



РЕФОРМА

ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

ВИКЛИКИ, СТРАТЕГІЇ, МАЙБУТНЄ

Національна академія державного управління при
Президентіві України

**Реформа публічного
управління в Україні:
виклики, стратегії, майбутнє**



Partner for the
Future
Worldwide

За фінансової підтримки
Німецького товариства технічного
співробітництва (НТТС)

Київ – 2009

УДК 35.001.73:352] (091) (477)

Рекомендовано до друку Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України (рішення від 6 жовтня 2009 р. №162/9-11)

Рецензенти:

В.Д.Бакуменко – доктор наук з державного управління, професор
В.М.Князєв – доктор філософських наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України
М.С.Держалюк – доктор історичних наук

Редакційна колегія:

Приходько В.П., канд. історичних наук, ректор Національної академії державного управління при Президентові України (НАДУ);

Грицяк І.А., канд. юридичних наук, д-р наук з державного управління, професор, завідувач кафедри європейської інтеграції НАДУ;

Дубенко С.Д., канд. юридичних наук, доцент, завідувач кафедри права і законотворчого процесу НАДУ;

Вакуленко В.М., канд. наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ;

Босак О.З., начальник управління міжнародних проектів НАДУ;

Крайнік П.І., заступник начальника управління міжнародних проектів НАДУ.

Експерти НТТС:

Д-р Дітер Шнманке, професор публічного управління; держсекретар у відставці (Німеччина);

Д-р Горст Циммерманн, професор фінансових наук (Німеччина).

Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: Монографія / Нац.акад. держ.упр. при Президентові України; Відп. редактор І.А.Грицяк. – К.: «К.І.С.», 2009. – 240 с.

У колективній монографії «Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє» зроблено спробу знайти відповіді на питання, пов'язані із становленням та розвитком системи публічного управління в Україні. Монографічне дослідження поєднує кілька ключових напрямів, логічно взаємопов'язаних між собою. Аналіз основ реформи публічного управління через призму історичного спадку та сучасних викликів і стратегій, дослідження найважливіших зрізів реформи та її сутнісних особливостей нинішнього вияву дали змогу авторам зробити конкретні пропозиції заходів, спрямованих на побудову сучасної моделі національної системи публічного управління на всіх її рівнях – центральному, регіональному (обласному) та місцевому. Дослідження базуються не лише на вітчизняній інформації, але й містять цікавий міжнародний досвід у сфері публічного управління, який буде особливо корисним для адаптації національної системи публічного управління до європейських та світових стандартів.

Видання розраховане на науковців, викладачів, студентів, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, всіх, хто цікавиться публічним управлінням.

ISBN 978-966-2141-33-7

© Авторський колектив, 2009

© Видавництво «К.І.С.» , 2009

ЗМІСТ

Слова авторів	5
Слова грантодавців	8
Діл 1.	
Сви реформи: історичний спадок та сучасні виклики	11
Одолання протиріч в публічній сфері та гармонізація спільних взаємин: досвід зарубіжних країн <i>Золодимир Приходько, Петро Крайнік</i>	12
Система публічного управління в минулому та потреба реформ (виклики пострадянського часу) <i>(Ігор Грицяк)</i>	25
Советизація державного управління – першочергове звдання демократичних реформ <i>(Віра Нанівська)</i>	42
Адміністративна реформа в Україні: організаційно-правові осади і контроль <i>(Ольга Андрійко)</i>	59
Становлення та розвиток системи публічного управління Україні <i>(Ольга Босак)</i>	72
Діл 2.	
Важливіші зрізи реформи публічного управління: Т і процедури	95
Реформа держави в Україні: від нових функцій до нових організаційних структур виконавчої влади <i>(Наталія Плахотнюк)</i>	96
Адміністративна процедура як гарантія правомірності та ефективності публічної адміністрації <i>(Віктор Тимощук)</i>	113
Вдосконалення взаємодії публічної адміністрації з громадянами як пріоритет адміністративної реформи <i>(Віктор Мельниченко)</i>	127
Реформування державної служби в Україні: необхідність, зміни, проблеми <i>(Світлана Дубейко)</i>	143
Діл 3.	
Форма структур децентралізації: місцеве самоврядування регіональна політика	159
Державна регіональна політика у системі публічного врядування <i>(Василь Куйбіда, Володимир Вакуленко)</i>	160

