

ПУБЛІЧНА ВЛАДА І ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ МІРКУВАННЯ

У статті розглядаються сучасні проблеми діяльності публічної влади в Україні на шляху, пройденому за роки незалежності. Привертається увага публічної влади до завдань перед суспільством. Аналізується робота органів влади, їх посадових та службових осіб щодо реалізації конституційних вимог — визнання людини «найвищою соціальною цінністю», перед якою публічна влада мала б відповідати за свою діяльність. Висловлена позиція щодо недоліків кадрової політики під час призначення на державну службу в центральних та місцевих органах публічного управління. Наведено аргументи на користь доцільності запозичення досвіду кадрової роботи розвинутих країн світу. Пропонуються шляхи розв'язання проблем.

Ключові слова: публічна влада, публічне управління, органи влади, громадянське суспільство, інтереси людини, діяльність органів публічної влади, демократична спрямованість, відповідальність публічної влади, посадові особи, державні службовці, кадрова робота, досвід країн світу.

Діхтієвський Петро Васильович

професор, доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Невмержицький Євген Васильович

професор, доктор політичних наук, професор кафедри теорії та історії права юридичного факультету Національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

Дедалі більше українців запитують себе, чому Україна майже всі роки незалежності перебуває в глибокій політичній та економічній кризі?

Чому влада не виконує вимог Конституції України, що визнала людину «найвищою соціальною цінністю», перед якою влада мала б відповідати за свою діяльність?

На шляху становлення Української держави, що пройдено за роки її незалежності, вирішальним орієнтиром було задеклароване на конституційному рівні прагнення до свободи, демократії та громадянської злагоди в нашому суспільстві [1]. Однак кожний із нас реально ще не відчуває себе у подібному становищі, як члена громадянського суспільства, де влада працює на інтереси людей. Для подолання відчуження влади і народу за час, що минув, робилося багато, але, на жаль, не достатньо. «Людський вимір» так і не став точкою відліку тих перетворень, які здійснюються в суспільстві.

Справді в країні проходять чергові вибори, поза чергові вибори, одна за одною відбуваються революції, змінюються президенти України, прем'єр-міністри

України, депутати Верховної Ради України. Новітня історія зафіксувала, що перший Президент України, з огляду на певні обставини не добув до кінця терміну своєї першої каденції. Другий Президент закінчив діяльність у результаті революційних подій, переходячи за межами столиці. Третій Президент прийшов до влади в результаті не передбаченого Конституцією третього туру виборів і закінчив президентство з довірою до своєї діяльності всього 5 % у суспільства. Четвертий Президент України залишив посаду в результаті чергової революції й утік за кордон. Разом з тим Верховна Рада України вперше в 2016 році визнала роботу Кабінету Міністрів України та особисто Прем'єр-міністра незадовільною. Водночас ні Прем'єр-міністр, ні міністри, ні будь-хто із чиновників не відповідали перед суспільством за свою незадовільну діяльність.

Дотепер так і не вдалося подолати принципову ваду вітчизняного владного механізму – «панування» влади над людиною – замість «служіння» її інтересам [2].

Не дотримуючись принципу служіння інтересам людини на користь загального блага, влада продовжує працювати не на інтереси людей, а фактично на себе, точніше на інтереси правлячої еліти, на збільшення капіталу олігархів. Переконливими факторами з цього приводу стали опубліковані дані про те, що за останні роки більшість людей у країні збідніла, а купка осіб вищого рангу стали ще багатшими. Мільярдні статки чиновників, депутатів, політиків суспільство побачило в опублікованих

е-деклараціях. Дані ООН стверджують, що 60 % українців перебувають за межею бідності, а людей пенсійного віку всі 80 % — за цією межею.

Видатний український правознавець і філософ Б. О. Кістяківський зазначав, як тільки влада втрачає своє моральне виправдання, вона неминує гине.

Єдиний спосіб забезпечити демократичну спрямованість влади — це покласти в основу діяльності держави обов'язок дотримуватись беззаперечного пріоритету прав і свобод людини, забезпечити її життя і здоров'я, честь і гідність та встановити невідворотну відповідальність державних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку перед громадянським суспільством. Практично йдеться про запровадження у взаємостосунках між владою і людиною принципу — служіння держави інтересам людини [3]. Потрібно спрямувати увагу влади на роботу різних сфер щодо забезпечення високого рівня життя та реалізації прав людини. Отже, у відносинах органів державної влади та органів місцевого самоврядування з населенням має панувати беззаперечне визнання пріоритету прав людини, поваги до її законних інтересів, честі і гідності, вимог і очікувань. Задля цього фактично тричі за роки незалежності знизу доверху змінювався весь керівний склад виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування. Парадокс полягає в тому, що ці зміни не привели до керма влади як у центрі, так і на місцях нових людей, а значить і не зумовили появи нових ідей. Верховна Рада України так і не спромоглася

більш ніж за два роки прийняти закон щодо децентралізації влади в Україні. Муніципальні органи продовжують залишатися у стані територіального експерименту, певних перманентних потрясінь, запропонованих «новими підходами» до формування територіальних громад на зламах старого законодавства.

Реформування судової системи, органів прокуратури, Національної поліції, «реформаторські ініціативи», «нові концепції», «створення та введення нових інститутів, які мають відповідати міжнародним стандартам» — таку модну термінологію суспільство чує майже щодня з телеекранів, соціальних мереж, із вуст політиків, журналістів, учених і пересічних громадян. Натомість на тлі реалій сьогодення простежується недовіра у громадян до діяльності судової системи, органів прокуратури, національної поліції.

