

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Полтавський національний технічний університет
імені Ю. Кондратюка

Лахижа М.І.

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ
АДМІНІСТРАЦІЇ:
ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА**

Полтава
ПолтНТУ

2012

УДК 35.075.001
ББК 67.301.011

Рекомендовано до друку вченою радою
Полтавського національного технічного університету
ім. Ю. Кондратюка
(протокол №1 від 3 жовтня 2012 р.)

Рецензенти: Бурдяк В.І., доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича

Кошкідько В.Г., доктор історичних наук, професор, зав. кафедри регіонального та муніципального управління факультету державного управління МДУ ім. М. Ломоносова;

Прокопенко Л.Л., доктор наук з державного управління, професор, зав. кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського РІДУ НАДУ при Президентіві України

Лахижа М.І.

Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща.-
Полтава: ПолтНТУ, 2012.- 242 с.

ISBN 978-966-6161-07-2

На основі аналізу документів органів влади та неурядових організацій Республіки Польща, досліджень вітчизняних та польських авторів, вивчення практики діяльності публічної адміністрації Польщі на центральному та територіальному рівнях розкрито загальні риси посткомуністичної модернізації та її особливості у Польщі.

З'ясовуються цивілізаційні витоки трансформаційних процесів та теоретичні основи модернізації публічної адміністрації. Охарактеризовано особливості реформування регіонального та місцевого управління, фінансове забезпечення органів територіального самоврядування та впровадження інтегрованої системи управління. Проаналізовано форми та методи модернізації публічної адміністрації. Простежено історію цивільної служби Польщі (витоки, становлення, розвиток) та теоретичні й правові аспекти її модернізації.

Розраховано на науковців, викладачів та студентів, слухачів системи підготовки магістрів галузі знань «Державне управління, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування».

Лахижа М.І., 2012

ЗМІСТ

ВСТУП	4
1. ЦИВІЛІЗАЦІЙНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇН.	
1.1. Цивілізаційні аспекти посткомуністичної трансформації	14
1.2. Загальні риси посткомуністичної модернізації та її особливості у Республіці Польща	26
1.3.Методологічні питання вивчення феномену посткомуністичної модернізації публічної адміністрації	43
1.4.Роль ідеології у посткомуністичній трансформації суспільства та влади	58
2. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ	
2.1. Теоретичні аспекти модернізації публічної адміністрації	73
2.2. Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація» у польському праві та наукових дослідженнях	83
2.3.Принципи модернізації публічної адміністрації в умовах євроінтеграції	94
2.4. Умови та причини трансформації органів влади	103
3. МОДЕРНІЗАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА	
3.1. Реформування регіонального та місцевого управління	113
3.2.Фінансове забезпечення органів територіального самоврядування	132
3.3. Інтегрована система управління містом	139
4. МОДЕРНІЗАЦІЯ ЦИВІЛЬНОЇ СЛУЖБИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА	
4. 1. Історія цивільної служби Польщі (витоки, становлення, розвиток)	147
4.2 Теоретичні та правові аспекти модернізації цивільної служби III Речі Посполитої	153
5. ФОРМИ ТА МЕТОДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ПОЛЬЩІ	
5.1. Досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади Республіки Польща	163
5.2. Реалізація всепольських конкурсів та інших програм удосконалення діяльності органів влади.	176
5.3. Підготовка фахівців у сфері європейської інтеграції	184
5.4. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації	190
5.5. Забезпечення гендерної рівності в органах публічної влади	197
ВИСНОВКИ	208
Джерела та література	215
Додатки	228

ВСТУП

Пропонована читачу монографія є результатом продовження вивчення автором теоретичних та практичних аспектів модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн.

Аналізуючи проблему модернізації публічної адміністрації як інституційних змін органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на використання ними сучасних принципів, форм, методів та інструментів роботи за активної участі громадськості, важливо, на наш погляд, оцінювати її комплексно, використовувати метод компаративного дослідження.

Становлення сучасної держави в Україні відбувається складно внаслідок дії багатьох факторів, серед яких помітну роль відіграє відсутність єдиної методології реформ та належного теоретичного обґрунтування їх спрямованості, етапів та методів дій. Розроблення наукових рекомендацій щодо реформування української держави потребує не лише аналізу вітчизняних реалій та традицій, а й уважного вивчення іноземного досвіду.

