

УДК 323.1

К. М. ВІТМАН

ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИКИ КОНСОЛІДАЦІЇ В УКРАЇНІ

Досліджуються причини неефективності консолідаційної складової етнонаціональної політики України. Автор доходить висновку, що політика загальнонаціональної консолідації проводиться стихійно, оскільки не спирається на законодавчу базу. Навіть ті нормативно-правові акти, що містять згадки про консолідацію, не наповнюють її механізмами реалізації.

Ключові слова: консолідація, етнокультурний розкол.

Вітман К.Н. Особенности политики консолидации в Украине

Исследуются причины неэффективности консолидационной составляющей этнонациональной политики Украины. Автор делает вывод, что политика общенациональной консолидации проводится стихийно, поскольку не опирается на законодательную базу. Даже те нормативно-правовые акты, которые содержат упоминания о консолидации, не наполняют ее механизмами реализации.

Ключевые слова: консолидация, этнокультурный раскол.

Vitman Kostantyn. The specific of consolidation policy in Ukraine

The reasons of consolidation politics inefficiency are studied. The author draws the conclusion that nation-wide consolidation politics is realized spontaneously because it is not based on law. Even laws containing record of consolidation, do not fill it with devices of realization.

Key words: consolidation, ethnocultural split.

Політичні події 2013 року вкотре актуалізували необхідність консолідації всіх членів українського суспільства незалежно від етнічної, етнорегіональної, мовної належності, політичних, зовнішньоінтеграційних уподобань. Ці події одночасно вказали на неефективність консолідаційної складової етнонаціональної політики України. Етнорегіональна ідентичність та пов'язані з нею зовнішньоінтеграційні пріоритети виявилися сильнішими за загальнонаціональну українську ідентичність. Наприкінці 2013 року країною прокотилася хвиля протестних акцій, так званих майданів (мирних зібрань громадян на головних площах міст), як з вимогою прискорення євроінтеграції, так і з підтримкою відтермінування підписання

© ВІТМАН Костянтин Миколайович – доктор політичних наук, професор Національного університету «Одеська юридична академія»

Угоди про асоціацію з Євросоюзом. Україна вкотре за роки незалежності умовно розділилася по лінії етнополітичного розколу на Південь і Схід, що підтримують тіснішу співпрацю з Росією та країнами колишнього пострадянського простору, та Північ і Захід, які вимагають від уряду продовження курсу євроінтеграції.

Враховуючи ці етнополітичні події та виклики, Президент України у новорічному зверненні до українців назвав 2013 рік найскладнішим в історії незалежної України. Глава держави переконаний, що «через майдани та національні круглі столи, політичні суперечки та відвертий діалог ми йдемо шляхом порозуміння та національної консолідації»¹. В. Янукович вважає шлях консолідації «надзвичайно тернистим», але наголошує на тому, що іншої альтернативи немає і «пройти ми його маємо спільно, пліч-о-пліч».

Актуалізація етнополітичного розколу, протестні акції та реакція політиків на них вказують на те, що подальший гармонійний етнополітичний розвиток України без масштабної реалізації політики загальнонаціональної консолідації неможливий. Несформованість політичної нації, громадянської ідентичності (яка ледве перевищує 50%), відсутність згоди в українському суспільстві щодо загальнонаціональних інтересів, вектору розвитку та зовнішньополітичної інтеграції гальмують поступ держави, породжують етнополітичні суперечності та конфлікти в українському суспільстві. Дати відповідь на ці виклики могла б послідовна політика загальнонаціональної консолідації, однак проводиться вона фрагментарно, стихійно - більше на рівні заяв політиків, передвиборчих гасел. Цим і обумовлений низький позитивний ефект консолідації в етнонаціональних процесах України.