ЗМІСТ

Передмова авторів	5
Передмова грантодавців	8
Розділ 1.	
Основи реформи: історичний спадок та сучасні виклики	11
1. Подолання протиріч в публічній сфері та гармонізація суспільних взаємин: досвід зарубіжних країн <i>(Володимир Приходько, Петро Крайнік)</i>	12
2. Система публічного управління в минулому та потреба реформ (виклики пострадянського часу) <i>(Ігор Грицяк)</i>	25
3. Десовєтизація державного управління – першочергове завдання демократичних реформ <i>(Віра Навієвська)</i>	42
4. Адміністративна реформа в Україні: організаційно-правові засади і контроль <i>(Ольга Андрійко)</i>	59
5. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні <i>(Ольга Босак)</i>	72
Розділ 2.	
Найважливіші зрізи реформи публічного управління: зміст і процедури	95
1. Реформа держави в Україні: від повних функцій до нових організаційних структур виконавчої влади <i>(Наталія Плахотнюк)</i>	96
2. Адміністративна процедура як гарантія правомірності та ефективності публічної адміністрації <i>(Віктор Тимощук)</i>	113
3. Вдосконалення взаємодії публічної адміністрації з громадянами як пріоритет адміністративної реформи <i>(Віктор Мельниченко)</i>	127
4. Реформування державної служби в Україні: необхідність, зміни, проблеми <i>(Світлана Дубенко)</i>	143
Розділ 3.	
Реформа структур децентралізації: місцеве самоврядування та регіональна політика	159
1. Державна регіональна політика у системі публічного урядування <i>(Василь Куйбіда, Володимир Вакулєнко)</i>	160

РОЗДІЛ 1.
ОСНОВИ РЕФОРМИ:
ІСТОРИЧНИЙ СПАДОК ТА
СУЧАСНІ ВИКЛИКИ

1.

Подолання протиріч у публічній сфері та гармонізація суспільних взаємин: досвід зарубіжних країн

Актуальність аналізу світових та європейських тенденцій суспільної консолідації на сучасному етапі трансформації українського суспільства незаперечна. Не мине багато часу, як з проведенням виборів президента і до парламенту та органів місцевого самоврядування України логічно завершиться дуже важливий етап, пов'язаний з видаленням із суспільної практики найпотворніших та одіозних деформацій, що пишно розквітли за період олігархічного панування і ледь не перетворюють молоду українську демократію в просту декорацію кланового авторитаризму.

Боротьба з корупцією, яка в Україні поки що носить вибірковий або декларативний характер; реприватизація, яка станом на сьогодні породжує більше запитань, ніж відповідей; створення умов для імпорту товарів на засадах СОТ, як сигнал відкритості українського ринку для світу, що здійснюється відповідно до зобов'язань України, пов'язаних із вступом до цієї організації; зміна владних еліт усіх рівнів через моральну люстрацію, яку в Україні не тільки не здійснюють системно, але й не вирішують основної проблеми – формування нової еліти, здатної забезпечити адекватну реакцію на виклики суспільству; словесна спрямованість на європейську інтеграцію у зовнішній політиці та гарантуванні національної безпеки, без чіткого уявлення про своє місце і роль у процесі розв'язання зовнішньо- і внутрішньополітичних проблем; прийняття вкрай напружених бюджетів через брак чітких схем розгляду і прийняття бюджету не зможуть замінити собою формування і здійснення цілісної стратегії згуртування українського суспільства як пріоритетного спрямування очікуваної нової влади. Іншого шляху, щоб закріпити кредит високої народної довіри не тільки президентською булавою, але й парламентським мандатом, забезпечити незворотність перемін, не допустити сповзання до керенщини й більшовизму для нової політичної еліти немає.

2006 року Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД) проводив круглий стіл на тему: «Консолідація суспільства і відповідальність еліт напередодні виборів – 2006 р. в Україні». Вітчизняні експерти – учасники круглого столу – наголошували на труднощах з українською ідентичністю, а саме: на відмінностях у використанні української мови в громадському житті, на геополітичних орієнтаціях. Так, східна частина країни радше тяжіє до Росії, західна частина – до

Європи, що досить ускладнює проблему з українською ідентичністю. Існують також й інші питання, які можна розв'язати лише спільними зусиллями, об'єднавши суспільство навколо однієї загальної ідеї, мети. І тут виїзково важливою стає роль політичної еліти в умовах перехідного суспільства, її готовність взяти на себе відповідальність за долю суспільства, попри розбіжності у певних поглядах, згуртуватись насамперед на своєму рівні, щоб уможливити консолідацію всього суспільства і подолання наявних кризових явищ. Як зазначали експерти круглого столу: «... в Україні, на відміну від Польщі, Чехії та країн Балтії, дотепер не відбулася зміна «критичної маси» політичної еліти. За їх підрахунками, серед осіб, яких протягом 1991 – 2004 рр. призначали на найвпливовіші посади в системі влади (прем'єр, віце-прем'єр, секретар Ради національної безпеки і оборони, глава Адміністрації Президента) вихідці з партійної, радянської, господарської, комсомольської номенклатури радянських часів становлять 73%; серед осіб, які з 1995 р. займали (або займають) посади голів обласних державних адміністрацій – майже 80%. Щодо стосується її бюрократичного складника, то, за даними НІСД, 52% та 46% керівного складу місцевих і центральних органів влади України, відповідно, перебували на державній службі ще за радянських часів» [1].

Розв'язання проблем щодо суспільної консолідації, піднятих на цьому круглому столі, можливе такими шляхами:

- вміння і бажання різних еліт грати лише на конституційному полі держави;
- готовність, бажання і вміння політичних еліт домовлятися і йти на поступки задля національної консолідації, досягнення загальних цілей;
- відповідальність за дотримання найвідповідніших суспільним потребам взятих на себе зобов'язань.

