

Viešojo valdymo ir regioninės politikos reformų problemos: Ukrainos patirties analizė

Vainius Smalskys, Juozas Matakas

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas*

Straipsnyje analizuojamos Ukrainos valstybės viešojo valdymo ir regioninės politikos problemos. Pabrėžiama valstybės, sričių, savivaldybių tarnautojų kvalifikacijos ir kompetencijos tobulinimo svarba ir kad tai yra vienas iš pagrindinių veiksnių siekiant viešojo sektoriaus efektyvumo bei europinės ir transatlantinės integracijos. Šalies vientisumo ir administracinio efektyvumo problema siejama su regioninės politikos įgyvendinimo politiniais, išorinės aplinkos įtakos ir kultūriniais aspektais. Teigiama, kad jei Ukraina nereformuos statutinių viešojo sektoriaus organizacijų, nesustiprins informacinių technologijų taikymo, ypač savivaldos lygiu, bei neįvykdys kitų struktūrinių viešojo sektoriaus pertvarkymų, jos stojimas į NATO ir ES gali tapti problemiškas. Straipsnyje teigiama, kad būtina sustiprinti valstybinės ukrainiečių kalbos vartojimą centrinių šalies sričių viešojo sektoriaus įstaigose.

Pagrindinės sąvokos: Ukrainos valstybė, viešasis administravimo reformos, regioninė politika.

Keywords: state of Ukraine, public administration reforms, regional policy

Įvadas

Ukrainos valstybė susikūrė 1991 m. rugpjūčio 24 d., subyrėjus Sovietų Sąjungai, ir ieško savo kelio sparčiai besiintegruojančiame pasaulyje. Nuo to, kuriuo keliu pasuks ši didelė valstybė, esanti Europos centre, iš dalies priklausys jėgų pusiausvyra ir stabilumas Vidurio Europoje. Dabar Ukrainos valdžia deda daug pastangų, bandydama pakreipti savo šalies raidos kryptį europinės ir transatlantinės integracijos linkme.

Kad eurointegracinė politika būtų sėkminga, Ukrainos valdžiai reikės daryti efektyvesnę administracinę valdymą ir valstybės tarnautojų rengimo sistemą, pažaboti korupciją viešajame sektoriuje, reformuoti regioninę politiką ir t. t. Šis reformų kelias nebus lengvas atsižvelgiant į tai, kad šalis yra didelė, nevienalytė kultūrinis ir kalbiniu aspektais, be to, regionai turi skirtingą istorinės raidos patirtį.

Pagal administracinę teritorinę suskirstymą Ukrainą sudaro 24 sritys, autonominė Krymo Respublika, o Kijevas ir Sevastopolis turi specialų statusą. Sritis sudaro miestai, rajonai, didžiųjų miestų rajonai, gyvenvietės ir kaimai. Esant tokiai sudėtingai daugiapakopei valdymo sistemai valstybės ir savivaldos tarnautojai turi būti gana kvalifikuoti bei kompetentingi.

Šio straipsnio tikslas – išnagrinėti ir atskleisti Ukrainos regioninės politikos ir savivaldos valdymo problemas, valstybės tarnautojų rengimo trūkumus, strateginio ir regioninio planavimo ypatumus valstybės tarnautojų lojalumo bei neutralumo aspektus etc. Šiame straipsnyje nėra išsamiai nagrinėjama visa Ukrainos viešojo valdymo struktūra, o pabrėžiamos, mūsų nuomone, pagrindinės problemos, su kuriomis susidurs ši šalis, turinti tikslą tapti Europos Sąjungos ir NATO nare.

Vietos savivaldos ir regioninio valdymo problemos

Ukrainoje įstatymas „Dėl vietinės valdžios administravimo“ buvo priimtas dar 1999 m. [1], tačiau šešerius metus nebuvo priimtas nutarimas, kuris išaiškintų vietinės valdžios struktūrų kūrimo mechanizmą, etatų ir padalinių skaičių. Nesant tokio nutarimo Ukrainos sričių valdymo administracijos kūrė rajonines struktūras neatsižvelgdamos į valstybės poreikius ir unitarinę Ukrainos valstybės sanklodą.

Taigi susikūrus nepriklausomai Ukrainos valstybei nebuvo įgyvendinta radikali vietos savivaldos reforma. Pirmasis žingsnis bandant pagerinti vietinių savivaldos administracijų darbą buvo

Ukrainos Ministrų kabineto priimtas (2005 03 12) nutarimas „Dėl centrinės vykdomosios valdžios, jos teritorinių padalinių ir vietos savivaldos administracijų darbo sutvarkymo“ [2]. Šiame nutarime buvo pažymėta, kad rajonų administracijų bei jų padalinių struktūrose gali būti sukurti nauji skyriai, kuriuose personalo skaičius gali būti ne mažesnis kaip trys asmenys, taip pat sektoriai, kuriuose turi dirbti ne mažiau kaip du asmenys. Vienas iš pagrindinių šio nutarimo uždavinių buvo racionalizuoti rajoninių administracijų darbą bei optimizuoti padalinių skyrių bei sektorių skaičių.

Priėmus nutarimą „Dėl centrinės valdžios, jos teritorinių padalinių ir vietos savivaldos administracijų darbo sutvarkymo“ sričių administracijos buvo priverstos išleisti nutarimus, optimizuojančius sričių ir rajonų administracijų veiklą. Išnagrinėjus šį nutarimą, padedantį išaiškinti įstatymą „Dėl vietinės valdžios administravimo“, būtų galima teigti, kad Ukrainos vyriausybė iš tikrųjų sutvarkė ir padarė efektyvesnę vietos valdžios administravimą. Tačiau taip nėra. Pirmiausia pats Ukrainos vyriausybės nutarimas nėra konkretus ir iš dalies sudaro sąlygas klaidingai jį interpretuoti. Jame teigiama, kad rajonų administracijose skyriai ir sektoriai „gali steigtis“, o ne „privalo steigtis“. Kai kurių Ukrainos sričių administracijos savo nutarimuose pradėjo vartoti žodžių konstrukciją „privalo steigtis“ ir neatsižvelgdamas į vietos poreikius ėmė mažinti rajonų administracijų skyrių skaičių ir didinti sektorių (skyrių padalinių) skaičių.

Pavyzdžiui, Charkovo srities administracija Ševčenkos rajono administracijoje vietoje devynių skyrių sukūrė tris skyrius ir keturis sektorius bei vieną struktūrinį padalinį. Skyrių, kuruojančių rajono komunalinį ūkį, socialinius, kultūros švietimo ir kitus reikalus, skaičius buvo drastiškai sumažintas. Neatsižvelgta į tai, kad Ševčenkos rajonas – vienas iš didesnių Charkovo srityje. Nėbuvo atlikti socialinių poreikių tyrimai, o tai būtina įgyvendinant viešąją politiką bet kurioje srityje [3, p. 30–34]. Keturi skyrių viršūninkai buvo pažeminti iki sektorių vedėjų lygio, o vienas – iki specialisto pareigų [4, p. 8–9]. Daliai tarnautojų atlyginimas buvo sumažintas ketvirtadaliu ir tai sukėlė socialinę įtampą bei nesutarimus tarp srities ir rajono administracijų.

