

Мельниченко В.И.\*

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ: ОПЫТ И УРОКИ УКРАИНЫ

Значимость обращения к украинскому опыту административной реформы определяется, по крайней мере, двумя обстоятельствами.

1. Необходимость осуществления глубоких качественных преобразований системы государственного управления в Украине была задекларирована одной из первых на восточноевропейском пространстве. Уже в июле 1997 г. была создана Государственная комиссия по проведению в Украине административной реформы во главе с экс-президентом Л. Кравчуком. В марте 1998 г. была завершена разработка соответствующей Концепции, а в июле того же года указом Президента Украины эта Концепция была «положена в основу осуществления реформирования системы государственного управления»<sup>1</sup>.

2. По истечении достаточно продолжительного периода этого «осуществления» можно констатировать разве что сохранение почти в полном объеме актуальности выдвинутых в свое время ориентиров и поставленных задач. Изменения в системе государственного управления в ряде случаев точно соответствуют формуле «шаг – вперед, два – назад». Продвижение по пути реформы требует сегодня прежде всего обстоятельного анализа факторов ее торможения. Нам представляется, что главной причиной создавшегося положения является возобладание над публичным интересом интересов частных.

Обращение к опыту осуществления административной реформы в Украине не является чем-то принципиально новым. Поскольку уже на этапе разработки ее Концепции в этом процессе были активно задействованы достаточно широкие круги научной общественности, то это нашло заметное отражение в специальной литературе. Вместе с тем, внимание исследователей было обращено прежде всего к определению приоритетов и обоснованию задач<sup>2</sup>. Оценка мотивов того или иного поведения субъектов осуществления реформы

---

\* Мельниченко Виктор Иванович – кандидат исторических наук, доцент Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

<sup>1</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. №810/98 //Офіційний вісник України. 1999. №21. Ст. 943.

<sup>2</sup> Авер'янов В.Б. Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. Вип. 2. X: Право, 2002. С. 3–16; Адміністративна реформа

пребывала за пределами научного поиска, в том числе и вследствие возможного придания ей политической окраски. В известной мере восполнить этот пробел и призвано данное сообщение.

Анализ административной реформы как конфликта интересов предполагает оценку: 1) ее концептуального замысла, 2) адекватности использования избранных средств, 3) практики осуществления задекларированных задач.

Само обращение к административной реформе в значительной степени отображало наличие острого конфликта интересов. Процессы демократизации украинского общества в 1989–1991 гг. обусловили превращение Верховного Совета Украины из сугубо декоративного института, прикрывавшего всевластие монархической партии, в реальный центр формирования государственной политики. Однако вторжение парламента (тем более – отдельных парламентариев) в сферу государственного управления вызвало весьма негативную реакцию административно-бюрократического аппарата, не привыкшего к подобному. Тем более, что это вторжение в ряде случаев было откровенно непрофессиональным, продиктованным агитационными соображениями и отражавшим узкоэгоистические интересы.

Утверждение института единоличного главы государства рассматривалось как инструмент ограничения вторжения парламента в сферу государственного управления. В этом украинская бюрократия получила всемерную поддержку формировавшихся в тот момент организованных политических сил, каждая из которых рассчитывала на использование президентства для осуществления собственного плана переустройства Украины. Ибо всенародно избранный глава государства не без оснований рассматривался как весьма удобный инструмент осуществления «непопулярных» решений. Однако начальный период функционирования института президентства обнаружил его определенную уязвимость со стороны парламента, результатом чего стало досрочное проведение президентских выборов в 1994 г. и смещение Л. Кравчука.

---

в Україні: міфи і реалії: Матеріали «круглого столу» (Київ, 14 лют. 2000 р.). К.: УНЦПД, 2000. – 71 с.; Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). К.: Факт, 2001. – 72 с.; *Валевський О.* Адміністративна реформа: міф чи реальність? // Контекст. 2002. №1. С. 44–49; *Гонцяж Я., Гнидюк Н.* Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? К.: Міленіум, 2002. – 136 с.; Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні /За заг. ред. Н.Р. Нижник, О.Д. Крупчана. К.: Вид. дім "Ін-Юре", 2002. – 95 с.

Поэтому личная заинтересованность Л. Кучмы в усилении собственных властных позиций совпала с корпоративным интересом украинской бюрократии и стремлением ряда политических сил усилить свои позиции, используя государственный аппарат. Питательной средой для установления президентоцентристского режима стало неразвитость институтов гражданского общества, низкий уровень политической структурированности украинского общества и мелкосегментность парламента. Особо отметим последнее обстоятельство – именно оно позволило Л. Кучме в конечном итоге конституировать в 1996 г. приемлемую для него организацию публичной власти.