Адже, попри кілька серйозних політичних криз за часи незалежності, Україна демонструє великий запас внутрішньої міцності, який не допускає політичного розколу країни, консолідує суспільство. Круглі столи, експертні доповіді Національного інституту стратегічних досліджень [2; 3, 4], присвячені цій темі, показують шляхи до об'єднання України навколо спільних цінностей, до національної консолідації, демократизації суспільства, розвитку політичної системи та системи державного управління й загального поступального розвитку країни.

Світова суспільно-політична думка виходить з того, що влада не може спиратися лише на силу, бо вона не є інструментом агресії, а феноменом легітимності. Влада – це унормоване вживання авторитету, а він завжди базується на громадській думці. Управління – це

не одномоментний акт захоплення влади, а вивірене користування нею, підтримка відповідного рівня громадської думки, дотримання рівноваги й стабільності. Владарювання всупереч громадській думці неможливе. Влада – це не лише можливість наказувати комусь, а передусім утілювати програму конструктивних змін, які суспільство бажає, усвідомило й визнало за програму життя.

Ідентифікація держави й нації – це дві сторони однієї монети. Держава-нація виникає тоді, коли різні групи населення заради досягнення спільної й усвідомленої мети погоджуються на співжиття, здійснення спільного завдання. Держава-нація – це насамперед план дій, програма співпраці. Французький філософ і соціолог Жозеф Ернест Ренан ще понад століття тому сформулював основну передумову творення держави-нації: «Нація – це кінецьвий результат довготривалої роботи, жертвності й відданості. [...] Спільна слава в минулому; прагнення разом ще раз здійснити велике в сучасному – ось головна умова для того, щоб бути нацією. [...] Нація – це велика спільність, створена розумінням, усвідомленням жертви, колись принесеної, і готовністю до нової [жертви]. Вона існувала в минулому, вона відновлюється в сучасності реальною дією: розумінням, чітко висловленим прагненням продовжувати життя спільноти. Існування нації... – це щоденний плебісцит...» [5, 6].

Отже, як це вже утвердилося в світовій науковій думці, держава-нація є історичною формацією плебісцитного характеру, що вимагає двох складових елементів: по-перше, проекту побудови загального співжиття спільними зусиллями, а по-друге, відданості людей цьому перспективному проекту. Саме така єдність породжує внутрішню міць сучасної держави, на відміну від держав минулого, де єдність досягалася зовнішнім тиском. Коли мова йде про зовнішні чинники згуртування суспільства, то потрібно зазначити, що вони мають досить суперечливий характер і спричиняють, відповідно, суперечливий вплив на консолідацію, оскільки, «по-перше, основні суб'єкти діють переважно у власних цілях і виходячи із притаманної їм динаміки розвитку, по-друге, вони найпомітніше впливають на ті елементи-складники національної свідомості, що є генетично близькими до них» [7].

Внутрішні чинники, як-то прагнення створити та реалізувати спільну національну ідею, розробити та впроваджувати стратегію зрівноваженого (стійкого) розвитку відповідно до рішень XIX Спеціальної Генеральної асамблеї ООН 1997 року, будувати суспільно-політичне життя на основі довіри та взаєморозуміння, є основними позитивними складниками суспільної консолідації [8].

Про подолання духовної кризи у суспільстві, зокрема й шляхом «утвердження національної ідеї, що сприяє національній самоідентифікації, розвитку культури, оволодінню цінностями світової культури, загальнолюдськими надбаннями», говорили учасники парламентських слухань «Духовна криза суспільства і шляхи її подолання», що відбулися 5 листопада 2003 року [9].

Українська національна ідея як фактор налагодження міжкультурного діалогу була предметом дискурсу на X Всеукраїнській науково-практичній конференції для студентів та молодих науковців «Діалог людей і культур як шлях нового гуманізму» 23 – 24 березня 2007 року у Львові. Там, зокрема, зазначали, що національна ідея охоплює комбінацію світоглядних поглядів, мету, головні ідеали, інтенцію до загальнолюдських та національних цінностей за умови їхнього поєднання, консолідацію суспільства [10, с. 81].

Отже, можна сказати, що поняття «національна ідея» і «консолідація суспільства» тісно пов'язані між собою: одним із шляхів останньої є утвердження і реалізація першої, водночас остання має бути складником першої.

Наявні наукові дослідження, філософські роздуми та висловлення про націю, державу, державність, роль націоналізму, громадянське суспільство у статтях М. Гордієнка, Ю. Габермаса, В. Кафарського та інших [11, 12] приводять до думки, що саме національна єдність, консолідація суспільства, усвідомлення спільної мети та спільна відповідальність за її втілення відіграватимуть вирішальну роль у здійсненні демократичних перетворень в Україні, формуванні активного громадянського суспільства та побудові демократичної правової держави загального добробуту.

Оволодіти механізмами і скористатися перевагами консолідації суспільства – така ж невіддільна і обов'язкова для України віха на шляху до європейської і глобальної цивілізації, як і інші стандарти для держав європейської спільноти, де домінують риси громадянського суспільства, ринкової економіки та парламентської демократії.