Наприклад, новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який набрав чинності з 30 вересня 2016 року, передбачає нову модель організації судової влади щодо здійснення правосуддя в Україні. Відповідно протягом шести місяців з дня набрання чинності цим законом мав бути утворений Верховний Суд України в порядку та у складі, що визначені цим законом, але цього вчасно не відбулося. Через звільнення суддів районної ланки окремі районні суди областей України фактично призупинили свою діяльність. Призначення нових суддів за нових критеріїв нового законодавства практично досі ще не розпочалося. Кадровий голод торкнувся не тільки судів за-

гальної компетенції, а й апеляційних судів. Так, в Апеляційному суді Чернівецької області залишилося трохи більше від половини штатної чисельності суддів. Штатна чисельність апеляційного суду становить 38 законників, при цьому фактично працює тільки 21. Не краще йдуть справи й у місцевих судах області. Насамперед таке істотне збільшення навантаження на кожного суддю області у зв'язку з виходом значної кількості суддів у відставку як наслідок позначається на якості та оперативності вирішення спорів [4].

Реформа в системі органів прокуратури зіткнулася з безліччю проблем як організаційно-структурного характеру, так і професійно-кадрового забезпечення.

За ці роки посаду Генерального прокурора України обіймали 16 осіб, у тому числі четверо за останні три роки вже після Майдану 2014 року.

Національна поліція позиціонує себе як новий та прогресивний орган, що прагне впровадити системні зміни. Разом з тим продовжує зростати злочинність, особливо тяжкі злочини, вбивства, розбійні напади. Небезпечно стало в місцях громадського відпочинку людей. Реалії сьогодення такі, що українці не відчують себе захищеними від небезпек кримінального характеру. Це певною мірою результат квазі-реформи в Національній поліції під керівництвом малодосвідчених і непрофесійних грузинських педагогів. Жіноча команда одеського губернатора із Грузії по суті провалила професійальну частину реформи поліції. Об'єктивно необхідно підкреслити й те, що без нового

Кодексу України про адміністративні проступки очікувати позитивних змін щодо забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю просто неможливо.

Саме тому верховенство права має стати не тільки вирішальним чинником діяльності влади, її органів та посадових осіб, а й наскрізною ознакою всієї вітчизняної правової системи, яка має систематично оновлюватися.

Поряд із наведеним особливого наголошення заслуговує те, що Україна за своїм соціально-економічним розвитком залишилась на такому рівні, що й перед розпадом СРСР, а за окремими показниками і ще нижче. Наприклад, за рівнем ВВП на душу населення сьогодні Україна перебуває серед найбільш відсталих країн світу. За оцінками МВФ за три останні роки ВВП на душу населення впав майже вдвічі — з 3969 доларів у 2013 році до 2051 в 2016 році. Це менше, ніж в Узбекистані (2131 доларів), В'єтнамі (2164 доларів), Нікарагуа (2115 доларів), Судані (2381 доларів), Нігерії (2260 доларів). Падає не тільки гривня, а й економіка країни в цілому. За деякими оцінками в 2014–2015 роках рівень її падіння склав 17 % [5]. Тільки за три останні роки добробут рядового українця погіршився втричі. Курс долара, а саме він залишається основним барометром розвитку, виріс із 8,15 гривень у 2013 році до 27,1 у 2016 році! Такі само процеси відбуваються в економіці. Крім поглиблення бідності вони обумовили масовий «виїзд» українців за кордон, громадяни України не бачать власних перспектив у своїй

країні. За даними міністра закордонних справ Польщі тільки в цій країні працює понад 1 млн українців, втричі більше в — Росії і стільки ж у країнах Західної Європи. Вразливим для суспільства є від'їзд молодих учених із наукових установ. У 2015–2016 роках Україну залишило біля 17 % наукових працівників. Із медичних установ виїхало 4 тис. лікарів, тоді як 21 тис. лікарських посад в країні залишаються вакантними. Продовжується масовий відтік випускників вищих навчальних закладів. У Європі інші тенденції: за даними ЮНЕСКО за останні п'ять років кількість учених виросла на 20 %, що обумовлено потребами розвитку сучасних технологій європейських країн. Україну, на жаль, цей процес обходить стороною.

Причини такого стану справ можна було списати й на труднощі перехідного етапу становлення нового державного устрою та ринкової економіки в Україні, якби не розвиток країн-сусідів: Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини, Словенії, Білорусі, які на старті своїх внутрішніх змін були навіть у гіршому стані, а сьогодні досягли вражаючих результатів у всіх сферах життєдіяльності суспільства, передусім добробуту народу. Причина, очевидно, не в перехідному періоді, а в іншому, в тому, як державні службовці й політики управляють справами суспільства, у рівні їх компетентності та професіоналізму, здатності взяти на себе всю повноту відповідальності.

Формально влада вже неодноразово оголошувала реформи державної служби, але позитивних змін у цій сфері не видно. Призначені посадовці

за новими вимогами продовжують по-старому вирішувати лише особисті справи. Для підтвердження цієї тези достатньо навести лише один приклад: навколо Києва та інших великих міст країни через різні махінації було продано сотні тисяч гектарів земель сільськогосподарського призначення, що законом захищено.

Районами й навіть областями почали керувати «свої люди», які не мали і не мають елементарного досвіду управлінської роботи. В одному з районів столичної області на чолі адміністрації району став секретар сільської ради з двомісячним досвідом роботи, після нього — інженер із техніки безпеки невеликого підприємства, який ніколи і нічим не керував, а був лише однопартійцем, а після нього на посаду глави адміністрації району прибув із столиці син високого київського чиновника. І таких прикладів багато. Чи можна чекати від таких керівників якихось звершень в економіці, соціальній сфері? Звичайно, ні.