Обсуждение конституционных норм, регулирующих организацию и функционирование этой власти, сопровождалось острым столкновением противоположных подходов, вследствие чего отдельные из этих норм либо были изъяты из текста, либо сформулированы достаточно неопределенно. Тем самым разрешение спорных вопросов государственного строительства было отложено «на потом», что при попытках детализировать и интерпретировать конституционные нормы неминуемо должно было вылиться в новые конфликты. Сущность противоречий, если абстрагироваться от частных случаев, сводилась к вопросу о степени «чувствительности» аппарата управления к общественным потребностям.

В этих условиях изначально было невозможно обеспечить единство концептуальных подходов к административной реформе. Если одна часть ее инициаторов рассматривала реформу с организационно-технической стороны скорее как приведение организации, форм и процедур функционирования аппарата управления в соответствие с принятой Конституцией, то другая часть демонстрировала политико-организационный подход, не исключая оптимизацию системы управления, в том числе путем частичного пересмотра норм Основного Закона.

Круг интересов, в наибольшей степени повлиявших на определение целей и содержание реформы, можно определить следующим образом.

1. Заинтересованность украинского общества в необходимости, масштабах и темпах административной реформы определялась и определяется тем, что:

– организационная структура государственного управления, формы и методы его деятельности не соответствуют: 1) условиям политической и экономической демократии, 2) реалиям разгосударствления общественной жизнедеятельности;

– аппарат государственного управления должен исполнять исключительно те функции, которые не могут быть переданы другим субъектам (принцип субсидиарности) и быть вследствие этого компактным и эффективным;

– в деятельности органов государственного управления необходима тщательная сбалансированность прогностических, аналитических, распорядительных, регулятивных, консультационных и контрольных функций, как альтернатива административному диктату;

– персонал государственного управления должен быть профессиональным, политически нейтральным, ответственным и моральным, в той мере, в какой исключались бы вовлечение в политическую борьбу, конвертация административных позиций в материальные выгоды и т.д.

2. Интерес государственной бюрократии, прежде всего высшей, которой принадлежит доминирующая роль в административном аппарате, определяется прежде всего стремлением сохранить свое положение распорядителя публичных дел и ресурсов. Ярким отображением именно этого интереса является поход руководителей «во власть», наблюдаемый на каждых парламентских выборах.

3. Личный интерес главы государства, не представляющего мощную политическую партию (блок) и не способного поэтому быть самостоятельной политической силой, состоял во всемерном использовании в политических целях аппарата государственного управления, что требовало максимализации президентского контроля в отношении его формирования и деятельности и минимизации ответственности за его функционирование.

4. Часть политической элиты, не отягощенной административными позициями в органах власти и субъектах хозяйствования, и именно поэтому обреченной быть апологетом политически чувствительной исполнительной власти, в середине 90-х гг. вследствие своей слабости проявляла больший интерес к соглашению с сильным президентом, чем к формированию модели сильного, но ответственного перед парламентом правительства.

5. Еще один весьма мощный интерес, влияние которого во многом объясняло постоянное декларирование политическим руководством значимости административной реформы – международных финансовых организаций и демократических государств Запада. Как весьма прозрачно высказался Дж. Вулфенсон: «Если кредитование является эффективным только в странах с политикой здравого смысла и мощным институциональным потенциалом, то кто даст в долг странам, где все это отсутствует?»

Наиболее вероятным итогом взаимодействия этих интересов было бы определение концептуальных подходов в административной реформе как достаточно ограниченной совокупности мероприятий преимущественно организационно-технического характера. И только активное задействование внешнего фактора обусловило возобладание в Концепции принципиально иного подхода, распространение ее на публичное управление в целом, включение ряда положений, неприемлемость которых для главы государства была очевидной. В частности, речь идет о задаче фактического обеспечения конституционной роли Кабинета Министров Украины как высшего органа в системе органов исполнительной власти». Оценка роли внешнего фактора основана на том, что именно на конец 90-х гг. приходится пик зависимости Украины от западных кредиторов. А ослабление этой зависимости совпало во времени с заметным увяданием интереса власть предержащих к реформированию государственного управления.

Но известная уступка в определении концептуальных подходов к реформе объяснялась и тем, что практическое ее осуществление целиком и полностью зависело от главы государства и бюрократического аппарата. Концепция определила перечень средств, необходимых для достижения поставленных целей, вот только их задействование совершенно не зависело от воли авторов. Именно разработка Концепции стала наиболее существенным достижением Государственной комиссии по проведению в Украине административной реформы. Несмотря на то, что ее состав периодически обновлялся, а в 2001 г. был переутвержден, Комиссия так и осталась временным творческим коллективом, обреченным быть скорее символом, нежели реальным фактором реформы.