Šis pavyzdys – tik vienas iš daugelio, rodantis administracinių gebėjimų ir vadybinių kompetencijos stoką Ukrainos viešajame sektoriuje, ypač vietos lygiu. Voliuntaristiniai sprendimai, nesugebėjimas laikytis vyriausybės nutarimų ir klaidingas jų interpretavimas yra didelė proble-

ma galvojant apie europinę integraciją. Valstybės, sričių ir savivaldybių tarnautojų kvalifikacijų ir kompetencijų tobulinimas turi būti vienas iš pagrindinių veiksnių siekiant Ukrainos viešojo sektoriaus efektyvumo.

Visas šias išvardytas problemas galėtų padėti išspręsti viešojo sektoriaus modernizavimas, permanentinė „naujosios viešosios vadybos“ reformų sklaida. Ukraina yra didelė valstybė, turinti daugybę skirtingo išsivystymo regionų, ir pirmas žingsnis valdymo decentralizavimo kryptimi yra žengtas – sukurta autonominė Krymo Respublika. Kitose valdymo modernizavimo srityse į priekį pasistūmėta nedaug.

Viešojo valdymo efektyvumas turi būti pagrįstas visų valdymo grandžių rezultatais, bet Ukrainos viešojo administravimo teoretikai ir praktikai per mažai pabrėžia horizontalaus valdymo svarbą viešojo sektoriaus efektyvumui pagerinti. Mažai dėmesio skiriama piliečių dalyvavimo principui priimant sprendimus bei vykdant socialinį auditą vietinio administravimo lygiu [5, p. 36–40]. Kita problema – per mažai bendradarbiauja viešasis ir privatus sektoriai vietos savivaldos lygiu [6, p. 17–18]. Ukraina šioje srityje nėra kuo nors unikali. Dialogas tarp viešojo ir privataus sektoriaus (ypač smulkaus ir vidutinio verslo) „nesimezga“ ir kitose Vidurio Europos šalyse. Šis „naujosios viešosios vadybos“ kontekste užsimezgęs bendradarbiavimas prisideda prie pilietinės visuomenės kūrimo, gali prisidėti prie regioninių problemų sprendimo, savivaldos komunalinio ūkio veikloje pagerinimo.

Viešojo sektoriaus institucijų veiklos kontrolės ir vertinimo srityje veikiančios administracinės teisės aktai yra paveldėti iš sovietinio laikotarpio (1961–1963 m.) [7, p. 216–217]. Kita vertus, Ukraina yra kontinentinė valstybė, nors įstatymus interpretuoti problemiška, jos valdymo sistema normatyvinė, orientuota į teisės normų įgyvendinimą. Viešasis valdymas tradiciškai įgyvendinamas organizacinėmis procesinėmis formomis (įstatymais, nutarimais, įsakymais, darbo reglamentais ir t. t.). Atsižvelgiant į tai, kad Europos Sąjungos institucijose didelę įtaką turi normatyvinio, tradicinio viešojo administravimo šalininkės Vokietija ir Prancūzija, per ilgesnį laiką pagerinus viešosios politikos sprendimų priėmimą ir administracinių įstatymų kokybę formaliai neturėtų kilti kliūčių šioje derybų dėl stojimo į Europos Sąjungą srityje.

Pasirenkant viešojo administravimo modelį reikia atsižvelgti į Ukrainos politinės raidos prioritetus. Per pastaruosius penkiolika metų ši šalis bandė išlaikyti pusiausvyrą tarp Rusijos ir Va-

karų įtakos. Didelė dalis Rytų Ukrainos sričių ir regionų gyventojų neremia euroatlantinės integracijos krypties ir orientuojasi į sąjungą su Rusija. Vakarinės šalies sritys buvo už integraciją į ES ir NATO. Esant tokiai nestabiliai politinei padėčiai unitarinė valdymo forma ir kartu normatyvinis viešojo administravimo modelis iš dalies garantuotų šalies vientisumą ir administracinių efektyvumą.

Šalies vientisumo ir administracinio efektyvumo problema gali būti sietina su regionine politika. Ukrainoje regioninės politikos struktūra dar tik formuojasi. M. I. Dolišnyj [8, p. 535–541], N. Čumačenko [9, p. 51–60], O. B. Korotičius [10, p. 21–22] ir kiti autoriai teigia, kad nėra suformuoti regioninės politikos tikslai. Šie autoriai daugiau pabrėžia regioninės politikos ekonominius socialinius aspektus. N. Čumačenko dar prideda demografinį, agrarinį ir ekologinį aspektus. Šių autorių nuomone, formuojant Ukrainos regioninės politikos struktūrą ir nustatant tikslus regioninės politikos struktūroje reikia atskleisti šias sudedamąsias dalis: ekonominę, socialinę, ekologinę, mokslo ir technikos bei agrarinę. Tai tradiciniai ir svarbūs komponentai regioninės politikos struktūroje, tačiau Ukrainos raidos specifika, regioninės politikos struktūra reikalauja įvesti išorinės aplinkos įtakos ir administracinių komponentus.

Kuriant Ukrainos regioninę politiką reikia atsizvelgti į šalies politinės ir kultūrinės raidos ypatumus. Sukūrus Ukrainos valstybę išryškėjo priešprieša tarp šalies rytinės dalies ir vakarinių sričių. Prezidentai Kravčiukas ir Kučma, balansuodami tarp Rusijos ir Vakarų ir skirdami gubernatoriais tose srityse įtakingus administratorius, sugebėjo išlaikyti sąlyginį stabilumą valstybėje. Bandytas kurti neutralią valstybę Europos centre negalėjo būti sėkmingas dėl šių priežasčių: pusė šalies gyventojų yra rusakalbiai (jie susitelkę šalies rytiniuose regionuose ir srityse) bei didelė Rusijos kultūrinė ir ekonominė įtaka (ypač energetikos sektoriuje). Pastaraisiais valdymo metais prezidento Kučmos administracija vis labiau gravitavo Rusijos link. Neutralumas, esant didelei kultūrinei, ekonominei ir energetinei priklausomybei nuo kitos šalies, iš dalies yra fikcija.

Naujausi Ukrainos prezidento rinkimai parodė, kad Ukrainos regionų geopolitinės kvalifikacijos lemia rinkėjų balsus [11, p. 3–36]. Už išrinktą prezidentu provakarietišką V. Juščenką balsavo Vakarų Ukraina, už Rusijos remiamą V. Janukovičų – Rytų ir Pietų Ukraina. Naujojo prezidento administracija iš dalies ėmė vykdyti provakarietišką kursą ir pati to nenorėdama

sukėlė regioninę krizę. Rytiniai šalies regionai, kultūriškai susiję su Rusija, ėmė reikalauti autonomijos, Rusija skatino šiuos žingsnius. Taip Ukrainos regioninės politikos struktūroje atsirado neigiamas išorinės aplinkos įtakos komponentas. Kitas komponentas yra administracinis. Rytinių šalies regionų viešoji administracija taip pat yra priešiška centrinės valdžios politikai, tokį priešišumą lemia konsoliduotos nacionalinės savimonės nebuvimas ir Ukrainos, kaip nepriklausomos valstybės, egzistencijos prasmės nesuvokimas. Daugelyje rytinių sričių tarybų (radų) daugumą turi prorusiškos partijos ir judėjimai.