За роки незалежності склалося багато інших, далеко не демократичних методів і способів потрапляння в керівну команду. Передусім — це наближеність до першої особи: родинні і дружні стосунки, кумівство, вірні охоронці тощо. У свій час Президента США Рональда Рейгана запитали, як він чинить у ситуації, коли необхідно прийняти важливе рішення у складних для держави умовах, на що він відповів: спочатку я раджусь зі своїми давніми сімейними друзями, потім — з офіційними радниками і політиками, а далі виношу це питання

на розгляд Ради безпеки і оборони країни й лише після цього приймаю рішення. На додаткове ж запитання: чому він не бере своїх «домашніх», родичів, друзів в адміністрацію Президента, відповів, що він не змішує особисті і державні інтереси. Нам би такий підхід.

Про рівень недовіри до влади свідчать дані соціологічного дослідження: 84 % громадян дали негативну оцінку всьому, що сьогодні відбувається в державі. Більше двох третин громадян вважають, що Президент веде країну в неправильному напрямі, а 70 % переконані, що він не в змозі вивести її з кризи [6]. Про втрату громадської легітимності влади свідчить і рівень підтримки електоратом партії «Народний Фронт» — не більше 2 %, хоча ця партія є «хребтом» у правлячій коаліції, її представники очолюють законодавчу гілку влади, а у виконавчій займають визначальні міністерські посади.

Підсумовуючи розглянуті проблеми, необхідно враховувати таке:

1. Досвід розвинутих країн переконливо свідчить, що в основу публічного управління владою, її органів треба покласти передусім якісну загальноосвітню підготовку фахівців, особливо керівників держави. Нинішня європейська й американська політична еліта, якій народ довірив владу, довго і наполегливо вчилась.

Екс-президент США Білл Клінтон одержав ступінь бакалавра в Джорджтаунському університеті зі спеціальності міжнародні відносини. Потім два роки навчався в Англії. Повернувшись на Батьківщину, закінчив юридичний факультет Іельського

університету. Набував досвіду практичної роботи на посадах спочатку прокурора, а потім губернатора штату Арканзас, на яких досяг вражаючих результатів, що і дало йому можливість висунути свою кандидатуру на вищу державну посаду і двічі перемагти.

Екс-президент США Барак Обама отримав дві вищі освіти. Досвіду практичної роботи він набував у Сенаті, підготував кілька монографічних досліджень у сфері управління, що й дало йому змогу успішно керувати такою великою державою, як США.

Канцлер Німеччини Ангела Меркель, задовго до того як посісти цю посаду, багато років працювала на науковому поприщі, захистила докторську дисертацію і ось уже три каденції успішно керує великою державою.

Це саме можна сказати про підготовку управлінської еліти Англії, Бельгії, Скандинавських країн. У таких державах фахівці державного апарату готуються у спеціальних навчальних закладах. Щоб вивести, наприклад, Францію із кризи, пов'язану з поразкою у Другій світовій війні, її лідер Шарль де Голль почав саме з реформи фахівців державного апарату. Країні необхідні були люди компетентні, добре освічені, чесні й порядні, які зможуть поставити її на ноги. Так, 9 жовтня 1945 року де Голль підписав Ордонанс (Указ), яким вирішувалися два головні питання. Перше: в основу процесу призначення особи на державну посаду був покладений відкритий і чесний конкурсний відбір спеціалістів. Були створені відповідні екзаменаційні

комісії на тих же засадах. І друге: був створений спеціальний навчальний заклад для підготовки управлінських кадрів — Національна школа адміністрації, яка діє й сьогодні, слухачів для неї відбирали також за конкурсом, із числа кращих випускників університетів країни. Вступні іспити були і є максимально чесними та прозорими. Абітурієнти пишуть три есе: з публічного права, економіки і загальної підготовки. Результати оцінює незалежна комісія. Зазначимо, що відбір слухачів настільки прискіпливий і об'єктивний, що в 2015 році було відібрано лише 6,7 % з числа бажаючих навчатись у цьому закладі [7].

Франція одержує від такого процесу відбору та підготовки якісних державних службовців, здатних працювати на вищих посадах в органах влади. Нині серед випускників школи три стали президентами країни, сім — прем'єр-міністрами, кілька десятків — міністрами, префектами і супрефектами провінцій, сотні інших випускників — відповідальними працівниками державних і місцевих органів публічної влади.

Принципова увага приділяється чистоті й порядності працівників державного апарату. В Англії, наприклад, поряд із високим рівнем освіти, компетентності й досвіду роботи претендент на високу посаду зобов'язаний подати повний список своїх фінансових інтересів, назвати компанії, у яких розміщені його інвестиції, яка власність йому належить і т. д. Такі само вимоги ставляться до членів його сім'ї. Уся ця інформація ретельно перевіряється спеціальним комітетом,

де претенденту можуть запропонувати відмовитися від співпраці з тією чи іншою компанією або перевести свої кошти в інші фонди чи банки. Такі пропозиції обов'язкові для виконання, якщо претендент хоче обійняти певну посаду. Крім того, в Англії діє спеціальний Статут, у якому детально розписані фінансові та банківські обов'язки чиновника, принципи ставлення до роботи і т. ін.

Жорсткі вимоги до працівників державного апарату в США. Більше 5 тис. чиновників двічі проходять через спеціальні механізми перевірки, спочатку в адміністрації президента, а потім у Сенаті. Такі ж складні процедури відбору фахівців на рівні штатів і округів. Багато посадовців, у тому числі губернатори, судді, прокурори, шерифи, обираються безпосередньо населенням, що стало найкращим фільтром для відбору чесних і порядних людей у державний апарат публічної влади.