У нормативно-правових актах України консолідація постає виключно як політичний феномен, а не правовий інструмент, який має чітке визначення та спирається на визначений набір механізмів реалізації. Документи, що стосуються сфери етнонаціональних відносин, практично не згадують про консолідацію. Принаймні, Закон України «Про національні меншини в Україні» та Декларація прав національностей України таких згадок не містять. Конституція України в ст. 11 визначає, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Однак зауважимо, що консолідація української нації як етнічної спільноти, закріплена як конституційний принцип, немає нічого спільного з загальноукраїнською громадянською або етнокультурною консолідацією і може навіть посилювати етноструктуривні деструктивні процеси в українському суспільстві. Більш пізні закони сфери етнонаціональних відносин розглядають консолідацію дуже вузько, вони не обґрунтовують політику консолідації і не наповнюють її механізмами реалізації. Наприклад, Законом України «Про засади державної мовної політики» висока мовна культура визначається основою духовного взаєморозуміння, культурного взаємозбагачення і консолідації суспільства²; Законом України «Про закордонних українців» однією з основних засад співпраці із закордонними українцями визначається розв'язання проблем становлення та консолідації української нації³.

Більше уваги консолідації приділяють нормативно-правові акти сфери національної безпеки. Зокрема, Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» у ст. 10 серед основних засад внутрішньої політики в гуманітарній сфері передбачено «створення умов для консолідації суспільства на основі

національної системи духовних цінностей, у центрі якої людина, її розвиток, права і свободи, максимальне забезпечення її потреб; відновлення повноцінного діалогу між представниками різних соціальних та етнічних груп, культур та релігійних конфесій; забезпечення умов для формування толерантного суспільства, гарантування свободи совісті та віросповідання⁴. Однак серед основних принципів внутрішньої і зовнішньої політики консолідація не передбачена – ця прогалина має бути усунута з законодавства. Адже консолідація поліетнічного суспільства не менш важлива, ніж, наприклад, забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність.

Попередня редакція Стратегії національної безпеки України від 2007 року також чимало уваги приділяла консолідаційним чинникам та процесам. Окремий розділ має назву «Принципи забезпечення національної єдності та захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз». Зауважимо, що «єдність» є одним з синонімів «консолідації» у вітчизняній науці та політичній практиці. Поняття «національної єдності» попередньої редакції Стратегії національної безпеки України дуже близьке до загальнонаціональної консолідації. Національна єдність нормативно-правовим актом розглядається як запорука забезпечення ефективного захисту інтересів особи, суспільства і держави за умов поваги до гідності людини та реалізації таких життєво важливих національних інтересів України: прав і свобод людини і громадянина; суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, демократичного конституційного ладу, верховенства права; соборності держави на основі консолідації усіх територіальних громад, суспільних верств, етнічних груп навколо цінностей незалежного, вільного, суверенного і демократичного розвитку єдиної України; збереження і розвитку духовних і культурних цінностей суспільства; гармонійних відносин з іншими державами світу, сприйняття Української держави міжнародним співтовариством як повноцінного і рівноправного його члена⁵.

В документі наголошується, що в Україні суспільно-політичні події гостро порушують проблему забезпечення національної єдності та соборності Української держави, вирішення якої ускладнюють: ціннісно-світоглядне розшарування українського суспільства, яке обумовлюється культурно-історичними відмінностями окремих регіонів України і поглиблюється внаслідок спекуляцій на цій проблематиці з боку певних внутрішньо- і зовнішньополітичних сил, зокрема екстремістського спрямування; слабкість та розпорошеність інституцій громадянського суспільства, що не дозволяє належним чином реалізовувати їхній потенціал стосовно демократизації суспільного життя.

Виходячи з цього, стратегічними пріоритетами політики національної безпеки було визначено досягнення національної єдності та консолідації суспільства шляхом подолання як об'єктивних, так і штучних суперечностей соціокультурного, конфесійного, етнічного, мовного, міжрегіонального та регіонального характеру на основі безумовного додержання конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина. Задля цього було визнано за необхідне: поширювати серед різних соціальних, вікових, освітніх, культурних верств українського народу ідею спільності історичної долі, переваг тісної співпраці і взаємодопомоги, безпосередньої залежності успішності кожного громадянина України від рівня єдності

українського суспільства, що сприятиме формуванню національної ідеї в її широкому, світоглядному розумінні; продовжити реформування політичної системи у напрямі утвердження плюралістичної демократії та європейських цінностей, свободи слова, розвитку громадянського суспільства на засадах Конституції України.