Esant tokiai priešpriešai tarp rytinių šalies regionų viešosios administracijos ir centrinės vyriausybės naujai iškyla administratorių neutralumo ir lojalumo problema. Politinio valstybės tarnautojų neutralumo problema yra iš dalies kvestionuojama ir Vakarų valstybėse. Žymus viešosios politikos ir viešojo administravimo tyrinėtojas B. G. Petersas [12, p. 36–37], tyrinėdamas valstybės tarnautojų lojalumą ir atsidavimą, nurodė, kad vis daugiau Vakarų šalių vyriausybių, norėdamos užtikrinti savo programos įgyvendinimą, į įvairiausių vadovaujančius postus skiria daugiau politinių pareigūnų. Vakarų šalių viešojo sektoriaus tyrinėtojai dažniausiai tyrinėja biurokratų politinio neutralumo ir politinio atsidavimo problemas. Tokia kategorija kaip lojalumas savo valstybei yra nekvėstionuojamas, didžioji dauguma politinių partijų ir viešojo sektoriaus administratorių sutaria ir remia savo šalių nepriklausomybę bei pagrindinių šalies užsienio politikos kryptį perimamumą. Ukraina yra susiskaldžiusi į politines regionines bendruomenes ir dalis regioninių valstybės tarnautojų (ypač Ukrainos rytuose) nenori suvokti savo valstybės egzistencijos prasmės bei yra veikiami kitos valstybės, todėl, kad būtų suformuota regioninė Rytų Ukrainos sričių politika, reikia priimti administracinius normatyvinius sprendimus bei taikyti geografinį mobilumą personalo valdymo sistemoje. Labai svarbus yra humanitarinis regioninės politikos komponentas siekiant vietos gyventojų palaikymo – suteikti kultūrinę ir kalbinę autonomiją labiausiai rusų kultūrinės įtakos veikiamoms Charkovo, Chersono, Donecko, Dnepropetrovsko, Nikolajevo, Odesos, Lugansko, Kirovogrado sritims.

Griežto vertikalios normatyvinio administravimo priemonėmis bet kada galima būtų įvesti tiesioginį valdymą, sustiprinti baudžiamąją atsakomybę už valstybės interesų išdavystę. R. Lee [13, p. 21–34] išskirtas geografinio mobilumo tipas, kai valstybės tarnautojai pereina iš centrinės struktūros į regioninę arba iš vienos regioninės

nės struktūros į kitą, gerai tiktų Ukrainos sąlygomis. Į centrinei valdžiai pavaldžias regionines struktūras Ukrainos rytuose gali būtų skiriami administratoriai iš Vakarų Ukrainos ir atvirkščiai. Administratoriams tai padėtų geriau suprasti skirtingų Ukrainos regionų kultūrinę ir istorinę specifiką ir iš dalies sumažintų rytinių ir vakarinių šalies regionų priešpriešą.

Igyvendinant ekonominių regioninės politikos komponentą svarbu atsižvelgti į oligarchinę Ukrainos ekonominę sanklodą. Garsusis viešosios politikos tyrinėtojas R. Putnamas [14, p. 44–45], tyrinėjęs Italijos viešųjų institucijų veiksmingumą, yra sakęs, kad matant centrinės valdžios pasipriešinimą, stiprinamą įstatymų, taisyklių ir lėšų kontrole, remiamasi tarpregioniniu solidarumu ir regionų bei vietos interesų grupių parama. Lyginti Italiją ir Ukrainą gana sunku. Interesų grupės Ukrainoje dažniausiai susijusios su oligarchiniais regionų klanais, kurie iš dalies kontroliuoja ir viešąsias sričių administracijas. Čia iš dalies galima sutikti su R. Lopata ir V. Sirutavičiumi [11, p. 3–36], kurie teigia, kad oligarchinėje sistemoje reikalinga pusiausvyra ir manevravimas tarp grupių. Ukrainos sąlygomis, patenkinus kultūrinės autonomijos poreikius rytiniams šalies regionams, pavyzdžiui, Donecko klanui (R. Achmetovo ir V. Janukovičiaus finansinė pramoninė grupė), sudaryti geresnes verslo sąlygas, nekvestionuoti ankstesnių privatizavimo sandorių. Juolab kad R. Achmetovas ir po oranžinės revoliucijos plėtė savo įtaką Rytų Ukrainoje supirkinėdamas įmones iš Charkovo regioninio klanų lyderio J. Archangelskio. Rytų Ukrainos oligarchai, kurie iš dalies ir yra tikrieji tų sričių administratoriai, nėra suinteresuoti Rusijos ekonomine invazija į jų kontroliuojamas pramonės sritis, jiems nereikia Rusijos konkurentų. Iš dalies sugriežtinus administracinę kontrolę bei baudžiamąjį persekiojimą už nelojalumą valstybei bei parėmus tuos oligarchus (ypač Donecko klaną, kuris iš dalies kontroliuoja Regionų partiją), galima tikėtis priešpriešos tarp Rytų ir Vakarų Ukrainos regionų baigties ir net bendradarbiavimo formuojant centrinę šalies valdžią bei rytinių regionų viešąją administraciją. Tai negrėstų šalies stabilumui ir iš dalies sudarytų prielaidas euroatlantinei integracijai.

Ukrainos valstybės tarnautojų rengimo problemos

Ankstesniame skyriuje buvo minėta, kad Ukrainos valstybė susiduria su didelėmis valstybės ir municipalinių tarnautojų skirstymo bei kompe-

tencijos problemomis. Valstybės tarnautojų lavinimas turėtų būti prioritetinga viešojo sektoriaus reformų kryptis.

Ukrainos valstybės tarnautojų rengimo sistemą sudaro Valstybės valdymo akademija prie Ukrainos prezidento Kijeve ir keturi šios akademijos regioniniai institutai: Charkove, Lvove, Odesoje ir Dnepropetrovske. Tai aukštoji mokykla, teikianti magistro ir bakalauro laipsnius viešojo administravimo srityje, taip pat vykdanči mokslinius tyrimus ir turinti aspirantūros (doktorantūros) studijas. Ukrainos mokslo kryptių klasifikatoriuje viešasis (valstybės) administravimas yra įvardijamas kaip atskira mokslo šaka, ginamos viešojo administravimo krypties disertacijos, teikiami viešojo administravimo docento, profesoriaus ir akademiko vardai. Šioje aukštojoje mokykloje rengiami kvalifikacijos kėlimo kursai. Valstybės tarnautojų rengimo struktūra panaši kaip ir daugelyje NVS (Nepriklausomų valstybių sandraugos) šalių.

Valstybės tarnautojus rengia Valstybės valdymo akademija prie Ukrainos prezidento. Trys regioniniai institutai yra įkurti Rytų Ukrainoje siekiant sustiprinti valstybės ir sričių tarnautojų korpusą šiame regione. Tarp vadovaujančio regionų institutų ir centrinės akademijos personalo iš dalies įgyvendinamas geografinio mobilumo principas. Iš regiono instituto direktoriaus pareigų pereinama į Valstybės valdymo akademijos rektoriaus pareigas. Rytų Ukrainoje esantys regioniniai institutai šiuo laikotarpiu buvo stiprinami vadovais, kilusiais iš vakarinės šalies dalies. Pavyzdžiui, naujai paskirtas Charkovo regioninio valstybės valdymo instituto direktorius yra kilęs iš Vakarų Ukrainos.

