



Деградація

Втрата державою дієздатності відбувається настільки помітно, що варто замислитися над найближчими перспективами і наслідками цього процесу

Віктор МЕЛЬНИЧЕНКО,
кандидат історичних наук, доцент

СИМПТОМИ

Усі сучасні держави постали, збереглися й набули розвитку передусім як конче потрібні певним людським спільнотам інструменти впорядкування суспільної життєдіяльності, задоволення загальних інтересів, певною мірою – виживання поміж інших спільнот. Відповідно, сформувалося ставлення до будь-

якої державної посади насамперед як до проявів суспільної потреби і суспільної довіри. Та над Україною, схоже, і надалі тяжіє прокляття тривалого бездержавного існування. Бо народові його очільники і претенденти на цю роль вперто нав'язують сприйняття держави виключно як абстрактної самодостатньої цінності. Натомість самі використовують доступ до влади вельми прагматично – переважно задля задоволення власних інтересів. Явно недостатньо дбаючи про інтереси публічні.

Зокрема, це помітно виявляється в газовому діалозі з Росією. Оскільки державні мужі та їх спонсори тривалий час переймалися переважно вишукуванням способів долучення до газової труби, то ніхто всерйоз не дбав про зменшення залежності від постачання російського газу. І саме тому з останньої «газової війни» Україна вийшла зі значними економічними та політичними втратами, врешті-решт погодившись на умови, аж ніяк не кращі за ті, що вже були узгоджені 31 грудня 2008 року.

Не кращим видається і внутрішнє становище. Попри прийняття Закону України «Про Державний бюджет на 2009 рік» зі збільшеними видатками (порівняно з минулим роком), бюджетникам повсюдно, починаючи зі столиці, говорять про тимчасові схеми фінансування на кілька найближчих місяців та обіцяють затримки зарплат і масові скорочення. Негативні тенденції в економіці набирають сили незалежно від бадьорих декларацій та заяв. Невгамовний долар як зірвався з прив'язі, так і скаче на українських теренах як йому заманеться, гамселячи нещасну гривню й стимулюючи зростання цін. Та найбільш засмучує те, що перебіг суспільних процесів відбувається безвідносно до спроб на них впливати.

Але чи може бути інакше за примітивного розуміння управління як процесу віддання вказівок, наказів, розпоряджень, директив, обіцянок? Тож «верхи» невтомно й наполегливо розсівають шлейф цього «добра», дуже погано уявляючи, що ж насправді відбувається «вниз». Державного управління як цілеспрямованого, результативного регулюючого та організуючого впливу держави на суспільні процеси, поведінку, свідомість і діяльність людей у нас, за великим

рахунком, немає. Бо регулювання та організація потребують таланту керівників і копіткої роботи виконавців. Ми ж маємо те, що маємо – набір безсистемних і часто-густо суперечливих рухів.

Наочною є відверта і тотальна «феодалізація» державного механізму, коли державні органи, заклади, установи надаються керівникові у повне та безконтрольне користування. І законом там стає воля керівника, але аж ніяк не закони

Наочною є «феодалізація» державного механізму, коли державні органи, заклади, установи надаються керівникові у повне та безконтрольне користування

України. Ланки державного механізму, створені для реалізації завдань і функцій держави, реалізують своє функціональне покликання в багатьох випадках за умови «додаткового стимулювання», яке набуває різноманітних форм і проявів – від «добровільного» спонсорювання шкіл та лікарень до відвертого хабарництва.

Відома справа «колядника» Ігоря Зварича є чи не найпоказовішим прикладом розпаду державного апарату. Передусім зазначимо, що хабарництво виявлено в дуже специфічній ланці судової системи – адміністративному суді, покликаному забезпечити кращий захист суб'єктивних прав та законних інтересів громадянина і людини в спорах з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами. Далі. Йдеться про голову Львівського апеляційного адміністративного суду, тобто суду, до якого оскаржувалися рішення адміністративних судів усього західного регіону України. У зловживаннях звинувачено особу, яка 20 років працювала суддею, до приходу в адміністративний суд очолювала судову палату в кримінальних (!) справах Львівського апеляційного суду. Верховна Рада України обрала Ігоря Зварича суддею безстроково, Президент України призначив його головою суду; при цьому було дотримано всіх передбачених процедур (щоправда, під час обрання в одних народних депутатів виникали істотні сумніви, що успішно розвивалися іншими). І чи не найголовніше – прес-конференція Ігоря Зварича, на яку прийшли колеги-судді в мантиях і яка

виявила сприйняття власної поведінки як належної. На цьому тлі напрошується запитання: скільки в державному апараті таких зваричів і чого від них може очікувати пересічний громадянин?