Коли йдеться про подолання суперечностей, гармонізацію взаємин і згуртування суспільства, варто говорити і про подолання проявів спадкового авторитаризму, про демократичні перетворення і, зокрема, про об'єднання демократичних дій. Консолідація демократії за означенням зарубіжних науковців, має охоплювати два обов'язкові компоненти: ціннісний (як досягнення консенсусу стосовно встановлення політичних процедур) та інституційний (як

утворення органів влади, в яких повноцінно представлені інтереси різних політичних сил) [13].

Ще одне тлумачення цього поняття зводиться до того, що консолідація демократії остаточно завершується лише тоді, коли будуть консолідовані такі чотири рівні демократичного устрою: конституційна консолідація центральних конституційних органів, таких як президент, уряд, парламент і суди; представницька консолідація, тобто консолідація територіального (партії) і функціонального (асоціації) представництва інтересів; інтегративна консолідація, зокрема зниження стимулів до позаконституційних дій, спрямованих проти демократії, з боку потенційних груп вето (військовиків, великих землевласників, підприємців, радикальних рухів тощо) до такого рівня, коли вони інтегровані у демократію настільки, що віддають перевагу цій системі перед будь-якою іншою; консолідація громадянської культури завершує консолідацію політичної системи установленням громадянської культури (civil culture), заснованої на демократії» [14].

Світовий та європейський досвід суспільної консолідації ставить на перше місце адекватні відповіді національних політичних еліт на головні питання (або ж виклики часу): мета консолідації (національні пріоритети), засоби досягнення, суб'єктивні чинники (колективи чи особи, з якими ототожнюють національні ідеї).

Зарубіжний досвід містить і надалі продукуватиме безліч варіантів формування платформ суспільного згуртування. Вони народжуються в конкретно-історичних умовах і розвиваються в певних обставинах життя народів.

Зокрема, в історії Європи новітнього часу одним з особливо масштабних і показових є іспанський пакт взаємопорозуміння та примирення, укладений у жовтні 1977 року з ініціативи короля Хуана Карлоса та уряду під керівництвом прем'єра Адольфо Суареса з практично усіма політичними силами. Цей політичний акт іспанської еліти зумовив спільне поховання франкістів і республіканців під Хрестом Сьєрра-де-Гвадаррами та завершення епохи авторитаризму і громадянської війни, відкрив Іспанії шлях до посідання місця однієї з найдинамічніших країн Європейської спільноти, яка гнучко поєднує принципи парламентської демократії і конституційної монархії.

Прикладом також може бути політичне порозуміння французької нації на платформі П'ятої Республіки, яке дало можливість французам припинити криваву алжирську війну, демонтувати французьку колоніальну імперію і власну ностальгію за імперською епохою (як це знайомо), а таким різним особистостям, як генерал Шарль де Голль, ліберал Жискар Д'Естен, соціаліст Франсуа

Міттеран попрацювати на велич нової, чисто європейської Франції; модернізацію її економіки, соціуму й культури, які є багатою сумішшю ліберальних, соціалістичних і роялістських цінностей.

Приклад економічного та культурного піднесення подає нам Німеччина часів Конрада Аденауера, яка на основі християнської демократії прийшла до консолідації суспільства та стала одним із творців об'єднаної Європи [15].

Без сумніву, свої особливості має визрівання консолідаційних процесів у посткомуністичних країнах. Вони відбуваються в процесі суспільно-політичних та соціально-економічних перетворень, що забезпечують перехід від тоталітаризму до демократії. Ментальне несприйняття народами тоталітарного насильства над країнами Балтії в 1940 році, Чехією та Словаччиною – в 1948-у та 1968-у, Угорщиною – в 1956-у, Східною Німеччиною – в 1953-у та 1961-у («Берлінська стіна») стало відправною точкою у формуванні підтримки більшістю населення цих країн ідей та практики повернення до європейських цінностей. Це, власне, відіграє й сьогодні роль об'єднавчої основи країн-сусідів в Центральній та Південно-Східній Європі в таких провідних аспектах, як гуманітарні й духовні цінності (в рамках Ради Європи), стандарти добробуту (в рамках спільного ринку ЄЕС), безпека й оборона, військово-політична єдність (в рамках НАТО та ОБСЄ). А тепер вже і європейський конституційний процес, який піднімає європейські надії на вищий ступінь глобалізації та інтернаціоналізації.

В Україні в усі роки після 1991 року існувала серйозна проблема трансляції або ж перекладу європейських цінностей на доступну і зрозумілу усім українцям мову від закарпатського Ужжа до сумської Шостки. Особливо для тих громадян Сходу та Півдня, кого намагалися ще донедавна оселити у так званому ПІСУАРІ. Саме такий переклад віднайшли чеський гуманіст Вацлав Гавел і польський профспілковий лідер католик Лех Валенса, виховані в радянських вишах прибалтійські лідери.

Сигнали такого роду іноді подавали суспільству комуністичні прагматики, такі як Янош Кадар і Бразаускас. Владним колам посткомуністичної України на чолі з Леонідом Кравчуком та Леонідом Кучмою такий переклад не вдався. На заваді стала залежність від візантійської, «совкової» політкультури та відверто фальшивої корупційної практики й подвійних стандартів. Тому народ сприймав їхню європейську риторику байдуже, як декорацію буденних діянь часів первісного накопичення капіталу.