Valstybės valdymo akademija prie Ukrainos prezidento neturi universiteto autonomijos, tačiau regioninių institutų direktoriai yra akademijos prorektorai. Tai formaliai leidžia daryti įtaką sprendimams, priimamiems centrinėje akademijos struktūroje. Vidinė akademijos struktūra panaši į universitetinę aukštąją mokyklą. Centrinei Valstybės valdymo akademijai Kijeve vadovauja rektorius, prorektorai mokslo ir studijų klausimais. Jie kuruoja mokslą ir studijas regioniniuose institutuose. Centrinėje akademijoje veikia fakultetai. Regioniniuose institutuose prie direktorių yra pavaduotojai mokslo ir studijų klausimais. Regioniniai institutai fakultetų neturi. Juose įkurtos tik katedros, rengiančios įvairių sričių (pvz., savivaldos, sveikatos apsaugos ir kt.) viešojo administravimo specialistus.

Ukrainos viešojo administravimo teoretikų ir praktikų nuomone, dabartiniame nepriklau-

somos Ukrainos vystymosi etape rengiant trumpalaikius kursus negalima parengti aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojų [15, p. 231–323; 16, p. 159–160, 17; p. 28–29]. N. G. Protasova teigia, kad šiuolaikiniame globaliame pasaulyje pagreitiniais tempais gauta informacija greitai sensta. Dėl to dar labiau kenčia valstybės tarnautojo kompetencija ir kvalifikacija. Vienintelis efektyvus valstybės tarnautojo, galinčio sėkmingai spręsti šiuolaikines sudėtingas socialinio žmonių gyvenimo problemas, rengimo būdas yra nenutrūkstamas permanentinis lavinimas. P. S. Nazimko vertinimu, nuolatinis nepertraukiamas valstybės tarnautojo lavinimas ir rengimas turi būti glaudžiai susijęs su aukštuoju išsimokslinimu. Praktinių kursų ir aukštojo išsimokslinimo ryšys suteikia galimybę geriau optimizuoti rengimo planus, programas, projektus, sprendimus ir valstybės tarnautojų lavinimą padaryti geresnės kokybės. Pats rengimo procesas turi būti grindžiamas žinių sistema, naujovių analize, šiuolaikinėmis didaktinėmis technologijomis.

A. V. Danilenko požiūriu, rengiant šiuolaikinį, naujovišką Ukrainos valstybės tarnautojų elitą, keliant jo kvalifikaciją ir profesionalumą reikia išnaudoti tiek teorines, tiek praktines rengimo galimybes, t. y. „surasti vidurį“ tarp teorijos ir praktikos rengimo srityje. Autorius teigia, kad teorija padeda geriau orientuotis informacijos sraute, skatina kritinio mąstymo plėtrą, praturtina vadybinę kompetenciją, supažindina su sprendimų priėmimu valstybės valdymo srityje, padeda susisteminti gautas žinias. Praktinio mokymo esmė – parengti valstybės tarnautoją praktinei veiklai, suteikti profesinius praktinius gebėjimus. Susiejus teorinį ir praktinį mokymą padidėtų valstybės tarnybos profesionalumas, iš dalies būtų sudarytos sąlygos efektyvesniems vadybiniais sprendimams Ukrainos viešojo sektoriaus sistemoje.

O. S. Melnikov [18, p. 31] teigimu, neseniai patvirtinta strateginė eurointegracinė Ukrainos raidos kryptis suponuoja būtinybę valstybės valdymo institucijoms prisiderinti prie Šengeno zonos šalių valdymo principų. Tai būtų sudėtingas procesas atsižvelgiant į šiuolaikinę Ukrainos valstybės valdymo praktiką. Pastangos unifikuoti teisės normas ir priderinti jas prie Europos Sąjungos reikalavimų gali sukelti nestabilumą valstybės valdymo teisinėje aplinkoje ir atsiliepti sprendimų kokybei viešajame sektoriuje.

O. S. Melnikov teigia, kad išvardytų problemų pavyktų iš dalies išvengti atsisakant tradicinės akademinės švietimo sistemos. Strateginiu imperatyvu valstybės tarnautojų rengimo sistemoje

turėtų tapti ne tik nepertraukiamas lavinimas labiau orientuojantis į kvalifikacijos kėlimo kursų sistemą.

Ukrainos valstybėje valstybės tarnautojų kvalifikacijos kėlimas yra teisiškai reglamentuotas Ukrainos „Valstybės tarnybos įstatyme“, keliuose Ukrainos prezidento dekretuose „Apie valstybės tarnautojų rengimą ir kvalifikacijos kėlimą“, „Apie valstybės tarnybos reformos strategiją Ukrainoje“, „Apie valstybės tarnybos adaptavimo Europos Sąjungos standartams koncepciją“. Išleisti taip pat keli Ukrainos vyriausybės nutarimai valstybės tarnautojų lavinimo srityje. Šie įsakymai ir nutarimai vis dar įgyvendinami formaliai. Anot O. S. Melnikov, norint geriau pasirngti narystei ES, valstybės tarnautojus būtina pradėti rengti pagal blokinės modulinės sistemos reikalavimus. Tokia sistema leistų organizuoti intensyvaus rengimo periodines sesijas, kur dalykai būtų sutelkti į konkrečias aktualias viešojo valdymo, politikos ir kitas žmonių socialinio gyvenimo problemas. Be tradicinių paskaitų, tokių intensyvių sesijų metu, autoriaus nuomone, galima būtų rengti praktines mokslines konferencijas, seminarus. Suderinus paskaitų laiką būtų galima neatitraukti valstybės tarnautojų nuo darbo. O. S. Melnikov siūlo tokią intensyvių valstybės tarnautojų rengimo sesijų tematiką: „Finansinė sistema ir biudžeto formavimas“, „Aukcionų ir viešųjų pirkimų organizacija“, „Viešųjų organizacijų įvaizdis“, „Socialinė ir humanitarinė valstybės politika“, „Sprendimų priėmimas viešajame sektoriuje“, „Komunalinio ūkio problemos ir sprendimo būdai“, „Teritorinė viešosios valdžios organizacija“, „Regioniniai viešojo valdymo aspektai“, „Eurointegraciniai procesai“, „Ukrainos mokesčių sistema ir jos tobulinimo kryptys“, „Informacinių technologijų diegimas valstybės tarnyboje“. Šiems kursams parengti, kaip teigia autorius, būtų galima pasitelkti nuotolines studijas bei pateikti studentams (valstybės tarnautojams) elektronines paskaitų versijas.

Dalis O. S. Melnikov pasiūlymų jau šiandien bandoma įgyvendinti regioniniuose valstybės valdymo institutuose. Antai Odesos regioninio valstybės valdymo instituto kvalifikacijos kėlimo centre klausytojams organizuojami išvažiuojamieji seminarai į Odesos srities ir rajonų administracijų įstaigas. Taip pat organizuojami praktiniai seminarai: „Miesto valdymas“, „Personalo valstybės tarnybai rengimo sistema“ [19, p. 32–33].

Ukraina valstybės tarnautojų atrankos ir rengimo srityje susiduria su panašiomis problemomis, būdingomis daugeliui pokomunistinių valstybių. Kaip rodo K. I. Melnikov [20, p. 36–37]

atlikta analizė, kas penktas aukščiausiųjų kategorijų Ukrainos valstybės tarnautojas yra pensinio ar priešpensinio amžiaus. Kita vertus, apie 50 proc. valstybės tarnautojų turi iki penkerių metų darbo patirtį valstybės tarnyboje. Nelabai efektyvi yra konkursinės atrankos į valstybės tarnybą sistema. Didelė dalis naujai paskirtų valstybės tarnautojų viešajame sektoriuje išdirba tik dvejus ar trejus metus. Valstybės tarnyboje yra didelė personalo kaita.