Зміни, які відбулися за три десятиріччя в Китаї, — це також результат фахової державної політики. Китай зробив величезний крок від відсталі аграрної держави до країни передових технологій, науки, культури. Уже сьогодні за рівнем розвитку він наздоганяє Сполучені Штати Америки. Цей процес почав реформатор Ден Сяопін, а наступні лідери внесли кожний свій внесок в подальший розвиток країни. Було включено достатньо спеціальних механізмів: організаційних, політичних, економічних, культурних і виховних для вирішення цього питання, але особливо наполегливо проводилась ро-

бота з підготовки працівників органів влади та очищення державного і партійного апарату від корупції. За корупційні злочини за ґратами перебувають члени Політбюро компартії, вищі військові чини, міністри, губернатори, усього ж за останні п'ять років засуджено за корупцію більше 1 млн чиновників. Корупціонерів припинили розстрілювати, але конфісковують не тільки їхнє майно, а й майно членів сім'ї, родичів. Відповідальність настає навіть за невеликий подарунок шефу від колективу в день народження. Кожний державний службовець має пояснити партійній комісії, звідки в нього витрати на розкішне життя, на яхту, на будинок, на автомобіль або депозит у банку тощо. Це по суті такі ж антикорупційні заходи, як і в Сінгапурі, але з китайською специфікою. Корупція в Китаї, безумовно, повністю не викорінена, але чиновник будь-якого рівня добре знає, що сховатися за посадою тепер він не зможе, відповідальність за корупцію може настати в будь-який час.

У Європі, готуючи працівників середньої і нижчої ланки публічного управління, керуються принципом, відповідно до якого державних службовців цього рівня не варто приймати на роботу або звільняти з посади за політичними мотивами, оскільки демократія не сумісна з підходом, який базується не на політичних преференціях. Ці ланки управлінців, як фундамент держави, формуються за іншими критеріями: професіоналізм, освіта, компетентність, порядність тощо. В Італії, наприклад, за післявоєнні роки в результаті виборів

центральна влада змінювалася 68 разів, тобто щоразу владу очолювала нова політична сила. Можна собі уявити, що сталося б із державою, якби з кожною зміною уряду змінювалася б середня і нижча ланки публічної влади?! Сьогодні Італія входить до складу семи найбільш розвинених країн світу. Саме тому в політичній культурі України має створитися аполітичний інститут державної служби, тоді зміна керівників публічної влади країни не буде трясти всю країну, як це відбувається сьогодні, а країна продовжуватиме свій подальший розвиток з відповідною програмою нової політичної сили, яка в результаті виборів прийшла до влади.

2. Застосовувати нові механізми оновлення влади її апарату. Нове виборче законодавство України має базуватися на позитивному досвіді демократичних країн світу. У розвинених країнах давно діє перевірений механізм відбору кращих кандидатів на виборах як президента, так і депутатів Парламенту, так званий «Праймеріз». Відповідно до нього кожна партія пропонує представникам електорату своїх кандидатів на виборні посади і в результаті обирається лише той кандидат, який одержав найбільшу підтримку електорату. Всі ми добре пам'ятаємо, яка гостра боротьба велась між демократичною й республіканською партіями за право бути висунутим кандидатом у Президенти США у 2016 році. Така само процедура «Праймеріз» передувала виборам у сенат та палату представників США.

Такий же механізм діє сьогодні під час висунення кандидатів на по-

саду Президента Франції. Спочатку все свідчило про те, що кандидатом від республіканської партії буде висунутий экс-Президент Ніколя Саркозі, але праймеріз показав, що він не користується достатньою підтримкою електорату й на арену боротьби за вищу посаду в державі вийшов зовсім інший кандидат. Це дуже важливий фільтр відбору достойних кандидатів у структури влади. Застосування його в Україні допоможе очистити владу від людей, які не мають підтримки в суспільстві, дасть змогу максимально обмежити доступ до влади морально й духовно не чистих на руку людей та професійно не підготовлених. На місцях виборчий електорат краще бачить, чи достойна людина бути його представником в інститутах публічної влади.

У Японії, наприклад, чиновник апріорі не може бути непрофесійним або нечесним. На державну службу пропонують тільки тих, хто закінчив провідні виші, тим самим від початку йде посилений відбір майбутніх чиновників. Паралельно до цього ставляться високі вимоги до морально-етичного обліку претендента на посаду. Дати хабар чиновникові, домовитися з ним по-дружньому тут неможливо. Службовець не має права не просто прийняти подарунок, а навіть вінок на могилу померлого родича чи сісти в автомобіль людини, яка звернулася до нього по службі або випити чашку кави в закладі, у який він прийшов із перевіркою. Категорично заборонено подорожувати і відпочивати в компанії з людьми, які хоча б якось стосуються виконання його службових обов'язків. Для японського

працівника публічної сфери характерна ще одна риса — культура сорому. У житті японця вона стоїть на вищому щаблі ієрархії, для нього особливо важливо, як поставляться до його вчинку інші. Найбільш неприйнятним у Японії вважається поставити іншу людину у скрутне становище, стати причиною її неприємності, незручностей. Про те, що таке соромно, японцеві пояснюється з дитинства, діти виховуються батьками так, щоб не скоювати вчинки, за які їм буде соромно. Більшість японців називають сором силою, яка дає можливість зростати людині як особистості. У цьому важко сумніватись. Такі риси ввічливості, стриманості, порядності японця стали важливим фактором у появі японського економічного чуда, високого рівня розвитку країни.

Такі ж високі морально-етичні вимоги до фахівців публічного управління державою висуваються фактично в усіх розвинених країнах, на їх компетенції та порядності й забезпечується добробут народу. У Франції міністр вимушений був подати у відставку тільки тому, що незадовго до революції в Єгипті провів вихідні з керівниками цієї країни. У таких державах практика подання політиками заяви про відставку вважається нормальною, вона не принижує гідності людини, це просто елемент політичної культури. Зовсім недавно прем'єр-міністри Британії та Італії пішли у добровільну відставку тому, що на референдумах громадянське суспільство не підтримало їхню політику. Президент Франції Франсуа Олланд у 2017 році відмовився ба-

лотуватися на другий термін каденції з тих же причин.