Є сподівання, що зі зміною політичної еліти України потяг українського народу до Європи та світу буде забезпечено не словом, а ділом.

Світова та європейська практика дій однієї політичної команди для досягнення національних пріоритетів передбачає надзвичайно високий рівень солідарної дисципліни й відповідальності владних кіл держави, а недотримання цих принципів тягне за собою важкі наслідки для порушників, хоч би ким вони були і якими б намірами керувалися. Інтереси національної консолідації потребують послідовнішого впровадження цих засад і в українському Уряді.

Приклади окремих європейських країн щодо формування нації, утвердження національної ідентичності та консолідації суспільства навколо цієї мети можуть збагатити Україну необхідним досвідом.

Зокрема, Австрія після приєднання у 1938 році до нацистської Німеччини (так званий аншлюс), під час та після Другої світової війни перебувала під великим впливом німецької нації, проте плани союзників створити окрему нейтральну Австрію підтримала більшість еліт і населення країни, і такий національний консенсус дозволив через повторне об'єднання чотирьох окупаційних зон створити у 1955 році другу Австрійську республіку, хоч, звичайно, сам процес від великонімецької до австрійської національної ідентичності тривав ще роки.

Про національну ідентичність Великої Британії говорити досить складно, оскільки там виокремлюються щонайменше чотири окремі нації: англійці, шотландці, валлійці, ірландці, але зразу після Другої світової війни намітилася сильна консолідація британських людей навколо ідеї побудови держави загального добробуту, коли уряд проголосив, зокрема, безкоштовне медичне обслуговування для всіх, пенсії для всіх, безкоштовну середню освіту для всіх, економічну підтримку повної трудової зайнятості. Про британську ідентичність можна говорити не як про етнічну, а скоріше як про громадянську та державну.

У випадку України національна ідентичність є етнічною, громадянською і державною, що дає нам змогу консолідуватися навколо формування спільного уявлення про минуле, аналізу сьогодення для побудови майбутнього.

Чеський національний рух за утвердження національної ідентичності, виходячи з витоків австрійської, паннімецької, слов'янської, богемської, а також власне чеської ідентичності, взяв за основу мову, мовне питання, тобто один з етнічних аспектів. І сьогодні чеська мова займає у чеській національній ідентичності визначне місце.

В сучасні часи шанси й можливості угорців дуже часто залежали від міжнародного контексту і балансу сил. І ключовим питанням завжди було, як політичні еліти Угорщини створюють і використовують можливості та уникають підводних каменів і пасток.

Польська національна ідентичність, яка має переважно громадянські й державні риси та базується на мультиетнічному контексті, у новітній історії не раз переживала випробування, відроджуючись у процесі від держави до нації і від нації до держави [16].

Посиленої уваги вимагає проведення адміністративно-територіальної реформи. Досвід багатьох революцій – від Великої французької 1789 р. до Оксамитової чехословацької 1989 року – свідчить, що вони є ефективним знаряддям для забезпечення єдності країни, оновлення регіональних еліт та порушення застарілих і неефективних, а часто й корупційних зростаць та згуртувань.

Для цього, скажімо, в Чехії та Словаччині в ході Оксамитової революції на початку 90-х вдалися до повної відміни крайового (обласного) поділу, залишивши райони і різко підвищивши роль міст і сіл. Лише набагато пізніше тут відродили області, вже за нового кадрового потенціалі, який виник після кількох демократичних виборів. Франція в 60 – 70-х роках у рамках концепції дирижизму та етатизму здійснила масштабні реформи місцевого і регіонального самоврядування, передаючи немало владних функцій, особливо, пов'язаних із збереженням життєдіяльності, від префектів, призначених Урядом, до обраних мерів міст і сіл та голів регіональних департаментських рад.

Італія склалася з багатьох територіальних одиниць з власним розвитком та власною історією. Ключ до розуміння цього лежить, мабуть, у тій площині, що Італія, по-перше, порівняно пізно сформувалася як держава-нація, а по-друге, цей процес здійснювала насамперед нечисленна еліта, а не маси. Створення сильноцентралізованої держави залишило мало простору для місцевої та регіональної політики. Протилежні інтереси буржуазії Півночі Італії та землевласників Півдня спричинили чималі проблеми. Влада не пришвидшила здійснення регіональної політики і це заважало ефективній національній інтеграції [16].

У нашому випадку вважаємо за доцільне ініціювати пову регіональну політику – новий регіоналізм. Це є об'єктивною відповіддю на політичний виклик часу. На першому етапі слід активно працювати над заходами щодо зміцнення повноважень міських та сільських голів і відповідних рад, підвищення вимог до кваліфікаційного рівня кандидатів на ці посади та зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів, над укрупненням районів та звуженням компетенції їх владних структур.

Тільки згодом варто було б розглянути (скрупульозно аналізуючи) можливості злиття деяких областей. Важливо було б також завершити дискусію про виборність голів областей. З часів перших і останніх прямих виборів голів облрад 1994 року минуло 15 років.

