификацией организационных структур и методов управления, процедур обоснования и принятия решений и т. п. [14, с. 146]. От этих людей (informal men) ждут объективных оценок, «горькой правды», дерзких советов, смелых рекомендаций круп-

ного масштаба, которые могут существенно повлиять на положение дел в стране. «Над ними, – пишет Б.З. Мильнер, – не довлеет бремя текущих дел и оперативной работы, груз прежних традиций и ошибок, они не стеснены узкими рамками карьерных лестниц» [8, с. 11].

В этой связи следует добавить, что в США между крупнейшими «фабриками мысли», такими, например, как РЭНД (Research & Development), с одной стороны, и государственными учреждениями – с другой, существует не только постоянная тесная связь, но и регулярный обмен кадрами. Классический пример – судьба нещадно восхваляемого и ругаемого ныне Ф. Фукуямы, бывшего сотрудника РЭНД, перешедшего в годы президентства Р. Рейгана и Дж. Буша-старшего на должность заместителя директора Управления политического планирования Госдепартамента США. Тем самым, как указывает Э.Я. Баталов, многие крупные представители академической общины выступают в качестве не только теоретиков, разрабатывающих политические рекомендации, но нередко и практиков, имеющих возможность непосредственно осуществлять предлагаемые ими самими или их коллегами рекомендации [3, с. 66, 67].

Разумеется, никто не предлагает тратить в условиях кризи-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

са 2 млрд долларов (весь украинский бюджет – около 10 млрд долларов) на научные разработки в сфере государственного управления. Но более широкое вовлечение научной общественности в процесс разработки и принятия управленческих решений, создание соответствующих научно-консультативных советов и научно-экспертных групп, существующих пока только при высших судах и министерствах, обеспечение подлинной независимости их экспертных оценок, на наш взгляд, – важнейший фактор эффективной борьбы с кризисом и, если угодно, неперемное условие выживания самой системы государственного управления в Украине. Не случайно вице-президент НАН Украины В.М. Литвин заявил, что еще за полтора года до начала мирового финансового кризиса украинские специалисты предупреждали Секретариат Президента и Кабинет Министров Украины об опасности, которую он несет для нашей страны. Однако эти предостережения ученых были проигнорированы [17]. Результат, как говорится, налицо.

Интересным аспектом государственного управления в условиях кризиса, на который почему-то мало обращают внимание в нашей правовой литературе, является вопрос о стиле этого управления. Но замечено, что методы государственного управле-

ния, духовная атмосфера, возникающая при их реализации, – не туманное, расплывчатое понятие, а вполне реальная сила, влияющая на сознание людей и во многом определяющая общую направленность и характер управленческого процесса.

«Концепция развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти» от 15 февраля 2006 г. делает упор в основном на такой черте стиля, как вежливость [7; 2006. – № 7. – Ст. 376]. Но на Западе стиль государственного управления трактуется опять-таки гораздо шире, чем в Украине. К примеру, в Великобритании, стране с высокими традициями управленческой деятельности, к упомянутому стилю относят такие качества, как бескорыстие, принципиальность, беспристрастность, подотчетность, открытость, честность и даже лидерство, а лица, занимающие государственные должности, должны служить инициаторами распространения вышеназванных принципов и утверждать их личным примером [9, с. 60-67]. Думается, что в условиях кризиса с его нервозностью и стрессами реформа государственного управления должна быть направлена не столько на обеспечение вежливости, сколько на воспитание у чиновников указанных фундаментальных черт, вплоть до закреп-

ления последних в законодательстве о государственной службе Украины.

С обозначенной проблемой связан еще один момент, ставший особенно очевидным и нелепым в условиях мирового финансового кризиса. Речь идет об особенностях национального самосознания украинских управленцев. К украинским чиновникам (во всяком случае, к высшим должностным лицам) вполне применимо тонкое замечание английского писателя Ч. Сноу о «неестественном и перенапряженном» патриотизме [15, с. 235], что, возможно, связано с их потребностью в самооправдании и обосновании принятых решений, нередко плохо продуманных, а потому непопулярных в глазах нации. Между тем характерной чертой западного стиля государственного управления являются его прагматизм, ориентация на практический, четко верифицируемый результат, отказ от идеологических клише и пафоса. Хочется надеяться, что мировой финансовый кризис станет толчком к рационализации не только политического языка, но и всей системы государственного управления как таковой.