У ПОШУКАХ СОЦІАЛЬНОГО ОПЕРТЯ

Сьогодні помітно актуалізується питання: кому потрібна держава? На жаль, ствердні відповіді на нього неминуче відгонять нещирістю. Оскільки потреба в державі має свої відтінки. Почуття одних можна позначити як «комплекс п'явки»: сьогодні присмоктався до однієї жертви, завтра, можливо, знайдеться хтось іще, інші ставляться до держави як до дійної корови, яку потрібно годувати, але за великої скрути або через захворювання можна буде пустити на м'ясо. Хтось розглядає державу як тимчасовий притулок: завтра, можливо, буде кращий – чи то європейський, чи то євразійський. А комусь потрібна затишна оселя – надійний захист від негоди, що вирує навкруги. На жаль, справжнє, а не удаване ставлення до держави стає зрозумілим тільки тоді, коли вона опиняється у вкрай скрутному становищі.

Якщо дещо змінити формулювання – хто не може обійтися без держави? – можна одержати більш коректну відповідь на попереднє запитання. Без держави чудово може прожити більш заможна верхівка суспільства. Їй не потрібні державні освіта і медицина, транспорт і міліція, адже є своя охорона і служба безпеки, авта, літаки тощо. У цьому плані показовим є палке прагнення представників вітчизняної еліти навчати своїх дітей в Інституті міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Унікальність ІМВ визначається не тим, що він дає найкращу в Україні освіту, а тим, що підготовка професійних дипломатів неодмінно передбачає високий рівень пристосування до умов проживання в зарубіжжі. От завчасно і пристосовуються!

Опорою держави можуть бути передусім середній клас і менш заможні прошарки населення, які не побіжать за кордон, бо ніхто їх там не чекає і нікому вони там не потрібні. Але для цього слід досягти такого становища, коли їм буде що втрачати в Україні. Питання ще й у тому, яким чином ці верстви мають



➔ сконсолідувати свої зусилля, який механізм має забезпечити їхній вплив на вирішення доленосних питань суспільного розвитку. Потік українських заробітчан за кордон, так само як і намагання певної їх частини там осісти, свідчать про втрату сподівань на те, що в своїй хаті і правда, і воля.

Держава мала б розраховувати на підтримку чиновників, службовців, працівників бюджетних закладів, установ, організацій. Але для цього потрібно рішуче відмовитися від теперішньої практики, коли весь цей служивий люд поділений штучними бар'єрами і об'єднаний хіба що відчуттям своєї другорядності. Внаслідок цього життєва перспектива навіть у силових структурах подекуди визначається не як служба державі, а як можливість через цю службу прилаштуватися в різноманітних миротворчих та інших акціях, приватних охоронних структурах тощо. Усвідомлення своєї тимчасової причетності до державного механізму вбиває відданість державі. Тільки в постійного персоналу може сформуватися і вкорінитися на рівні підсвідомості прагнення ставити державні інтереси понад усе. Не випадково ключовими взаємопов'язаними характеристиками державної служби в зарубіжних країнах є постійність та професійність.

ПРІОРИТЕТИ: ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ – КОНТРОЛЬ – КАДРИ

Збереження держави вимагає формування механізму відповідальності державного апарату за результативне й ефективне виконання її завдань і функцій. Відповідальність має бути тотальною – пронизувати та об'єднувати всі складові державного апарату. За здійснення своїх функцій повинні відповідати всі – і глава держави, і спеціаліст. Обмеження відповідальності означатиме збереження того самого адміністративного феодалізму.

Найскладніше забезпечити відповідальність на вищих щаблях апарату держави. Сьогодні Україна має невідповідального президента: на другий день після обрання глава держави може спокійно забути свої передвиборні обіцянки, і такий «політичний склероз» аж ніяк не вважається злочином, який можна карати імпичментом. Маємо напіввідповідальний Кабінет Міністрів. Бо в демократичних країнах з парламентським способом формування уряду діє загальне правило: уряд має репрезентувати парламентську більшість і мати її підтримку. А яку більшість відображає нинішній склад Кабміну? Проблематичною, з огляду на спосіб формування, є відповідальність Верховної Ради Украї-

ни та окремо взятих народних депутатів. І як дізнатися, вважає себе парламент відповідальним за теперішній уряд чи ні? Без коригування конституційних норм знайти відповіді на ці запитання неможливо.