Така європейська культура формувалась століттями, починаючи з часів Стародавньої Римської імперії, удосконалювалася в епохи Відродження, Просвітництва, Нового часу й особливо у післявоєнні роки ХХ століття. Сьогодні європейський досвід демократичного розвитку взяли на озброєння розвинені країни світу. Яскравим прикладом того, як можна за історично короткі терміни змінити правосвідомість і менталітет цілого народу, є сучасна Німеччина. Ще 70 років тому це була тоталітарна, фашистська держава з ідеологією насилля, шовінізму, расизму, мілітаризму. Сьогодні це одна з найбільш демократичних країн світу. Як це вдалося німцям? Насамперед завдяки всезагальному покаянню абсолютної більшості народу за своє минуле, наполегливому вихованню поваги до закону та правопорядку, загальнолюдським цінностям, формуванню високого рівня правосвідомості людини тощо. На ці цінності працюють всі державні інститути, партії, громадські об'єднання, церква, наука, культура, нарешті ідеї великих мислителів цієї країни: Гегеля, Канта, Ейнштейна, Вагнера, Баха, Бетховена та інших, що допомогло німцям проробити над собою величезну роботу. Відбулася демонополізація політики, економіки, побудована система соціального захисту людини, справедливої конкуренції в ринковій економіці, надійно захищена власність, економічні відносини стали прозорими, накопичені значні кошти для захисту малозабезпечених верств населення,

різко знижена нерівність, надані можливості кожному для реалізації його устремління і можливостей. Фактично відбулася соціальна революція, чому сприяв розвиток технологій, виробництва, що дало змогу примножити загальне багатство країни.

Українська влада повинна не тільки проголошувати європейський шлях розвитку, а й втілювати його в життя. Поки що багато залишається на рівні декларацій і гасел.

Формально публічна влада проголосила конкурсний принцип формування фахівців державного апарату, а на практиці ще залишаються старі підходи. Наприклад, призначення у трьох міністерствах (МВС, Юстиції, Енергетики) на посади заступників міністрів трьох молодих працівників, віком — 24–27 років. Про досвід їхньої роботи на такому рівні говорити не доводиться.

Досліджуючи цю важливу проблему, не можна не звернути увагу ще на один аспект: максимальну роздутість чинного державного апарату, що породжує корупцію, бюрократизм і ускладнює вирішення будь-якого питання пересічного українця. Та й утримання державою більше 2 млн службовців дуже дорого обходиться бюджету.

В Україні, на жаль, немає наукового підходу щодо визначення оптимального штатного розпису того чи іншого відомства. Наука взагалі відсторонена від вирішення цього важливого питання, хоча сфера управління справами суспільства — одна з найскладніших. Так, наприклад, Кабінет Міністрів України продовжує працювати за старою, громіздкою

структурою, що склалася за радянських часів.

3. Визначальну роль у формуванні зрілого демократичного суспільства, безумовно, відіграє еліта, її морально-етичний спосіб життя і поведінка. Від французької «еліта» — це «відбірне», «краще». Формування еліти — тривалий процес відбору кращих рис особистості: освіти, правосвідомості, компетентності, менталітету, порядності, інших якостей, які відрізняють її від звичайної людини. Як і інтелігентність, елітність людини не можна купити за гроші чи призначити. Особистості треба докласти багато зусиль, щоб потрапити в коло еліти.

В Україні проблема становлення еліти, особливо політичної, існує вже більше чотирьох сотень років. Перманентна боротьба між різними кланами, політиками Західної і Східної України, взаємовиключні союзи то з поляками, то з росіянами чи іншими країнами не давали змоги сформуватись сталій еліті, оскільки щоразу зі зміною політики змінювались і люди, які її проводять.

І сьогодні навряд чи можна віднести до еліти людей, які хоча й при владі, і навіть проголошують прогресивні гасла, однак у приватному житті поводяться неналежно — корумповані, живуть розкішно, за зовсім іншими правилами, ніж більшість населення, не рахуючись ні з нормами моралі, ні зі станом справ у суспільстві. Таких людей, на жаль, не стало менше і після Революції Гідності. Пересічний українець, ознайомившись із декларацією чиновника, у якого 52 квартири, 14 будинків,

9 земельних ділянок, мільйонні вклади на депозитах і все це придбано під час перебування на державній службі, навряд чи поважатиме такого службовця. Перелік майна і цінностей значної кількості державних службовців буквально шокує. Крім десятків будинків, земельних ділянок, квартир, картинних галерей, арсеналів зброї, великих депозитів у банках, зберігання грошей в офшорах, серед явлених світу багатств з'явилися навіть церкви! Більше 12 млрд. гривень українська так звана еліта зберігає вдома, в «скляних банках», що свідчить про недовіру до вітчизняної банківської системи.

У кінці минулого року в одному із журналістських розслідувань була показана елітна квартира в центрі столиці чинного віце-Прем'єр-міністра та його будинок за 15 км від Києва, схожий на палац культури [8]. Трохи раніше ЗМІ розповідали про такий само будинок іншого віце-прем'єра, зареєстрований на маму-пенсіонерку. У будь-якого пересічного українця, безумовно, виникає питання: звідки у державного службовця, який десятиліття «сидів» у Верховній Раді або належав до виконавчої гілки влади, такі кошти?

На жаль, незважаючи на новостворені численні антикорупційні інститути, все це залишається нерозслідуваним, як і панамські офшорні капітали.