Labai aktuali kvalifikacijų ir kompetencijų problema tarp regioninio ir rajoninio lygio valstybės ir savivaldos tarnautojų. Didelė dalis sričių ir savivaldos tarnautojų turi techninį ir humanitarinį išsimokslinimą. Norint padaryti Ukrainos viešąjį sektorių efektyvesnį (ypač vietiniu lygiu), dar daugeliui valstybės tarnautojų reikia viešojo administravimo, ekonomikos, teisės ir politikos mokslų žinių.

Ukrainos viešojo sektoriaus personalo atrankos, rengimo ir karjeros sistema nėra motyvacinė. Valstybės tarnautojų atlyginimo vidurkis vietiniu lygiu yra žemas. Iš dalies ši padėtis suponuoja neskaidrius sprendimus ir jų įgyvendinimą. Sprendimų neskaidrumas, atsakomybės stoka mažina valstybės tarnybos autoritetą tarp gyventojų, sudaro sąlygas personalo kaitai, gerai parengtų, aukštos kvalifikacijos ir iniciatyvių tarnautojų perėjimui iš viešojo į privatų sektorių.

Neigiamoms viešojo sektoriaus personalo valdymo tendencijoms apriboti Ukrainos tyrinėtojai siūlo kitose šalyse patikrintus „receptus“ [21, p. 39–41]. Pasak jų, rengiant valstybės tarnautojus reikia taikyti šiuolaikines edukacines technologijas, rengimo procese sudaryti sąlygas profesionalizmui ir kompetencijai atsiskleisti, sustiprinti viešojo valdymo etikos dėstymą, valstybės tarnautojų kvalifikacijos kėlimą paversti pagrindine, strategine valdymo reformų kryptimi.

Personalto tobulinimo srityje minėti autoriai siūlo keletą diskusinių sprendimų: valstybinio valdymo profesionalizavimą ir rinkos mechanizmų taikymą (naujosios viešosios vadybos įtaka!) priimant administracinius sprendimus. Taip pat, siekiant iš dalies apriboti personalo kaitą, siūloma įvesti vienu metų darbo valstybės tarnyboje bandomąjį laikotarpį. Kiti motyvacinio pobūdžio siūlymai yra tradiciniai ir orientuoti į atlygio bei socialinių garantijų valstybės tarnyboje padidinimą.

Išnagrinėjus Ukrainos valstybės tarnautojų rengimo struktūrą, personalo rengimo ir atrankos problemas galima teigti, kad šios šalies valstybės tarnautojų rengimo sistemos pranašumai yra: nuosekli rengimo sistema, kuri dar formuo-

jantis Ukrainos valstybinio gyvenimo tradicijai gali gana gerai ir greitai įgyvendinti strateginius viešojo sektoriaus personalo perkvalifikavimo uždavinius. Reiktų sutikti su E. Jasaičio nuostata, kad personalo rengimas, koordinuojamas vieno centro, gali išugdyti tokius valstybės institucijų darbuotojus, kurie sugebėtų kūrybingai ir efektyviai spręsti daugelį sudėtingų problemų bei garantuoti viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų veiksmingumą [22, p. 12–13]. Taip rengiant valstybės tarnautojus, lavinimo sistema, integruota į bendrą viešojo valdymo sistemą, ir jų abiejų tikslai neprieštarau strateginiams šalies siekiams. Ukrainos nestabilumo ir priešiško tarp rytinės ir vakarinės šalies dalių atveju griežtai centro kontroliuojama valstybės tarnautojų rengimo sistema galėtų garantuoti lojalių savo valstybei bei provakarietiškų valstybės tarnautojų korpusą. Juolab kad visame Valstybės valdymo akademijos prie Ukrainos prezidento tinkle (centrinėje akademijoje ir keturiuose regioniniuose institutuose) yra įkurtos euroatlantinės integracijos katedros.

Ukrainos valstybės valdymo akademijos prie Ukrainos prezidento struktūra, kaip ir daugelis panašių valstybės valdymo akademijų struktūrų NVS šalyse, iš dalies remiasi Prancūzijos valstybės tarnautojų rengimo patirtimi. Prancūzijoje centrinė valstybės tarnautojų rengimo įstaiga yra *ENA – L'Ecole National d'Administration* (Aukštoji nacionalinė administracijos mokykla). Prancūzija turi gerai išplėtotą vidurinės grandies valstybės tarnautojų rengimo mokyklų tinklą. Tai tradicinė biurokratinė valstybės tarnautojų rengimo sistema. ENA absolventai yra Prancūzijos viešojo administravimo elitas. Jos absolventai vyrauja ir pagrindinėse politinėse partijose [23, p. 8–12]. Senas demokratines tradicijas turinti Prancūzija dažnai kritikuojama dėl savo viešojo sektoriaus personalo rengimo sistemos. Ši sistema skatina tik išėivius iš ENA užimti pagrindines pozicijas ministerijose ir kituose „didžiuosiuose korpusuose“. Kitiems, kurie yra baigę kitas aukštas mokyklas, labai sunku kilti karjeros laiptais Prancūzijos valstybinio valdymo hierarchijoje. Prancūzijos valstybės tarnautojų rengimo modelį iš dalies reikia pertvarkyti dėl to, kad neįsivertintų ENA biurokratijos kaip atskiro luomo sistema.

Ukraina neturi tokių demokratinių tradicijų kaip Prancūzija, todėl ji privalo labai atsargiai perimti ne pačią geriausią Prancūzijos valstybės tarnautojų rengimo patirtį. Kai kurie autoriai siūlo perimti Prancūzijos patirtį rengiant municipalinius tarnautojus [24, p. 15–16]. Pasinaudoti

kitų šalių patirtimi galima, bet reikia atsižvelgti į savo šalies istorinės, kultūrinės ir politinės raidos patirtį. Ukrainos atveju regioniniuose valstybės valdymo institutuose formuojasi kraštiečių klubai. Tai pagal valstybės tarnautojų gyvenamąsias sritis susidariusios grupės. Esant daugiau kaip dvidešimt kraštiečių grupių gali būti užkirstas kelias vientisai išeivių iš Valstybinio valdymo akademijos biurokratinei sistemai susiformuoti. Kita vertus, kraštiečių buvimas gali sukurti sąlygas valstybės integralumo krizei atsirasti.

Dažniausiai teigiama, kad personalo rengimo sistemą sudaro lavinimas, mokymas ir tobulinimas. Mokymas ir tobulinimas yra sietini su kursais ir kvalifikacijos kėlimu. Ukrainos valstybės tarnautojų rengimo patirties analizė rodo, kad šios sistemos trūkumas yra lavinimo grandis rengimo sistemoje. Kvalifikacijos kėlimas ir praktinės veiklos tobulinimas bei esamos valdžios politikos nagrinėjimo kursai yra darnios ir centrinės šalies administracijos kontroliuojamos rengimo sistemos dalis. Tačiau norint lavinti kritinį mąstymą ir valstybės tarnautojų pilietiškumą reikalinga didesnė akademijos autonomija lavinimo grandyje. Dalinė lavinimo grandies autonomija, kaip teigia kai kurie autoriai (A. V. Danilenko ir kt.), leidžia valstybės tarnautojų korpusą parengti modernesnę ir efektyvesnę. Kita vertus, buvimas centralizuotoje valstybės tarnautojų rengimo struktūroje Ukrainos sąlygomis gali padėti išugdyti lojalų valstybei tarnautojų korpusą – apie tai jau buvo minėta. Juolab kad rytinių šalies regionų universitetai ne visada skatina ukrainiečių nacionalinės ir pilietinės savimonės formavimąsi.