За роки незалежності в Україні багато зроблено для вивчення досвіду функціонування владних органів країн розвинутої демократії та процесу євроінтеграції. Посилилася і увага до посткомуністичної трансформації суспільства та влади. Аналіз широкого кола вітчизняної та зарубіжної літератури з цих питань здійснено у монографіях В. Бурдяк [17], І. Грицяка [30], М. Лахижі [59], Г. Опанасюк [94]. Як відмітив В. Бакуменко, загальна кількість дисертаційних досліджень у галузі наук «Державне управління» безпосередньо присвячених врахуванню зарубіжного досвіду, складає 5,5% від загальної кількості захищених робіт. Проте, «практично в кожній із інших робіт, в тій чи іншій мірі, такий досвід враховано» [9].

На нашу думку, особливо важливим є досвід постсоціалістичних країн Центральної Європи, які розпочали свої реформи раніше і досягли помітних результатів, підтвердженням чому є їх вступ до Європейського Союзу.

Вивчення процесу модернізації публічної адміністрації Польщі в період III Речі Посполитої дозволяє, на наш погляд, краще зрозуміти процеси державотворення в постсоціалістичних країнах, зробити порівняння з реформуванням органів влади в Україні, виявити спільні риси та відмінності, а відтак, розробити рекомендації для модернізації державної служби в Україні за принципами європейського адміністративного простору та з використанням зарубіжного досвіду.

Вибір Польщі як об'єкта дослідження пояснюється близькістю цієї країни до України в багатьох відношеннях: економічному, соціальному, політичному, спільністю історії на окремих етапах розвитку державності, а також помітними успіхами цієї країни у проведенні реформ. Тому як досягнення, так і помилки польських реформ варті уваги українських науковців та практиків. Польський досвід модернізації публічної адміністрації на основі європейських принципів, на наш погляд, може бути критично використаний і в Україні. Частково це вже здійснено з окремих напрямів реформ.

Слід також наголосити на значному внеску польських авторів у теорію посткомуністичної трансформації, що пов'язується, насамперед, з іменами відомого американського політика польського походження З. Бжезинського, а також економіста Л. Бальцеровича та соціолога П. Штомки. Значні напрацювання мають польські автори і щодо модернізації публічної адміністрації.

Пропонована читачам монографія стала результатом цілеспрямованого вивчення автором польських реформ. Більшість наукових розвідок було опубліковано у статтях у фахових виданнях та

колективних монографіях. Основою дослідження стали нормативно-правові документи, що регулюють діяльність публічної адміністрації в Польщі, розміщені на офіційних сайтах органів влади Республіки Польща, та документи і матеріали, отримані автором у 2005, 2006 та 2008 роках під час вивчення роботи органів влади Польщі у Варшаві, Вроцлаві, Гданську, Гдині, Кельце, Кракові та окремих повітах і гмінах Поморського, Святокжиського та інших воєводств, а також люб'язно надані автору Департаментом публічної адміністрації Канцелярії Голови Ради Міністрів Республіки Польща у 2006-2011 роках.

Автор також вдячний за консультації і матеріали, отримані від професора Г. Іздебського, секретаря Об'єднання польських повітів Р. Борусевича, генерального директора уряду поморського воєводства Є. Носідлак, працівника Департаменту цивільної служби Канцелярії Прем'єр Міністра Республіки Польща К. Банаша, службовців Департаменту європейської інтеграції Міністерства закордонних справ Республіки Польща та інших органів виконавчої влади та територіального самоврядування, а також – працівників фонду ім. Стефана Баторія Я. Баратинського, В. Кононьчука та інших членів неурядових організацій.

Слід зазначити, що поза межами монографії залишилася значна частина зібраного матеріалу, насамперед, з питань організації діяльності публічної адміністрації, проведення функціонального обстеження, впровадження сучасних технологій, діяльності освітніх закладів з підготовки державних службовців, роботи з членами Корпусу цивільної служби тощо. Поглибленого вивчення потребує також практика діяльності органів влади на регіональному та місцевому рівнях.

Не висвітлюється у нашій монографії й система судових органів та судочинство Республіки Польща. З історичної точки зору це питання висвітлено у працях О. Липитчук [75]. Проте сучасний етап розвитку системи судочинства залишається нерозкритим.