Сьогодні на слуху відверті заяви біглого депутата Онищенка про купівлю посад в Україні навіть у вищих ешелонах влади, але й вони залишаються не розслідуваними. Відомий політик — губернатор Закарпатської

області Г. Москаль з цього приводу зазначає: «Я просто з жахом і в холодному поту чекаю 2019 рік (рік виборів президента і парламенту. — Авт.) ... Іншого сьогодні в Україні методу бути обраним до парламенту ніхто не придумав. Ну, крім як роздати гроші, продукти харчування і критикувати владу» [12]. Це й обумовлює ставлення електорату до влади. За даними соціологічного опитування 2039 респондентів, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології з 4 по 13 листопада 2016 року, 83 % опитуваних поточну ситуацію в Україні оцінили як погану, а 66 % головною причиною такого стану справ назвали корупцію у вищих ешелонах влади.

Українська влада весь час стверджує, що політичний курс країни спрямований на європейський шлях розвитку. Однак реально це неможливо доти, доки менталітет українського чиновника або бізнесмена так кардинально відрізнятиметься від менталітету їхніх європейських колег. Якщо європейський бізнесмен більшу частину доходів витрачає на розширення виробництва та модернізацію, то український його колега — на розкішне життя або ховає їх в офшорах, працює в тіні, ухиляється від сплати податків, а потрапивши у структури влади, використовує владні повноваження передусім в особистих інтересах.

4. Не менш гострою залишається проблема загальної й особливо політичної культури політиків і державних службовців, а вірніше — її відсутність. Як по-іншому можна розуміти поведінку розхристаного депутата,

який бігає по залі Верховної Ради, кричить і б'є чоботом по обличчю запрошеного на засідання парламентського комітету генерала й не несе за це ніякої відповідальності?! Та й поведінка після цього самого генерала викликає подив. Колись захист офіцерської честі закінчувався, як правило, дуеллю!

Людей обурюють і пусті гасла депутатів щодо захисту їхніх прав. Скільки було зламано в парламенті списів навколо підвищення комунальних тарифів, а коли їх різко підвищили, раптом замовкли. Народ давно охарактеризував таку поведінку, як «локшину на вуха вішають». Та сьогодні це все просто так не проходить. На адресу влади лунає стільки критики, сарказму, неповаги, що диву даєшся, як ця влада ще функціонує.

Тому якщо нинішня влада справді хоче побудувати демократичне суспільство, наблизити цінності правової держави до реального життя рядового громадянина, перемогти нинішній олігархічний режим, як тримальну конструкцію сьогоднішнього режиму, то їй необхідно починати із самої себе, з особистого очищення, зі зняття з себе всяких підозр у нечесності, подвійній моралі, корупції, оскільки лише в такому разі можна будувати правову, демократичну державу. У зв'язку з цим не можна не згадати побажання відомого реформатора Петра Столипіна, прах якого покоїться у Києво-Печерській Лаврі «Батьківщина потребує служіння настільки жертвового й чистого, що найменша думка про особисту вигоду затемнює душу, затьмає розум і паралізує всю роботу». Ці слова актуальні й для сучасних ре-

форматорів України. Відомий політичний діяч, «батько» Сінгапурського дива особливо в протидії корупції. Лі Куан Ю неодноразово підкреслював, що без чистих верхніх ешелонів влади добитись якихось суттєвих змін у суспільстві неможливо. Це він на запитання кореспондента, що було найтяжчим у його діяльності, відповів: «Посадити за ґрати за корупцію п'ятеро своїх найближчих друзів!» І він це зробив. Нема необхідності говорити про те, що така сама проблема стоїть і перед публічною владою України. Про це яскраво свідчать результати декларування доходів українських високопосадовців.

А як веде себе політична й економічна еліта у розвинених країнах? Свіжий тому приклад — поведінка в реальному житті новообраного Президента США Дональда Трампа, який взагалі відмовився від президентської зарплати, а це 400 тис. доларів! Легендарний інвестор Воррен Бафет, капітал якого становить 60 млрд. доларів, живе в будинку, вартість якого всього 31,5 тис. доларів, — дешевше київської однокімнатної квартири.

Керівник банківської групи Arvest Джим Уолтон (капітал 3,3 млрд. доларів) їздить на старенькій Dakote. Таких прикладів можна навести багато. На Заході взагалі не заведено хвалитися своїм багатством. Звичка жити скромно на перший погляд може видатись смішною, якби не мільярдні витрати на благодичність. Для таких людей найприємніше в багатстві — можливість робити добро.

Раніше й Україна славилася такими людьми. У столиці України

й сьогодні можна побачити немало громадських споруд, побудованих саме такими людьми. Достатньо згадати сім'ю Терещенка, залишивши у спадок потомкам побудовані на теренах усїєї України підприємства і громадські будівлі. Тільки один із цієї великої сім'ї — М. І. Терещенко мав блискучі інтелектуальні здібності. Закінчив Лейпцизький, Петербурзький і Московський університети, вільно володів чотирма іноземними мовами. Активно займався меценатством, побудував на власні кошти Київську консерваторію ім. П. Чайковського, матеріально підтримував Київський художньо-промисловий і науковий музей, розвивав і вдосконалював особисту торгово-промисловою та фінансову імперію. Завдяки його фінансовій підтримці діяло видавництво «Сірін», де були опубліковані твори багатьох поетів того періоду. Його картинна галерея нараховувала 15 тис. цінних полотен. У сучасній Україні суспільство поки що таких меценатів не знає.

Формування правової та політичної культури, безумовно, складний і тривалий процес. Менталітет, свідомість українця формувались понад 400 років за не простих обставин. За цей час багато чого негативного націплялось на голову пересічного українця. Не випадково Іван Котляревський у «Енеїді» писав: «Ти знаєш — дурень не бере: у нас хоть трохи хто тямущий, уміє жить по правді суцїй, то той, хоть з батька, то здере». Хоча це було написано 200 років тому, та мало що змінилось і сьогодні.