Відповідальність повинна мати публічний зміст, вона не може визначатися виключно відносинами всередині бюрократичної ієрархії. Тож потрібен механізм періодичної звітності. Для глави держави – перетворення послання з вимог вказівок передусім на звіт перед народом про власну діяльність. Для народних депутатів – запровадження виборів у багатомандатних округах, де не можна буде сховатися за деперсоніфікованим загальнодержавним списком. Для органів виконавчої влади – оприлюднення щорічних звітів. Для чиновників – включення в атестаційні комісії представників громадськості.

Необхідною є дієва відповідальність. Вона не може обмежуватися деклараціями й самозвітами. Про відповідальність узагалі немає сенсу говорити, якщо її механізми не передбачають настання невідворотних наслідків у разі неналежного здійснення завдань і функцій. Доцільно відмовитися від індульгенцій у вигляді, наприклад, безстрокового обрання. Навряд

чи можна говорити про імперативний мандат, якого ніде немає, але потрібні механізми, що дадуть змогу усунути з посади будь-яку особу, уповноважену на здійснення завдань і функцій держави внаслідок їх злісного невиконання. А зловживання матимуть наслідком уже кримінальне переслідування.

Реальна відповідальність неможлива без формування системи результативного контролю. Йдеться не тільки про створення нових організаційних структур, а й, передусім, про зміну ставлення до контролю як необхідної складової управління. Приміром, у демократичній Франції в складі міністерств функціонують генеральні інспекції, підпорядковані безпосередньо міністру. Саме керівника особисто інформують про реальний стан справ. І саме він за результатами перевірок приймає необхідні рішення. Без потужної системи контролю, у якій безпосередньо задіяні перші особи, французи обійтися не можуть. Чому ж у наших умовах, де бюрократії, скажемо так, не прищеплено ідею публічного служіння, вирішили, що контроль – заїва розкіш?

З огляду на специфіку вітчизняної бюрократії, сподівання на одержання об'єктивної інформації по ієрархії знизу – вгору є найвно-романтичними. Реальний стан справ може бути визначено виключно шляхом безпосереднього вивчення на місцях. Свого часу в Російській імперії існувало правило: губернатор був зобов'язаний кожні три місяці особисто об'їжджати ввірену йому губернію. І це за тодішніх шляхів сполучення! Натомість можна тільки припускати, що сьогодні уявлення про реальний стан справ на залізниці у профільного міністра істотно збагатилися б, якби він проїхався хоча б від Хмельницького або Вінниці до столиці. Можливо, і на місцях порядку побільшало б, якби міністри їздили, як звичайні пасажери. А за міністрами, може, на місцях почали б частіше бувати й голови облдержадміністрацій...

Та все ж найголовніше – кадри. І маютьесь на увазі не «свої» кадри, які на «потрібних» посадах вирішують «усе». Проблемою з проблем є забезпечення належної професійності працівників

державного апарату та їхньої здатності за будь-яких умов обстоювати інтереси і потреби держави. Навіть при зіткненні з високоагресивними приватними інтересами, що їх обслуговують добре підготовлені і високооплачувані фахівці. Для цього потрібно забезпечити жорстке розмежування політичних й адміністративних посад у держапараті, як це й передбачено чинним Законом «Про державну службу». Варто частково

Тільки в постійного персоналу може сформуватися і вкорінитися на рівні підсвідомості прагнення ставити державні інтереси понад усе

«закрити» державну службу, встановивши граничний вік для вступу на неї з поступовим його зниженням. І відкрити тим самим певну кар'єрну перспективу для працівників.

Необхідно широко використовувати встановлення кваліфікаційних вимог для доступу до певних посад, передусім щодо наявності відповідного до-

свіду. Приміром, призначати головами облдержадміністрацій виключно осіб, які не менш ніж два роки очолювали районні держадміністрації. Відповідні вимоги ввести для інших категорій посад вищих чиновників – заступників міністрів, голів і заступників голів державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, директорів департаментів. З другого боку, слід передбачити створення в міністерствах посад політичних заступників міністра, що могли б стати місцем опанування управлінської мудрості політиками, підготовки їх до майбутньої ролі члена уряду.

Зупинити деградацію державного апарату неможливо, доки він розглядатиметься як така собі зручна галявинка, де може розкинути шатра, попасти коней, полежати на м'якій травичці черговий табір тимчасово успішних борців за владу. Врешті-решт провідні політичні сили мають бути зацікавлені як у професійному здійсненні визначених ними пріоритетів, так і в зміцненні держави, на керівництво якою вони претендують.