Вопреки задекларированной в Концепции приоритетности законодательной регламентации функций, полномочий и порядка деятельности органов государственной власти (а это неминуемо означало бы активное включение парламента), все практическое осуществление реформы регулировалось указами главы государства и постановлениями правительства. При этом вмешательство парламента в формирование основ организации и функционирования исполнительной власти, предусмотренное, кстати, Конституцией Украины сознательно блокировалось. Наиболее яркий пример – президентское вето на все законы о Кабинете Министров Украины, регулярно принимаемые Верховным Советом, начиная с мая 1997 г. Тем самым глава государства и центральная бюрократия монополизировали процесс практического осуществления админреформы. Это негативно

отразилось на содержании реформирования, ибо органической чертой любого аппарата является его неспособность в самореформированию. На это справедливо указывал еще Г. Спенсер в своих «Основах социологии». А имманентная нестабильность юридической нормы, введенной администрацией, отражение ею неминуемо более узких и преходящих общественных интересов предопределили непоследовательность и недолговечность нововведений. Это весьма заметно при более детальном рассмотрении практической реализации отдельных задач административной реформы, определенных ее Концепцией.

Важнейшей из таких задач было провозглашено формирование эффективной организации исполнительной власти.

В рамках реализации этой задачи предусматривалось «максимально точное воплощение конституционного статуса Кабинета Министров Украины как высшего органа в системе органов исполнительной власти», предполагавшее невозможность существования органов исполнительной власти, прямо или опосредовано не подчиненных правительству. На практике ряд структур исполнительной власти (и не только силовых, что могло быть объяснено статусом Верховного главнокомандующего) фактически оказался в прямом подчинении главы государства (Главгосслужба, Национальная комиссия по регулированию энергетики). Президент ввел подконтрольность и подотчетность непосредственно ему крупных структурных подразделений некоторых ведомств. Широкое распространение приобрела практика, когда руководители отдельных министерств и ведомств, взаимодействуя непосредственно с главой государства, добивались принятия им актов, обязывающих правительство действовать в интересах этих ведомств. Вопреки концептуальному положению о необходимости предоставления правительству в законодательном порядке права назначения и освобождения всех заместителей руководителей центральных органов исполнительной власти (ЦОИВ), Л. Кучма последовательно отстаивал сохранение этого права за собой.

В то же время практически в полном объеме (но без закрепления нормами закона) реализовано положение Концепции об обращении правительства к Президенту по поводу применения вето к тому или иному закону, а также о правительственной экспертизе законопроектов и приоритетности рассмотрения отдельных правительственных законопроектов. Ибо эти положения только прочнее привязывают правительство к главе государства и делают его более управляемым.

Особое внимание заслуживает создание правительственных комитетов, призванных существенно интенсифицировать процесс принятия решений Кабинетом Министров Украины. В данном случае все изменения были инициированы и осуществлены актами самого правительства. Концепция рассматривала эти комитеты как внутривластные структуры (состоящие только из его членов), которым в перспективе предполагалось предоставить право не только давать предварительные заключения по существу рассматриваемых правительством вопросов, но и по поручению правительства принимать от его имени окончательные решения.

Первоначально этот подход был воплощен в полном объеме. Но неспособность противостоять давлению заинтересованных в доступе к правительственной «кухне» лиц, обусловило изменение статуса этих органов и их превращение в широкие по составу совещательные структуры с преобладающей функцией междуведомственной координации. Правительством же Ю. Тимошенко эти комитеты вообще не создавались.

Концепция предполагала отделение правительства от его аппарата, с тем, чтобы исключить влияние последнего на формирование правительственной политики. Организационно этот замысел должен был воплотиться путем исключения из состава правительства руководителя Секретариата Кабинета Министров Украины в обмен на известные гарантии его несменяемости. Однако заинтересованность премьеров в «своем» человеке на этом посту оказалась неизмеримо сильнее замысла. В частности, уже при назначении Правительственного секретаря в 1999 г. В. Ющенко отдал предпочтение представителю своей команды В. Лисицкому, а не А. Толстоухову – министру Кабинета Министров в предыдущем правительстве. Но за отставкой правительства В. Ющенко в 2000 г. последовала и смена Правительственного секретаря (вскоре Государственного секретаря), а в июне 2003 г. вновь была восстановлена должность министра Кабинета Министров Украины.

Концепция предусматривала создание трех видов центральных органов исполнительной власти (ЦОИВ) – министерств, государственных комитетов и ЦОИВ со специальным статусом. Формально такое разделение было введено в декабре 1999 г. Однако, если предоставление специального статуса отдельным ЦОИВ авторы Концепции обуславливали принятием специальных законов, то на практике перечень этих органов был установлен указом Президента, при этом допускалось отнесение одного и того же органа

(Минэкономики, Госкомстат и т.д.) к разным группам ЦОИВ. На практике это определялось прежде всего личной поддержкой руководителя ЦОИВ со стороны главы государства.