Autoriai, kurie tyrinėjo Ukrainos valstybės tarnautojų rengimo problemas, iš esmės nepasako ko nors naujo siūlydami reformuoti rengimo programas, kvalifikacijos kėlimą ir pan. Tik iš dalies galima sutikti su O. S. Melnikov [18, p. 31] nuostata, kad modulinė rengimo sistema gali funkcionuoti tik kartu su kvalifikacijos kėlimo kursais. Autorius painioja sąvokas. Tai, ką jis vadiną kvalifikacijos kursų sistema, yra lavinimas. Lavinimo grandyje galima modulinė rengimo sistema, veikianti išsimokslinimo pagrindu. Lietuvoje ir Kauno technologijos universitetas, ir Mykolo Romerio universitetas (ir kiti universitetai) tokią sistemą su tam tikrais skirtumais taiko jau seniai.

Papildant O. S. Melnikov [18, p. 31], M. V. Kravčenką, N. F. Šišikiną [21, p. 39–41] ir kitus autorius galima teigti, kad kol nebus Ukrainoje realiai sukurta motyvacinė viešojo sektoriaus personalo atrankos, rengimo, vertinimo ir karjeros sistema, tol personalo kaita bus didelė ir bando-

mieji tarnybos laikotarpiai tik iš dalies padės spręsti šią problemą.

Kitos viešojo valdymo problemos

Viešųjų paslaugų srityje ISO standartų įdiegimas Ukrainoje įgyvendinamas daugiau teoriškai. Ukrainos valstybės standartų priderinimas prie ISO reikalavimų suintensyvėjo tik per pastaruosius keletą metų. Dnepropetrovsko regioninio valstybės valdymo instituto mokslininkai yra pasiūlę Ukrainos valstybės kontrolei projektinį vertinimą ir kontrolę (ISO 10006), valstybės įstaigų dokumentų tvarkymo srityje taikyti ISO 10013 standartą, viešojo sektoriaus įstaigų audito srityje – ISO 19011 standartą [25, p. 44–45]. Europietišku standartų diegimas yra siejamas su kokybiškų viešųjų paslaugų įgyvendinimu ir „naujosios viešosios vadybos“ įtaka šiems procesams. Ukrainiečių autoriai mano, kad ISO standartai padės įgyvendinti „valstybės kaip paslaugos“ koncepciją (naujosios viešosios vadybos įtaka). Tai tik iš dalies teisingas požiūris. Šių Europos Sąjungoje paplitusių standartų įdiegimas gali sudaryti sąlygas paslaugos koncepcijai viešajame sektoriuje įgyvendinti, tačiau tam reikalinga kvalifikuota ir gerai parengta biurokratija bei ją kontroliuojanti pilietinė bendruomenė. Ukrainoje šių sąlygų dar nėra. ISO standartų įdiegimas daugelyje Europos Sąjungos šalių, kuriose stiprios normatyvinio administravimo tradicijos, tik iš dalies sudaro sąlygas „valstybės kaip paslaugos“ koncepcijai įgyvendinti.

Ukraina teritorinės bendruomenės (hromados) raidos ir piliečių dalyvavimo srityje žengia irgi pirmuosius žingsnius. Šiandien Ukrainos valstybėje yra 30182 administraciniai teritoriniai vienetai: 28833 kaimo tipo gyvenvietės, 903 miesto tipo gyvenvietės, 444 miestai, 490 kaimiškų rajonų, 121 miestų rajonas, jau minėti du respublikinio pavaldumo miestai Kijevas ir Sevastopolis ir 24 sritys [26, p.151–163]. Bendruomenių kūrimo procesas dar neprasidėjęs, kai Lietuvoje bendruomenės aktyviai steigiasi ne tik miestų seniūnijose, bet ir kaimo tipo gyvenvietėse.

Informacinių technologijų diegimo viešajame sektoriuje srityje Ukraina turi įgyvendinti plačius savivaldos tarnautojų kompiuterinio raštingumo mokymus. Dauguma regioninių ir rajonų viešojo sektoriaus tarnautojų nemoka arba neturi galimybių dirbti kompiuteriu. Mokantys naudotis šiuolaikinėmis technologijomis tarnautojai išnaudoja tik 10–15 proc. jų galimybių [27, p. 76–77]. Egzistuoja aprūpinimo šiuolaikinėmis technologijomis problema (ypač vietiniu valdymo lygiu).

Ukrainoje „Nacionalinės informatizavimo programos“ įstatymas buvo priimtas dar 1998 m. vasario 4 d. [28]. Ši programa buvo įgyvendinama centrinėse valstybės įstaigose. Pastaruosius keletus metų bandoma sukurti „Elektroninės valdžios koncepciją“ ir sudaryti sąlygas elektroniniu būdu teikti paslaugas gyventojams (mokesčių deklaracijų užpildymas, komunalinių paslaugų apmokėjimas ir kt.). Lietuvoje, elektroninės paslaugos daugelyje viešojo sektoriaus organizacijų jau yra įdiegtos prieš keletą ar daugiau metų. „Elektroninės valdžios“ koncepcijos diegimo srityje Ukraina stengiasi perimti Lenkijos patirtį. Rytiniuose Ukrainos regionuose susipažįstama su Lenkijos Mozūrijos vaivadijos „E. strategija“ [29, p. 55].

Reikia pripažinti, kad Lenkijos įtaka Ukrainos viešojo valdymo reformų, viešojo sektoriaus veiklos priderinimo prie Europos Sąjungos reikalavimų yra didelė. Antai Liublino katalikiško universiteto viešojo administravimo mokslininkai įtraukia Lvovo regioninio valstybės valdymo instituto darbuotojus į bendras tyrimų programas, sudaro galimybes susipažinti su Europos Sąjungos paramos ir struktūrinių fondų paramos įgyvendinimo projektų rengimu ir t. t.

Ukrainos statutinės viešojo sektoriaus organizacijos neatitinka nei Europos Sąjungos, nei NATO kriterijų. Po oranžinės revoliucijos, pasikeitus vyriausybei, vidaus reikalų ir gynybos ministerijoms ėmė vadovauti civiliai asmenys, tačiau pats ministerijų personalas ir toliau išlieka uniformuota sukarinta struktūra. Gynybos ministerijoje nėra atskirtos gynybos politikos formavimo, strateginio planavimo bei kariuomenės profesinės veiklos funkcijos. Vidaus reikalų ministerija funkcionuoja ne kaip viešojo valdymo, o kaip milicijos ministerija. Abi ministerijos ir toliau išlieka sovietinio tipo valstybės valdymo organizacijos. Bandymai reformuoti šias sukarintas struktūras neišvengiamai susidurs su pasipriešinimu. Centrinų abiejų ministerijų aparatų personalui pereinant iš statutinės tarnybos į civilinių valstybės tarnautojų korpusą gali kilti didelių psichologinių ir socialinio pobūdžio problemų.