Завдання кращих представників українського народу — висунути

не тільки ідею, а й механізми подолання багатомісячних традицій правового нігілізму, подвійного менталітету, оскільки лише на основі освіти, духовності, високої моралі, етики й культури можна змінити ситуацію в країні. Такі люди в Україні були і є сьогодні. Митрополит Онуфрій у своєму зверненні до керівників держави посилається на досвід тисячолітнього минулого: «Князь Володимир розумів, що для того, щоб змінити життя на краще, необхідно, щоб змінилися люди, змінилися у своїх серцях, думках, способі життя... Князь Володимир став прикладом того, як політичний діяч може стати над натовпом, взявши на себе відповідальність не тільки за мир і благополуччя у суспільстві, а й за його духовні, моральні та етичні цінності» [14].

Суспільство не може успішно функціонувати без людей, які своїми моральними, духовними, професійними якостями, відданістю справі стають взірцем для більшості населення країни.

5. Не мала успіху і спроба вирішити управлінсько-владні проблеми України за рахунок іноземних найманців або варягів. Категорію таких людей український словник визначає в кількох варіантах: як солдат найманого війська, як найманого працівника, як людину, що продана або з корисних спонукань захищає чужі інтереси тощо. Як бачите, тут нічого спільного з патріотичними поривами, з бажанням допомогти чужій державі немає. На своїй батьківщині ці «пришельці», як правило, не користуються запитом, а то й просто перебувають у бігах

у зв'язку з кримінальним переслідуванням! Держава Грузія була найщирішим другом України, а коли остання не тільки дала притулок біглому экс-президенту, а ще й важливу державну посаду, природно, що ці дружні стосунки між двома державами фактично звелись нанівець. Виникає питання, чи варто було всупереч державним інтересам усе це робити? І взагалі важко пояснити, чому українська влада так широко розкрила двері для іноземців? У сучасній Європі живуть сотні тисяч мігрантів, але там їх немає біля керма влади, та це й неможливо, громадянське суспільство просто цього не допустить. Виконують вони, як правило, «брудну» роботу в системі ЖКХ або працюють домашніми прибиральницями чи доглядальницями біля хворих тощо. В Україні ж у руки іноземних найманців було передано керівництво найважливішими соціально-економічними сферами країни. Очоливши Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, литовський представник не тільки не став локомотивом економічних реформ, а фактично пригальмував розвиток економіки і закінчив свою діяльність величезним скандалом, пов'язаним із лобіюванням інтересів своїх бізнес-партнерів. Фактично ніяк не вплинула на розвиток фінансово-економічної сфери громадянка США, призначена на ключову посаду — міністра фінансів України.

За три роки після Майдану вже третій міністр очолює Міністерство охорони здоров'я України, з яких два — іноземці. Грузинський реформатор, за освітою історик, лише приблизно

знав, що він повинен робити, не говорячи вже про шляхи реформи відомства. Спеціалісти стверджують, що нинішній міністр охорони здоров'я України — іноземець із США, хоча й лікар, але не має досвіду керівника центрального органу виконавчої влади, допускає багато помилок і вже зазнає гострої критики з боку керівників лікарських установ. Можливо, з огляду на ці обставини дана кандидатура не вноситься Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради на затвердження її на посаді міністра охорони здоров'я України.

Залізницею сьогодні керує поляк, за професією артист, звільнений на батьківщині з такої ж посади. Поки що ніякими реформами в цьому відомстві й не пахне, якщо не вважати реформою чергове підвищення тарифів. Але хіба для цього треба було запрошувати іноземця? Характеристику його діяльності дав Міністр інфраструктури України В. Омелян: «На жаль, я не помилюся і протягом першого місяця переконався, що ми одержали капризного шоумена...» Українцям такі шоумени коштують дуже дорого.

Усі ці призначення на важливі державні посади схожі на якийсь експеримент, але без підготовки, обґрунтування, відповідальності, за принципом: ну що ж, не вийшло — хай ідуть собі, куди хочуть, призначимо нових. Хай би йшли, якби не було таких тяжких результатів для країни.

Україна дуже велика за європейськими масштабами країна, з великим людським потенціалом, високим рівнем освіти, науки. Є з кого обрати

достойних високоосвічених керівників, треба тільки правильно побудувати таку роботу. Політика закритого клубу, у якому тасується вже багато років одна й та сама колода політиків, продовжується і сьогодні. Це означає неможливість потрапляння в цю колоду нових людей, а значить і нових ідей.

6. І ще одна не розв'язана проблема — це політизація правоохоронної системи. Українська реальність така, що кожна політична сила, прийшовши до влади, хоче мати біля керма того чи іншого правоохоронного інституту свою людину. Суспільство пам'ятає, яка гостра політична боротьба щоразу після виборів розгортається навколо формування керівництва. Щоб узяти під свій контроль Верховний суд України, режим Януковича пішов на певне обмеження його повноважень, позбавивши вищу судову інстанцію будь-якого впливу на судову систему країни. З цією ж метою в кілька разів була скорочена її штатна чисельність. Та ж відчайдушна боротьба між політичними силами постійно ведеться і навколо обрання суддів Конституційного суду України. Призначення Генерального прокурора в 2016 році, під якого змінили законодавство стосовно призначення Генерального прокурора України, саме тому, що претендент не мав ні необхідного досвіду роботи у цій сфері, ні юридичної освіти, а очолював політичну фракцію блоку Президента у Верховній Раді, яскраве підтвердження такого підходу.