Фактично, Стратегія національної безпеки України від 2007 року стала першим нормативно-правовим актом, в якому була визнана і окреслена головною внутрішньою загрозою національної безпеки України проблема етнокультурного розколу українського суспільства. А також запропоновані певні механізми політики консолідації з подолання розколу. Однак суттєвих зрушень в етнополітичній практиці не відбулося, в першу чергу тому, що практичні кроки для реалізації цих завдань не здійснювалися центральними та місцевими органами влади. Втім, спроба закріпити тенденцію інтеграції усіх етноспільнот саме в нормативно-правових актах сфери національної безпеки свідчить про неабияку актуальність проблеми.

Чинна редакція Стратегії національної безпеки від 2012 року під назвою «Україна у світі, що змінюється» ключовим завданням політики національної безпеки у внутрішній сфері визначає створення сприятливих умов для зміцнення єдності українського суспільства на основі європейських демократичних цінностей, що передбачає реалізацію комплексу заходів, спрямованих на консолідацію українського суспільства та пошук консенсусу щодо ключових питань розвитку держави; усунення бар'єрів культурного, конфесійного, мовного, регіонального характеру; забезпечення пріоритетності розвитку української культури та української мови як державної в усіх сферах життя; гарантування вільного розвитку і захисту російської, інших мов національних меншин України⁶.

Втім, чинна Стратегія національної безпеки України менше уваги приділяє механізмам забезпечення консолідації, ніж її попередня редакція. Цьому знаходимо кілька пояснень. По-перше, це обумовлено актуалізацією інших викликів, які опосередковано можна вважати наслідками провалу реалізації стратегічного пріоритету політики національної безпеки із забезпечення національної єдності та консолідації суспільства. По-друге, неспроможність держави без підтримки громадянського суспільства, без зацікавленості всіх етносуб'єктів консолідувати поліетнічне суспільство на практиці. Це підтверджує виявлена у внутрішньому безпековому середовищі проблема неадекватності реагування державних органів на конфліктні загострення у сфері політичних, економічних, соціальних, міжетнічних, міжконфесійних відносин, радикалізації суспільних настроїв і поширення проявів екстремізму. По-третє, небажанням піднімати цю тему, щоб не загострювати суперечності в уже і без того розколотому за безліччю ознак українському суспільстві.

Не спостерігається згоди щодо політики загальнонаціональної консолідації загалом та механізмів її реалізації зокрема й в політичних документах - програмах загальнонаціональних парламентських політичних сил, які вони зобов'язалися послідовно втілювати, здобувши владу. Комуністична партія України (13,18% голосів виборців на останніх парламентських виборах 2012 року) у своїй програмі зосереджується на ідеях справедливості, солідарності, колективізму, взаємодопомоги, поваги до всіх етноспільнот. Українське суспільство постає ураженим всеосяжною системною кризою, тотальною корумпованістю владних структур, таким, що переживає глибокий соціально-економічний занепад. Жодної уваги консолідації політична сила не приділяє. Навпаки, акцентує увагу на фак-

торах, що розділяють суспільство – «надає велике значення врахуванню специфіки різних регіонів країни, обумовленої їх історичним минулим, етнічним складом населення, традиціями та іншими обставинами, не виключаючи можливості переходу до федеративного устрою України»⁷.

Тим не менше констатація деконсолідаційних викликів у політиці має місце у програмних положеннях. КПУ стурбована тим, що під виглядом національної ідеї суспільству нав'язується український націоналізм, що базується на русофобії та інших видах ксенофобії. «Як показала реальність давніх та останніх років, націоналізм не може бути консолідуючим фактором, його насадження розколює країну.» – стверджує політична сила, пропонуючи заборонити всі націоналістичні ідеології. Розуміння консолідації як інтеграційної передумови розвитку держави в програмних положеннях партії відсутнє.