V. V. Govorucha [30, p. 1–30], I. V. Bogdanova [31, p. 105–106] ir kiti Ukrainos autoriai, nagrinėdami civilių kontrolės įtaką ginkluotiesiems pajėgoms, pabrėžia vadybinių sprendimų ir pilietinių organizacijų įtaką gynybos politikos formavimui bei įstatymų kaitos būtinybę. Tai paviršutiniška analizė. Ukrainai reikia sukurti ir priimti Civilių vykdomos ginkluotųjų pajėgų kontrolės įstatymą ir sukurti socialinių garantijų bei statutinių valstybės tarnautojų perkvalifika-

vimo sistemą. Baltijos valstybės šioje srityje ne daug ką gali padėti. Jos naujai sukūrė vakarietišką gynybos ir kariuomenės valdymo sistemą, o Ukraina pritaikė sovietinį gynybos ministerijos modelį. Gynybos reformų srityje Ukraina galėtų perimti pietvakarinių savo kaimynių, t. y. Lenkijos ir Vengrijos, patirtį: šios šalys paveldėjo ginkluotųjų pajėgų organizaciją iš komunistinio laikotarpio ir prieš stodamos į NATO turėjo įvykdyti sudėtingas struktūrines ginkluotųjų pajėgų reformas.

Milicijos reformos srityje, reformuojant Vidaus reikalų ministeriją, reikia tobulinti milicijos strategines veiklos kryptis, labiau pabrėžti „milicijos (policijos) kaip paslaugos“ koncepciją. Policijos kaip paslaugos koncepcija yra sietina su „naujosios viešosios vadybos“ ideologija [32, p. 92–97]. Policijos kaip paslaugos koncepcijos įgyvendinimas sudarytų sąlygas Ukrainos miliciją permanentiškai reformuoti iš baudžiamojo persekiojimo institucijos į gyventojams socialines paslaugas teikiančią struktūrą. Šios daug laiko ir pastangų reikalaujančios milicijos (policijos) reformos, kaip rodo Lietuvos patirtis, nebus iš karto rezultatyvios. Tačiau neįgyvendinus statutinių viešojo sektoriaus organizacijų reformų Ukrainos stojimas į NATO ir Europos Sąjungą taptų problemiškas.

Dar viena aktuali Ukrainos viešojo sektoriaus problema, kuri nėra sietina su naryste euroatlantinėse organizacijose, tačiau labai svarbi ukrainiečių valstybės egzistencijai, yra ukrainiečių kalbos vartojimas viešojoje administracijoje. Ji tampa dideliu išbandymu daugeliui rytinės ir centrinės Ukrainos valstybės ir savivaldos tarnautojų. Ukrainos viešojo sektoriaus tyrinėtojai yra įtvirtinę „kalbinės kompetencijos“ kategoriją personalo valdyme, tačiau ji daugelio šalių viešojo administravimo mokslininkams nėra gerai žinoma [33, p. 81]. Formaliai Ukrainos valstybės ir savivaldos įstaigos laikosi Ukrainiečių valstybinės kalbos įstatymo, o visa viešojo sektoriaus institucijų dokumentacija yra pavyzdinčiai tvarkoma valstybine kalba. Tačiau Rytų Ukrainos srityse, kuriose vyrauja rusakalbiai gyventojai, poreikio kalbėti valstybine kalba nėra. Absoliuti dauguma rytinių sričių ir savivaldos tarnautojų valstybinės kalbos nemoka arba jos tų regionų valdymo institucijose nevirta.

P. O. Redinas [34, p. 82–83], tyrinėdamas ukrainiečių kalbos diegimą valstybės institucijose, teigia, kad valstybės tarnyboje egzistuoja bendrinės ukrainiečių kalbos taikymo problema. Centrinės Ukrainos srityse vis dar vyrauja regioninės, smarkiai veikiamos rusų kalbos, tarmės. O. P. Re-

dino teigimu, norint sustiprinti bendrinės ukrainiečių kalbos vartojimą rytinės ir centrinės Ukrainos viešojo valdymo institucijose būtina, kad kiekvienas valstybės tarnautojas, norintis siekti karjeros, privalėtų gerai išmokti bendrinę ukrainiečių kalbą, nes kitaip jis negalės eiti aukštesnių pareigų viešojoje administracijoje. Valstybinės kalbos nemokėjimas trukdo ukrainiečių nacionalinės savimonės formavimuisi, iškyla lojalumo Ukrainos valstybei problema.

Sutinkant su kai kuriais O. P. Redino argumentais galima pasiremti lietuvių istoriko E. Gimžausko baltarusiams pritaikyta žymaus čekų etnologo M. Hrocho trijų fazių (A, B, C) tautinio judėjimo raidos schema [34, p. 37–38]. Ši schema yra lengvai pritaikoma ir ukrainiečių nacionalinės savimonės raidai. A fazė yra modernaus tautinio judėjimo pradžios išanga. B fazė yra tikrojo tautinio judėjimo pradžia ir ši fazė yra lemiamą formuojantis tautinei savimonei. B fazės trukmė priklauso nuo agitacijos poveikio. C fazė yra modernios tautos susiformavimo pradžia. Nesigilinant į šios schemos skirtingus niuansus iš dalies galima teigti, kad ukrainiečių moderniosios tautos formavimasis vakarinėse šalies srityse jau yra C fazės, centrinuose šalies regionuose jis yra pasiekęs B fazės vidurį ar pabaigą, o A fazė sunkiai pritaikoma daugeliui rytinių šalies regionų gyventojų, nes nemažai jų yra atvykėliai iš pietinių Rusijos regionų (ypač miestuose). Įvedus dvikalbystę visoje Ukrainos teritorijoje susvyruotų centrinių šalies regionų gyventojų nacionalinė savimonė, iškiltų Ukrainos eurointegracinio kurso problema. Viešojo sektoriaus institucijų vaidmuo formuojant ukrainiečių nacionalinę ir pilietinę savimonę yra vienas iš pagrindinių. Dvikalbystė rytinės Ukrainos viešojo sektoriaus organizacijose, kaip jau minėta, galėtų sumažinti įtampą tarp Ukrainos regionų, nes didelė dalis šių regionų valstybės tarnautojų ir piliečių nesutapatina savęs su ukrainiečių tauta. Šiuo metu aktualiau sustiprinti valstybinės kalbos vartojimą centrinės ir kai kuriose šiaurinės Ukrainos (Kijevo, Poltavos, Sumų, Černigovo, Vinicos, Žitomiro, Chmelnickio sričių) viešojo sektoriaus organizacijose.

Išvados ir rekomendacijos

1. Ukrainos viešajame sektoriuje (ypač vidiniame) stokojama administracinių gebėjimų ir vadybinės kompetencijos. Vyrauja voliuntaristiniai sprendimai, nesugebama tiksliai laikytis vyriausybės nutarimų. Valstybės, sričių, ir savivaldybių tarnautojų kvalifikacijos ir kompetencijos tobulinimas turi būti vieni iš pagrindinių veik-

nių siekiant viešojo sektoriaus efektyvumo bei europinės ir transatlantinės integracijos.

2. Šalies vientisumo ir administracinio efektyvumo problema gali būti sietina su regioninės politikos įgyvendinimu. Formuojant Ukrainos regioninę politiką reikia atsižvelgti į šalies politinės, istorinės ir kultūrinės raidos ypatumus bei skirtumus. Taikyti viešojo sektoriaus personalo valdymo sistemoje geografinio mobilumo principą, siekiant regioninio valdymo stabilumo atsižvelgti į rytinės šalies dalies oligarchų interesus. Nuosaikiai spręsti kalbos problemą rytinėse šalies srityse.