Примером неспособности отстоять общественный интерес в столкновении с частными стала предусмотренная Концепцией «оптимизация количественного состава ЦОИВ». На момент одобрения Концепции в Украине насчитывалось около 100 ЦОИВ, в том числе 28 министерств. Первые практические действия по сокращению этого количества были предприняты в марте 1999 г. когда система ЦОИВ стала насчитывать 18 министерств, 21 государственный комитет и 50 других ЦОИВ. Но не успела эта реорганизация завершиться, как в декабре 1999 г. произошло новое сокращение – до 15 министерств, 20 госкомитетов и 12 ЦОИВ со специальным статусом. Столь решительная ломка госаппарата объясняется непреклонностью международных кредиторов Украины, требовавших сокращения государственных расходов. К сожалению нельзя сказать, что сокращение в полной мере отвечало общественным потребностям – настолько бессистемными и противоречивыми были эти изменения. Они исходили не из четко обозначенного перечня функций государственного управления, а из необходимости достижения заданных количественных параметров системы ЦОИВ путем понижения статуса большинства звеньев управленческого аппарата. Поэтому ползучий процесс восстановления статусных характеристик привел к тому, что по состоянию на январь 2006 г. система ЦОИВ насчитывала 19 министерств, 12 государственных комитетов и 24 ЦОИВ со специальным статусом.

Следует остановиться также на особенностях реализации такой задачи админреформы, как организация на новых началах государственной службы.

Концепция административной реформы предлагала «разграничить две группы должностных лиц в государственных органах – политических деятелей (политиков) и государственных служащих». Наиболее существенный шаг в этом направлении был предпринят с введением института госсекретарей в министерствах в мае 2001 г. Уже в мае 2003 г. этот институт был упразднен, но объективная потребность в нем, как показали дальнейшие события, продолжает сохраняться. Однако изначально этот институт по своему содержанию не стал средством разграничения политической и административной составляющей в государственном аппарате. Достаточно распространенным явлением стали и назначения профессиональных политиков на посты госсекретарей и их заместителей, и выдвижение госсекретарей (С. Юшко, А. Лавринович) на должности министров.



Квалификационные требования к госсекретарям не предусматривали у них даже наличия некоторого стажа пребывания на госслужбе – только пять лет руководящей работы. А масштабное вовлечение госслужащих в политические кампании обернулось не менее масштабным смещением с должностей: только в первые месяцы 2005 г. было освобождено около 18 тыс. работников.

Нет существенных подвижек в части утверждения «новой идеологии функционирования исполнительной власти и местного самоуправления как деятельности по обеспечению реализации прав и свобод граждан, предоставлению государственных и общественных услуг». Утверждение подобной идеологии требует прежде всего создания соответствующих процедурных механизмов и их нормативного закрепления. Единственное достижение – принятие и введение в действие с сентября 2005 г. Кодекса административного судопроизводства. Однако административная юстиция вводится не столько как организационно обособленная система специализированных органов, сколько как особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров. Практически забыта задача создания административной квазиюстиции. Это свидетельствует об отсутствии мощного общественного давления на власть и незаинтересованности самой власти в изменении существующего положения.

Напротив, попытка перейти к введению рационального административно-территориального устройства в 2005 г. встретила настолько мощное противодействие, что ее практическую реализацию пришлось отсрочить, по крайней мере, до окончания выборов 2006 г.

На основании изложенного представляется возможным сделать следующие выводы.

1. Осуществлению административной реформы должно предшествовать точное определение степени заинтересованности тех или иных общественных сил в ее осуществлении и возможности как ее поддержки, так и противодействия. Учет возможного противодействия осуществлению реформы предполагает и определение средств, способных обеспечить его нейтрализацию.
2. Административная реформа должна сопровождаться мощной разъяснительной работой, сориентированной прежде всего на осознание гражданами степени личной заинтересованности в ее результатах. Наличие объективной, но неосознаваемой необходимости реформы не может служить ее двигателем.

3. Основным средством сбалансирования интересов и фактором общественного признания значимости проводимых изменений в системе государственного управления должно быть определение и закрепление их основных характеристик в национальном законодательстве.
4. Проведение глубокого реформирования как системы государственного управления в целом, так и отдельных ее звеньев не может основываться на заинтересованности объекта реформы в ее проведении. Внешним фактором реформирования может стать активное вовлечение в этот процесс общественности, прежде всего организованной.