А ведь многие нынешние проблемы с государственным управлением были изначально заложены в редакции Конституции Украины от 8 декабря 2004 г. Она ввела в государственно-право-

вую жизнь такую конструкцию, как «коалиция депутатских фракций» (ст. 83), успешное функционирование которой предполагает высокую слаженность в работе депутатов и четкую структурированность Верховной Рады, что, в свою очередь, никогда не было характерно для украинского парламентаризма. В результате процесс формирования правительства Украины стал чрезмерно затянутым, а необоснованные отставки министров – более частыми.

Еще пример. Новая редакция Конституции сделала глав местных органов исполнительной власти политическими заложниками и Президента, и Премьер-министра, поскольку, с одной стороны, они по-прежнему назначаются Президентом и перед ним ответственны, а с другой – подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти высшего уровня, которые теперь формирует (прямо или косвенно) законодательная власть, находящаяся в извечном конфликте с Президентом.

В целом же итог таков. Сфера государственного управления в Украине уже давно превратилась в механизм торможения социально-экономического и духовного развития страны. Любые попытки ее модернизации, инициированные «сверху», таят в себе ту трагическую опасность, что могут быть

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

«сверху» же и приостановлены – как только обнаружится, что привычные методы властвования (в духе которых воспитаны и сами «верхи») выгоднее и безопаснее для них. Модернизация государственного управления станет необратимой, лишь когда в процессе ее реформирования инициатива перейдет к обществу, которое своим давлением (в рамках конституционных норм) заставит власть продолжать начавшийся процесс. Хочется верить, что мировой финансовый кризис (а выход из него может растянуться на целую историческую полосу) не окончательно погубит Украинское государство,

а, напротив, поспособствует выкристаллизации новой политической инфраструктуры.

И в заключение приведем мудрые слова Ф.Д. Рузвельта: «Счастье заключается не просто в обладании деньгами, – оно в радости свершений, в творческом волнении. В безумной погоне за мимолетной прибылью больше нельзя забывать об этой радости и о моральном стимулировании труда. Эти мрачные времена будут оправданы, если научат нас, что наше истинное предназначение не прислуживать кому-то, а служить самим себе и нашим собратьям» [13, с. 222].

Список литературы: 1. Барабаш Ю.Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права. – Х.: Право, 2008. – 220 с. 2. Барциц И.Н. Критерии эффективности государственного управления и глобальное управленческое пространство // Гос-во и право. – 2009. – № 3. – С. 12-20. 3. Баталов Э.Я. Политическая культура современного американского общества. – М.: Наука, 1990. – 256 с. 4. Данильян О. Проблема оцінки реального стану правосвідомості і правової культури у транзитивних умовах // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2008. – № 4. – С. 57-68. 5. Зорькин В. Угроза финансово-экономической пандемии – результат отклонений от принципа верховенства права // www.rg.ru/2008/11/25/zorkin.html. 6. Концепція адміністративної реформи в Україні // Офіц. вісн. України. 7. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади // Офіц. вісн. України. 8. Мильнер Б.З. Проблемы управления в современной Америке. – М.: Знание, 1974. – 64 с. 9. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. – М.: Дело, 2002. – 168 с. 10. Павловский Р.С. Административное право и государственное управление в СССР: Текст лекций. – Харьков: Харьк. юрид. ин-т, 1985. – 67 с. 11. Попович Є. Роль прокуратури в умовах економічної кризи // Вісн. прокуратури. – 2009. – № 6. – С. 38-43. 12. Портной М.А. Финансовый кризис в США: причины, масштабы, последствия // США–Канада: экономика, политика, культура. – 2008. – № 12. – С. 4-18. 13. Рузвельт Ф.Д. Первая инаугурационная речь // История США: Хрестоматия / Сост. Э.А. Иванян. – М.: Дрофа, 2007. – С. 219-225. 14. Селиванов В.Н. США: монополии и государственное управление. – К.: Наук. думка, 1989. – 212 с. 15. Сноу Ч.П. Портреты и размышления. – М.: Прогресс, 1985. – 368 с. 16. Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 475 с. 17. «Я предупреждал»: Беседа с В.М. Литвином // www.unian.net.

Надійшла до редакції 05.10.2009 р.