Та попри це, вважаємо, що повернення до цього порядку в умовах зародження і становлення системи партійної відповідальності за кадри знову приведе до поширення в регіонах вождизму, клановості, дезінтеграції. Логіка запропонованої реформи національної системи державного управління свідчить, що виконання місцевого бюджету, програм розвитку та розпорядження місцевим майном має здійснювати виконком місцевої ради на чолі з її головою, обраним радою, а інтереси держави і контроль за законністю, виконання державних програм в регіоні – призначений представник Президента і Уряду, член владної політичної сили. Між головою облради і представником держави має діяти чітка система балансів і противаг.

Суспільно-політична практика України змушує глибше аналізувати міжнародний досвід протидії та нейтралізації загроз суспільній консолідації, котрі, як засвідчує перебіг президентської кампанії 2004 р., розбухали або наново винесли політтехнологи на замовлення зацікавлених політичних кіл без особливих розрахунків можливих негативних наслідків для суспільства і держави.

Ще свіжими в пам'яті залишаються масові маніпуляції суспільною свідомістю в зароджуваному громадянському суспільстві. При цьому, попри явний провал небачних в Європі своєю незліченністю, нестриманою агресивністю та абсурдним змістом так званих рекламних «біг-морд» («біг-бордів»), у душах людей вміло протиставлялись їхні постальгійні радянсько-імперські амбіції та претензії, житейські, моральні, уподобання і буденні клопоти. Уперше активно плекали антиамериканські настрої після десятирічного забуття, до рангу національної знову піднесли проблему державного статусу російської мови, стимулювали протиставлення Заходу і Сходу України, їхньої геополітичної і культурної орієнтації, ролі фронтників Великої вітчизняної війни та участь у визвольних змаганнях воїнів Української повстанської армії (УПА), донорських «багатих» і дотаційних «бідних» областей, міжконфесійні суперечності. Як наслідок, приспана вже після кримської епопеї та прийняття Конституції 1996 року «гідра сепаратизму» знову з'явилася з небуття. Зрозуміло, що так легко ідея «анти-консолідації» не змогла б проявитися без мовчазної, а то й публічної підтримки політиків найвищого рангу.

Вищаткову роль у суспільному згуртуванні відіграють національні економічні пріоритети. Поява програми Президента України В. Ющенка з її орієнтацією на забезпечення якості життя знаменує собою перехід до європейських взірців. Водночас керівництву держави варто проявляти свою підтримку галузей національної та регіональної гордості (високі наукомісткі технології, ракетобудування, суднобудування, авіабудування та інше); експортних можливостей. І це буде не лише данною поваги давнім традиціям. Це може стати джерелом черпання резервного електорату. Загальновідома в цьому

і підтримка урядами країн Європи таких програм, як «Ейрбас» (кобудування), Європейського космічного агентства та інше.

Має бути сформована й окрема комплексна програма інтеграційних заходів для російськомовних регіонів. Тут може стати в прикладі не однозначний, але багатий досвід Словаччини в роботі з її російськомовними регіонами, зокрема, залучення політичної партії Угорського населення як партнера владної коаліції. Угорська громада в Україні позитивно оцінила підписання політичної угоди про співробітництво «Нашої України» з партією КМКС та «Нашої України» з Європейською народною партією, віце-президентом якої є екс-прем'єр Угорщини Віктор Орбан.

Роль польського костелу в консолідації країни загальновідома, проте польський досвід, хоч як це не парадоксально, змушує нас об'єктивно повне відокремлення українських церков від політичного життя. Починаючи з 1994 року, від виборів до виборів безпосереднє залучення священнослужителів до виборчих технологій послідовно зростало і досягло свого безпрецедентного прояву в 2004 році у найцікавіших формах. Зниження ролі церкви в українській політиці була б найкращою реакцією на спроби політиканів поставити церковнослужителів собі на службу з метою задоволення власних амбіцій.

Щодо подолання нинішніх суперечностей у ветеранському середовищі, то розв'язання таких проблем, як вирівнювання статусу ветеранів Великої вітчизняної війни та воїнів УПА, чи такої проблеми, яка свого часу виникла з військовими похованнями польських легіонерів, варто було б здійснювати з врахуванням того ж таки європейського досвіду. Для цього варто передусім проаналізувати польсько-німецьке примирення 1969 року (Брандт – Герек), або франко-німецьке примирення 1960 – 1980-х (розпочате у форматі «де Голль – Аденауер» і завершене – «Міттеран – Коль»). До речі, варто зауважити, що саме франко-німецьке примирення сприяло початку консолідаційних процесів сучасної Європи та створенню нової європейської спільноти, яка спершу була суто економічним об'єднанням, а потім переросла в сучасне міждержавне утворення під назвою Європейський Союз [17; 18].