3. Ukrainoje būtina sukurti motyvacinę viešojo sektoriaus personalo atrankos, rengimo ir karjeros sistemą. Kilus priešiškiui tarp rytinių ir vakarinių regionų, darni, griežtai centro kontroliuojama viešojo administravimo tarnautojų rengimo sistema galėtų geriau garantuoti, kadbus sukurtas lojalių valstybei ir provakarietišku valstybės tarnautojų korpusas. Geriau paisinaudojant Valstybės valdymo akademijos prie Ukrainos prezidento ir jos regioninių institutų Europos ir transatlantinės integracijos katedrų mokslininkų kvalifikacija.

4. Nereformavus statutinių viešojo sektoriaus organizacijų, nesustiprinus informacinių technologijų taikymo viešajame sektoriuje (ypač vietiniame), Ukrainos narystė NATO ir ES irgi taptų problemiška. Itin aktualiu laikytinas ukrainiečių valstybinės kalbos kasdieninio vartojimo centrinės Ukrainos sričių viešojo sektoriaus organizacijose sustiprinimas.

5. Gynybos ir kitų statutinių organizacijų reformų srityje Ukraina turi remtis kaimyninių šalių Lenkijos, Vengrijos, Slovakijos ir iš dalies Baltijos valstybių patirtimi.

Literatūra

1. Закон України „Про місцеві державні адміністрації“ // ВВР України. 1999. No. 20–21.
2. Указ Президента України „Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій“ від 3 квітня 2005 р. No. 593 // 2005 // Офіц. вісн. України. 2005. No. 14.
3. Anderson J. *Public Policymaking*. Boston: Princeton, 1994.
4. Приходько В. А., Приходько Н. В. Упорядкування структури місцевих державних адміністрацій та його негативні наслідки. *Державне управління та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006. С. 8–9.
5. Мельтюхова Н. М. Діагностика стану системи державного управління. *Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр.* Харків:

- Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2004. С. 36–40.
6. Кравченко О. В. Взаємодія влади та малого бізнесу на місцевому рівні. *Державне управління та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“ 2006. С. 17–18.
 7. Корженко В. В. і інн. *Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2004.
 8. Долішній М. І. *Регіональна політика: методологія, методи, практика.* Львів: Вид-во НАН України, 2001.
 9. Чумаченко Н. Проблеми регіональної політики в Україні. *Людина і політика.* 1999, No. 3. С. 51–60.
 10. Коротич О. В. Структура державної регіональної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006. С. 21–22.
 11. Sirutavičius V., Lopata R. Ukraina prieš oranžinę revoliuciją ir po jos: demokratizacijos ir euroatlantinės integracijos perspektyvos. *Politologija*, 2005. Nr. 4(40). P. 3–36.
 12. Peters Guy B. *Biurokratijos politika.* Vilnius: Prada, 2002.
 13. Lee R. *Public Personnel Systems, 3ed:* Aspen Publishers. Inc., 1993.
 14. Putnam R. *Kad demokratija veiktų. Pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje.* Vilnius: Margi raštai, 2001.
 15. Назимко П. С. *Підвищення кваліфікації державних службовців.* Київ: Вид-во УАДУ, 1999.
 16. Протасова Н. Т. *Теоретичні основи навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації.* Київ: Вид-во УАДУ, 2000.
 17. Даниленко А. В. Підвищення кваліфікації – основа формування нової генерації фахівців з державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006. С. 28–29.
 18. Мельников О. С. Застосування маркетингового підходу в системі підвищення кваліфікації державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006. С. 31.
 19. Дімова О. В. Професійна підготовка службовців державної влади та місцевого самоврядування в Одеській області. *Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006. С. 32–33.
 20. Мельникова К. І. Підвищення кваліфікації державних службовців як складова державної кадрової політики. *Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006. С. 36–37.
 21. Шишикіна Н. Ф., Кравченко М. В. Державна служба: прагнення до досконалості. *Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006. С. 39–41.
 22. Jasaitis E. Kaip perkvalifikuoti Lietuvos visuomeninio sektoriaus darbuotojus. *Mokslas ir gyvenimas.* 1996. Nr. 7–8. P. 12–13.
 23. Turcey V. *Rola sluzby cywilnej w demokratycznym społeczeństwie – doświadczenia francuskie.* Warszawa: KSAP, 1996.
 24. Колісник М. М. Планування як засіб регіонального розвитку: досвід Франції. *Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006. С. 15–16.
 25. Маматова Т. В. Застосування міжнародних стандартів та інших документів ISO при створенні та вдосконаленні системи надання якісних послуг в органах державного контролю. *Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006. С. 44–45.
 26. *Місьцеве самоврядування: становлення, розвиток, проблеми.* Вінниця: Логос, 2001.
 27. Меркушев Ю. М. Реалії та проблеми інформатизації органів державної влади. *Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006. С. 76–77.
 28. Закон України „Про Національну програму інформатизації від 4 лютого 1998 р. No. 74/98 – ВР// CD NAU.
 29. Giomb K. *E-Strategia Wojewtdztwa Mazowieckiego.* Warszawa: PTI, 2005.
 30. Говоруха В. В. *Державне управління цивільно – військовими відносинами в Україні: теоретичні засади та механізми.* Київ: МБН, 2001.
 31. Богданова І. В. Демократичний цивільний контроль над воєнною організацією держави в контексті євроатлантичної інтеграції України. *Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006. С. 105–106.
 32. Bubnys G., Smalskys V. Policijos struktūrų valdymas ir personalo rengimas naujosios viešosios vadybos kontekste. *Viešojo politika ir administravimas.* 2005. Nr. 13. С. 92–97.
 33. Голобородько К. Ю. Концептуалізація мовної особистості державного діяча та службовця. *Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006. С. 81.
 34. Редін П. О. Проблеми впровадження державної мови на сучасному етапі. *Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр“, 2006, 82–83.
 35. Gimžauskas E. *Baltarusių veiksnys formuojantis Lietuvos valstybei 1915–1923 m.* Vilnius: LII leidykla, 2003.

Vainius Smalskys, Juozas Matakas

Problems of Public Management and Regional Policy Reform: Analysis of Ukrainian Experience

Summary

Problems of public management and regional policy had been analyzed in the article. The authors stress the importance of competence development for state, counties and municipalities employees seeking public administration efficiency in the context of EU and transatlantic integration.

Problem of state integrity and administrative efficiency is related with political, cultural and external factors implementing regional policy. The authors claim that without reforming statutory public sector institutions, using informational technologies especially on municipality level, Ukraine won't transform public sector which may complicate admission to EU and NATO. Important step in the reform processes is the use of national Ukrainian language in central public administration institutions.

While reformatting the civil statutory public sector institutions, their strategic trends must be sophisticated based on the best experience of NATO and EU.

Vainius Smalskys – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros asistentas.

Elektroninis paštas vainius.smalskys@gmail.com

Juozas Matakas – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų (politologijos) daktaras.

Elektroninis paštas juozas.matakas@vika.g14.ktu.lt

Straipsnis pateiktas redakcijai 2006 m. kovo mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2006 m. rugsėjo mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.17.27102