Головний ідеологічний опонент КПУ, ВО «Свобода» (10,44% голосів виборців) у політичній програмі під назвою «Програма захисту українців» також не згадує про необхідність впровадження політики консолідації. Головною метою партії є побудова могутньої України на засадах соціальної та національної справедливості. Фактично, політична сила пропонує збувати в Україні етнократію - державу, в якій дискримінуються та маргіналізуються представники інших національностей. Обіймати найвищі посади в ній матимуть право лише етнічні українці (пост Президента) та громадяни, що спілкуються українською мовою (посади суддів). Пропонується надавати громадянство тільки тим особам, що народилися в Україні або є етнічними українцями; запровадити кримінальну відповідальність за будь-які прояви українофобії, а не ксенофобію за етнічною ознакою загалом⁸. Для етнічного маркування громадян пропонується відновити графу «національність» в паспорті та свідоцтві про народження. В нинішніх етнополітичних умовах програма такого безкомпромисного характеру може лише деконсолідувати українське суспільство, викликаючи обурення та спротив в представників національних меншин, адже на практиці вона передбачає консолідацію лише етнічної нації, будь-які прояви якої в Україні супроводжуються деконсолідацією суспільства, що має поліетнічний склад. Як свідчить досвід держав, що будували свою етнополітичну політику на принципах етнічної вищості, тривалої етнополітичної стабільності та процвітання вони не досягли.

Політична програма Партії регіонів (30% голосів) «Від стабільності до добробуту» на 2012-2017 роки дуже лаконічна і зосереджується переважно на економічних показниках, що відображають ефективність роботи політичної сили у владі та встановлюють цілі на майбутнє⁹. Партія закликає об'єднати зусилля громадян і влади заради національного прогресу та економічного процвітання. Цей підхід є цілком справедливим, враховуючи той факт, що згідно з опитуваннями більшість населення всіх регіонів вважає, що основою для національного єднання мають стати зростання економіки та підвищення рівня життя.

ВО «Батьківщина» (25,54%) у програмі пріоритетним завданням ставить консолідаційну мету - формування сучасної української політичної нації з неповторною національною ідентичністю, власною історією та спільним європейським майбутнім та обіцяє створити умови для вільного розвитку усіх мов, гарантувати права національних меншин згідно з європейськими стандартами. Окремий розділ присвячений національній та міжнаціональній політиці партії. В ньому політична сила виходить з того, що Україна є і буде багатонаціональною, тому вважає облаштування культурного та духовного життя усіх етнічних груп

спільною відповідальністю держави і суспільства. ВО «Батьківщина» виступає за справедливе вирішення етнополітичних проблем, задоволення мовних, культурних, релігійних потреб усіх етносуб'єктів¹⁰. Утверджується ідея того, що держава повинна забезпечувати узгодження інтересів та рівноправний розвиток етнополітичних на основі солідарності й компромісів.

Серед першочергових завдань національної політики політичної сили визначено: забезпечення рівних можливостей розвитку національностей; розробка та реалізація державних програм розвитку і захисту культури національних меншин; створення умов для вільного, мовного і культурного самовизначення й розвитку громадян; сприяння поширенню ідей міжнаціональної консолідації, злагоди. Своім політичним пріоритетом політична сила називає забезпечення прямої і активної участі громадян у вирішенні державних питань, сприяння розвитку міжнаціональної солідарності й співпраці. Таким чином, у програмі партії закладені консолідаційні ідеї.

Однак найповніше актуальність та необхідність впровадження політики консолідації висвітлена у політичній програмі партії «УДАР В. Кличка» (13,96%). Серед основних цінностей політичної сили - єдність країни, єдність громадянської нації, здатної на самоорганізацію та колективні дії. Партія констатує і шкодує про те, що українське суспільство досі роздроблене за етнічними, мовними, «клановими» критеріями, тому відсутність єдиної політичної культури і громадянської самосвідомості використовується авантюристами політиками¹¹. УДАР переконаний, що лише консолідована країна може бути ефективною і конкурентною у світі, а це потребує формування в Україні громадянської нації, єдиним критерієм належності до якої повинно бути прагнення реалізувати себе у спільній для всіх державі. Творення політичної нації вимагає раціональних компромісів у поглядах на минуле, вироблення спільного бачення майбутнього на основі нових сучасних цінностей. Громадянська нація вважається головною передумовою ефективності інститутів держави. Успіх країни у сучасному світі залежить від рівня довіри між її громадянами, рівня громадянської солідарності, активності мереж взаємодопомоги та здатності об'єднуватися заради спільних інтересів. Консолідація суспільства на основі спільних цінностей та цілей визнається необхідною умовою успішних економічних перетворень.