Вартий уваги курс Президента України В. Ющенка, у дусі європейських традицій, на посилення турботи про культурну спадщину як однієї з базових засад консолідації, про що свідчить відповідний Указ, спрямований на «сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, утвердження поваги у суспільстві до національних традицій і культурної спадщини» [19], та інші заходи у цій сфері. Так, у програмі перетворення Маріїнського палацу у Києві в музей-резиденцію Глави української держави і відокрем-

плані підтримка урядами країн Європи таких програм, як «Ейрбас» (літакобудування), Європейського космічного агентства та інше.

Має бути сформована й окрема комплексна програма інтеграційних заходів для російськомовних регіонів. Тут може стати в пригоді не однозначний, але багатий досвід Словаччини в роботі з її угорськомовними регіонами, зокрема, залучення політичної партії угорського населення як партнера владної коаліції. Угорська громада України позитивно оцінила підписання політичної угоди про співробітництво «Нашої України» з партією КМКС та «Нашої України» з Європейською народною партією, віце-президентом якої є експрем'єр Угорщини Віктор Орбан.

Роль польського костелу в консолідації країни загальновідома, проте польський досвід, хоч як це не парадоксально, змушує нас обстоювати повне відокремлення українських церков від політичного життя. Починаючи з 1994 року, від виборів до виборів безпосереднє залучення священнослужителів до виборчих технологій послідовно зростало і досягло свого безпрецедентного прояву в 2004 році у найцінічніших формах. Зниження ролі церкви в українській політиці була б найкращою реакцією на спроби політиканів поставити церковнослужителів собі на службу з метою задоволення власних амбіцій.

Щодо подолання нинішніх суперечностей у ветеранському середовищі, то розв'язання таких проблем, як вирівнювання статусу ветеранів Великої вітчизняної війни та воїнів УПА, чи такої проблеми, яка свого часу виникла з військовими похованнями польських легіонерів, варто було б здійснювати з врахуванням того ж таки європейського досвіду. Для цього варто передусім проаналізувати польсько-німецьке примирення 1969 року (Брандт – Герек), або франко-німецьке примирення 1960 – 1980-х (розпочате у форматі «де Голль – Аденауер» і завершене – «Міттеран – Коль»). До речі, варто зауважити, що саме франко-німецьке примирення сприяло початку консолідаційних процесів сучасної Європи та створенню нової європейської спільноти, яка спершу була суто економічним об'єднанням, а потім переросла в сучасне міждержавне утворення під назвою Європейський Союз [17; 18].

Вартий уваги курс Президента України В. Ющенка, у дусі європейських традицій, на посилення турботи про культурну спадщину як однієї з базових засад консолідації, про що свідчить відповідний Указ, спрямований на «сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, утвердження поваги у суспільстві до національних традицій і культурної спадщини» [19], та інші заходи у цій сфері. Так, у програмі перетворення Маріїнського палацу у Києві в музей-резиденцію Глави української держави і відокрем-

к
ї
и.
и-
му
ня
та-
из-
IA),
кон-
ької
зму»
-кон-
ічної

паціо-
країни
аменує
гву де-
лі та ре-
ування,
іностей.
же статті
в цьому

лення Президента країни від своєї канцелярії (отже й політичних традицій), в програмі відбудови Батурина, в утворенні Арсеналу мистецтв, поверненні до проблем української кінематографії є схожість з аналогічними акціями в міттеранівській Франції.

«Формування спільного уявлення про минуле є надзвичайно важливим з погляду формування національної ідентичності. В нинішній ситуації таке уявлення може сформуватися лише через подолання старих міфологем, котрі насаджували за часів Російської імперії та Радянського Союзу з метою розмивання української ідентичності.

Одну з можливостей подолання «чужого» погляду на українську історію відкриває 300-річчя подій Північної війни на території України, серед яких знищення царськими військами гетьманської столиці Батурина разом з десятками тисяч його жителів, а також поразка гетьмана Мазепи. Ця катастрофа була початком ліквідації козацько-гетьманської держави, нової хвилі терору проти українського населення, знищення української культури, асиміляції українців. У цьому контексті відроджений Батурин має стати пагадуванням про жертви, яких зазнав український народ у боротьбі за незалежність. У національній історичній пам'яті батуринська трагедія відкриває історичний символічний ряд: Батурин – Крути – Голодомор – УПА. Відроджена гетьманська столиця має стати для громадян України джерелом гордості за незалежність України, здобуту дорогою ціною» [3].

Ця лінія затратна і її реалізація розрахована на роки, але вона надзвичайно благородна й перспективна.

Висновки та рекомендації. Для забезпечення поступального розвитку України на шляху до держави загального добробуту, успішності запланованих реформ, подолання протиріч у суспільстві, становлення країни на міжнародній арені можливі такі (проте не тільки) кроки:

- подолання залишків авторитаризму та створення ефективної професійної демократичної системи управління;
- консенсус між усіма політичними елітами держави та реальна готовність спільно відповідати за долю країни;
- створення загального спільного перспективного проекту розвитку з ідеєю, прийнятною і близькою для усіх громадян України, та залучення до його здійснення якнайширшого кола учасників;
- пошук об'єднавчого підґрунтя та формування спільного уявлення про історичне минуле української нації, відродження кращих національних традицій та культурної спадщини;

- розроблення нової регіональної політики як інструменту для подолання регіональних диспропорцій і формування суспільної консолідації;
- визначення і утвердження національних інтересів України в епоху глобалізації та «розмивання» національного суверенітету;
- формування і реалізація цілісної системи консолідації суспільства.