Світова практика виробила багато різних механізмів забезпечення

реальної незалежності судової і правоохоронної системи. У Сполучених Штатах, наприклад, судді, генеральні прокурори штатів, окружні прокурори і навіть шерифи обираються безпосередньо населенням, що розв'язує дві проблеми: різко підвищує їх відповідальність перед електоратом і звільняє від будь-якого тиску інших гілок влади. Більше того, у США всі три рівні прокуратури: Федеральна Генеральна прокуратура (вона ж Міністерство юстиції), Генеральні прокурори штатів та окружні прокурори абсолютно незалежні і не перебувають у будь-якій адміністративній підпорядкованості один від одного.

В Україні поки що все навпаки: вся система прокуратури максимально централізована, тому зміна Генерального прокурора, як правило, тягне за собою зміну керівного складу всієї системи.

Що може дати державі незалежність судової та правоохоронної системи? Безумовно, зміцнить законність і правопорядок у державі, рівність усіх перед законом, справедливість. Про це свідчить діяльність таких органів у розвинених країнах світу. За результатами об'єктивного розслідування зловживань вищих посадових осіб змушені були піти у відставку, наприклад, президенти Німеччини, Бразилії, Південної Кореї. В Ізраїлі за ґратами опинились президент і прем'єр-міністр країни, а чинний прем'єр ходить до прокурора на допит. У Франції за результатами розслідування звинувачені у зловживаннях три основні нинішні претенденти на посаду президента країни,

що можливе лише за реальної незалежності судових і правоохоронних органів.

Про реальну незалежність судової і прокурорської системи свідчить і практика США. Свіжий тому приклад — звернення прокурорів до суду з позовом про припинення дії Указу новообраного Президента США Трампа щодо заборони в'їзду в країну мігрантів, і суд задовольнив цей позов! Нам би таку систему.

Підсумовуючи сказане, зауважимо, що без еволюції політичних еліт, кардинальних змін у формуванні державної влади в Україні навряд чи що зміниться. Владі потрібні нові люди, нові керівники високої кваліфікації, морально чисті, добре освічені, з новим баченням проблем і способів для їх розв'язання й відданих країні та її народу. Для цього треба насамперед зламати чинну політичну систему за якої новим людям, а значить і новим ідеям, потрапити у верхні ешелони влади практично неможливо. Світовий досвід виробив багато таких механізмів. Це оновлене виборче законодавство, спеціальні заклади підготовки управлінських кадрів, праймерізи, конкурси, вибори, контроль за способом життя і поведінки чиновника, його аполітичність і багато інших складових, які формують високоосвіченого державного службовця, державного діяча, політичного лідера.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: зі зм. І доп. станом на 15.03.2016 р. //

Офіційний вісник України. — 2010. — № 72/1. — Ст. 2598.

2. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Наук. думка, 2007. — С. 3–5.

3. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Авер'янов // Право України. — 2006. — № 5. С. 11–16.

4. Яремчук Г. Кадровий голод – не тітка / Ганна Яремчук // Закон і бізнес. — 2017. — № 5 (1303), 4–10 лют. — С. 5.

5. Карпеу А. По уровню ВВП мы ниже Нигерии / А. Карпеу // События недели: итоги и факты. — 2017. — 14 февр.

6. Карпец А. Украинская власть утратила общественную легитимность / А. Карпец // Аргументы недели. — 2016. — 6 дек.

7. Ваньных М. Как Франция готовит кадры / М. Ваньных // Итоги недели. — 2016. — 28 дек.

8. Зоптов Г. Клетка для тигров / Г. Зоптов // АиФ, № 1-2, 2017 г.

9. Сидоренко Л. На всех адмиралов не хватает штурвалов // КП в Украине. 25 апреля 2016 г.

10. По материалам comments.ua

11. Марченко Е. Президент должен быть камертоном // Аргументы и Факты. — 2016. — № 44.

12. Забелина Ю. Геннадій Москаль: Я з жахом і в холодному поту чекаю 2019 рік / Юлія Забелина // Апостроф. — 2017. — 31 січ.

13. VIP-пацієнтка // События недели. — 2017. — № 10, 7 мая.

14. Слово Блаженнішого Митрополита Київського і всієї України Онуфрія до керівників держави // Церковна православна газета. — 2016. — 28 верес.

Дихтиевский П. В., Невмержицкий Е. В. Публичная власть и гражданское общество: общетеоретические размышления.

В статье рассматриваются современные проблемы деятельности публичной власти Украины на пути, который был пройден за годы независимости. Обращается внимание на выполнение публичной властью задач перед обществом. Анализируется работа органов власти, их должностных лиц по реализации конституционных требований — признание человека «наивысшей социальной ценностью», перед которым публичная власть должна отвечать за свою деятельность. Выражена позиция в отношении недостатков кадровой политики в процессе назначения на государственную службу в центральных и местных органах публичного управления. Приводятся аргументы о целесообразности применения опыта кадровой работы развитых государств мира. Предлагаются пути разрешения проблемы.

Ключевые слова: публичная власть, публичное управление, органы власти, гражданское общество, интересы человека, деятельность публичной власти, демократическая направленность, ответственность публичной власти, должностные лица, государственные служащие, кадровая политика, опыт государств мира.

Dikhtiyevsky P. V., Nevmerzhitsky E. V. Public power and civil society: theoretical reflections.

The article considers modern problems of activity of public power of Ukraine on the way which was passed during the years of independence. Attention is drawn to the performance of public power tasks that set by the society. Analyses the work of the bodies of power and the officials to implement the Constitutional requirements, the recognition of a human being as the “highest social value” and public power responsibility grounds before them for their activities. Expressed a position in relation to the shortcomings of the personnel policy in the appointment process in the public service in the central and local public administration authorities. There are arguments about the appropriateness of the experience of personnel work in developed countries.

Key words: public power, public administration, body of power, civil society, the interest of the person, public power activity, democratic orientation, public power responsibility, public officials, public servants, personnel policy, the experience of countries in the world.