Програма політичної сили навіть містить два окремі тематичні розділи «Громадянське суспільство» та «Рівноправна політика міжкультурного діалогу з національними меншинами», які передбачають конкретні кроки з формування громадянського суспільства та проведення політики суспільної інтеграції всіх етнополітичних, що гарантуватиме розвиток толерантності в українському суспільстві, підвищить рівень соціальної взаємодії та збагачення багатогранної культури громадянської нації. З-поміж інших політичних сил програмні положення партії «УДАР В. Кличка» відрізняються сучасним баченням інтеграційних етнополітичних процесів в державі, серед яких основне місце посідає політика консолідації.

Незважаючи на те, що, принаймні, половина програм парламентських партій передбачають або згадують в тому чи іншому вигляді про необхідність консолідації українського суспільства на засадах багатокультурності, поліетнічності, формування політичної нації, реалізації цих передвиборчих та програмних гасел в повному обсязі не спостерігається. Етнокультурно інтеграційні ініціативи не отримують практичне втілення в сфері етнополітичних відносин. Лише партія

«Свобода» розпочала реалізацію своїх намірів у вигляді проекту закону, що передбачає повернення граfi «національність» у внутрішні документи громадян. Але оскільки ця ініціатива має деконсолідаційний ефект, враховувати її не доводиться.

Отже, сучасні етнополітичні процеси в Україні вказують на неефективність консолідаційної складової етнонаціональної політики України. Аналіз засвідчив, що політика загальнонаціональної консолідації проводиться фрагментарно, стихійно, оскільки не спирається на законодавчу базу. Нормативно-правові акти здебільшого не обґрунтовують політику консолідації і не наповнюють її механізмами реалізації. Передвиборчі програми та заяви, які містять консолідаційні положення, не знаходять втілення на практиці. Тим часом посилюються виклики етнополітичній безпеці, що походять від деконсолідованого українського суспільства - етнополітичний розкол, конфліктність, протестна активність.

1. *Новорічне звернення Президента України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/29891.html>. 2. *Закон України «Про засади державної мовної політики»* // Офіційний вісник України. – 2012. – № 61. – Ст. 2471. 3. *Закон України «Про закордонних українців»* // ВВР України. – 2012. – № 39. – Ст. 473. 4. *Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»* // ВВР України. – 2010. – №40. – Ст. 527. 5. *Стратегія національної безпеки України* затв. Указом Президента України від 12 лютого 2007 року №105/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/article:jsessionid=7936030F383E0216295E8875CDCB987E?art_id=50479&cat_id=47115. 6. *Стратегія національної безпеки України* затв. Указом Президента України від 8 червня 2012 року №389/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/105/2007/page10#n10>. 7. *Програма Комуністичної партії України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpu.ua/programmaкpu/?lang=uk>. 8. *Політична програма ВО «Свобода»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.svoboda.org.ua/pro_partiyu/prohrama/. 9. «Від стабільності – до добробуту» передвиборна програма Партії регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://partyofregions.ua/ua/news/event/5018ed00c4ca42cc440002a0>. 10. *Програма Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.batktivschyna-kievobl.com.ua/ru/text/programma>. 11. *Програма партії «УДАР Віталія Кличка»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://klichko.org/ua/about/programma/>.

УДК 321.015

А. В. БЕРЕЗА

БІЛІ КНИГИ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

Проаналізовано еволюцію підходів до реформування виконавчої влади у Великій Британії на основі чотирьох білих книг «Реорганізація центрального уряду», «Хартія громадян», «Модернізуючи уряд» та «Відкриті державні послуги». Визначено основні напрями пропонуваніх реформ, принципи їх здійснення та отримані результати.

Ключові слова: адміністративна реформа, модернізація, уряд, участь, партнерство, мережі, державна служба.