Отже, аналіз досвіду зарубіжних країн з питань гармонізації суспільних взаємин і консолідації суспільства є необхідним і важливим чинником для конструювання національних передумов реформування та їх успішного завершення.

Список використаних джерел:

1. Консолідація суспільства і відповідальність еліт в умовах виборчого процесу – 2006 р. в Україні / Збірник матеріалів «круглого столу» за редакцією С. І. Мітряєвої – <http://www.niss.gov.ua/book/Mitryaeva3/index.htm>
2. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році. (експертна доповідь). – Національний інститут стратегічних досліджень. – 2006. – http://www.niss.gov.ua/book/dopov_zm/index.htm
3. Україна в 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку (експертна доповідь) – Національний інститут стратегічних досліджень. – 2006. – <http://www.niss.gov.ua/book/DOPOVID07/>
4. Шляхи і можливості консолідації українського суспільства / Матеріали «круглого столу» експертів (Мукачеве, 21 – 22 квітня 2005 року) – <http://www.niss.gov.ua/book/consolidacija/index.htm>
5. Георгій Касьянов. Теорії нації та націоналізму. Київ, 1999 <http://izbornyk.org.ua/kasian/kas.htm>
6. Народ чи нація? / Українознавство / Електронне наукове фахове видання. – <http://www.rius.kiev.ua/do/natsiya>
7. Федуняк С. Зовнішній чинник та процес консолідації української нації – http://ukrainaforever.narod.ru/konsolidazija_nation.htm; <http://www.kennan.kiev.ua/kkp/content/conf06/papers/Fedunyak.html>
8. Марушевський Г. Ідея збалансованого (сталого) розвитку як чинник консолідації українського суспільства. – Електронне науково-фахове видання «Українознавство». – <http://www.ualogos.kiev.ua/fulltext.html?id=319>
9. Про Рекомендації парламентських слухань «Духовна криза суспільства і шляхи її подолання». – Постанова Верховної Ради

- України від 20 квітня 2004 року №1689-IV. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1689-15>
10. Діалог людей і культур як шлях нового гуманізму: X Всеукраїнська науково-практична конференція для студентів та молодих науковців, 23 – 24 березня 2007 року. – Львів 2008. – 324 с. – http://www.ucu.edu.ua/doc/irs/promovy/knyhy/IRS_Zb2008.pdf
 11. Габермас Ю. Громадянство і національна ідентичність / Умови громадянства: 36. ст. / Під редакцією Варта ван Стінбергена. – К., 2005. – С. 49 – 70. – <http://litopys.org.ua/rizne/haber.htm>
 12. Гордієнко М. Етнонаціональна політика у сучасному українському суспільстві. – Персонал №5/2006. – <http://www.personal.in.ua/article.php?id=284>
 13. Древаль Ю. Д. До питання про теорію переходу від авторитаризму до демократії. – 2008. – 8 с. – http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Lpdu/2008_2/doc/1/05.pdf
 14. Латигіна Н. Шляхи та структурні фази демократизації суспільства // Політичний менеджмент. – 2005. – № 2 (11). – С. 68 – 77. – <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=38&c=725>
 15. Кудь Я. Битва залізного канцлера / Український діловий тижневик «Контракти» / № 47 від 24 листопада 2008. – http://kontrakty.com.ua/show/ukr/print_article/42/47200811233.html
 16. Streth, Bo and Triandafyllidou, Anna. Representations of Europe and the Nation in Current and Prospective Member-States: Media, Elites and Civil Society / The Collective State of the Art and Historical Reports. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003. – ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/citizens/docs/sta_media_0603.pdf
 17. Газін В. П. Проблема німецько-французького примирення після Першої світової війни: Історичний вимір. – 2008. – http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Pni/2008/08vpgdek.pdf
 18. Франція і Німеччина: 40 років Єлисейській угоді / Євробюлетень. – січень 2003. – http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eurobulletin/200301_uk.pdf
 19. Про першочергові заходи щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства. – Указ Президента України від 24 листопада 2005 року №1647/2005. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1647%2F2005>

Монографія

**Реформа публічного управління в Україні:
виклики, стратегії, майбутнє**

Відповідальний редактор *Ігор Грицяк*
Редактор *Олександр Телемко*
Комп'ютерна верстка *Ольга Саковська*

Підписано до друку 20.11.2009. Формат 70x100 1/16.

Папір офсетний. Друк офсетний.

Умов. друк. арк. 19,35.

Зам. 9386

Видавництво «К.І.С.»

04080 Київ–80, а/с 1, тел. (44) 462 52 69,

<http://books.dovidka.com.ua>

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи ДК №677 від 19.11.2001 р.

Віддруковано ТОВ «Дорадо-Друк»

вул. Щорса, 7, м.Сквира

Київська область, 09000, тел. (44) 501 75 69

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи ДК №2600 від 01.09.2006 р.