Джерела та література з питання модернізації публічної адміністрації Польщі не були предметом спеціального дослідження як українських, так і польських вчених. Частково вони проаналізовані у працях Г. Зеленько. Певний аналіз і узагальнення висвітлення в українській та польській історіографії проблеми модернізації органів влади Республіки Польщі та польських джерел здійснено нами у статті [60] з метою їх введення у науковий обіг та полегшення завдання дослідження даної проблеми українськими дослідниками.

Для об'єктивнішого висвітлення проблеми нами використано також публікації болгарських, німецьких, російських та інших авторів, присвячені питанням посткомуністичної трансформації в Польщі.

Вивчення проблеми модернізації публічної адміністрації Республіки Польща полегшується завдяки можливості використовувати не лише друковані, а й електронні документальні матеріали та наукові публікації. Для Польщі характерне широке дублювання багатьох матеріалів, в тому числі й наукових досліджень, на офіційних веб-сайтах органів влади, неурядових організацій, наукових та навчальних інституцій. Завдяки цьому в українського дослідника з'являться також можливість оперативно відстежувати процес підготовки новел законодавства та отримувати нову інформацію про зміни у польській публічній адміністрації та наукові дослідження з даної проблематики.

Насамперед, увагу необхідно звернути на офіційні сайти центральних органів влади Республіки Польща, інформація на яких розміщується польською та англійською мовами. На сайті Сейму Республіки Польща наводяться дані про органи сейму, депутатів, сеймові комісії, роботу законодавчого органу, польське право та подано відповідні архівні матеріали. Для всебічного розуміння польських реформ суттєве значення мають також доповіді експертів щодо законопроектів [109]. Матеріали на сайті Сенату Республіки Польща розкривають його

діяльність, дають інформацію про сенаторів, його історію, контакти тощо [110]. На сайті Президента Республіки Польща подано інформацію про державу, президентів, їх нормотворчу діяльність та виступи, зовнішні зв'язки тощо [108].

На сайті Ради Міністрів Республіки Польща розміщено інформацію про органи державної виконавчої влади та їх діяльність. Після реформи 2006 р. на цьому ж сайті наводиться інформація про Цивільну службу Польщі, а з 2009 р. - електронний часопис “Przegląd Służby Cywilnej” [162]. До того часу ця інформація подавалася на сайті Офісу Цивільної служби, там же розміщувався електронний журнал “Służba Cywilna”. Сайт Міністерства внутрішніх справ і адміністрації дає інформацію про реформування публічної адміністрації, насамперед, органів територіального (регіонального та місцевого) самоврядування, основні програми розвитку, результати опитування громадської думки тощо [204].

Цікава інформація розміщена також на сайтах окремих міністерств, регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Важливі критичні матеріали з питань розвитку органів публічної влади Польщі містяться на сайтах низки неурядових організацій, насамперед Фонду ім. Стефана Баторія, Фонду розвитку місцевої демократії тощо.

Публічна адміністрація Польщі порівняно добре вивчена польськими вченими та стала предметом уваги українських дослідників. Слід відзначити співпрацю польських (М. Кулеша, З. Долецький, Я. Гонцяж, Л. Колярсько-Бобинська та інші) та українських вчених (Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк) і випуск спільних робіт українською мовою [113]. Так, у монографії «Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів» [83] система організації влади в Польщі розглядається польським дослідником Я. Гонцяжем з точки зору розвитку механізмів координації європейської політики, А. Новак-Фар та

Н. Гнидюк розглядають поняття публічної адміністрації в асгвіс *communautaire* тощо.

Цікавий досвід узагальнення проблеми реформування органів влади, здійснений групою польських дослідників [106]. В. Малиновським зроблено спробу узагальнити польський досвід проведення адміністративно-територіальної реформи [78], а у статті Н. Нижник та В. Олуйка розкрито деякі положення польської конституції 1997 року [88]. Плідно працюють над польською проблематикою Г. Зеленько та Л. Прокопенко. Питання організації влади в Республіці Польщі висвітлені також у кількох наших монографіях та статтях, які лягли в основу даної публікації.

Серед робіт польських авторів варто звернути увагу на наукові публікації Д. Длугоша [1640], Я. Чапутовича [157; 158] та інших керівників польської цивільної служби, які дають характеристику органів влади Республіки Польща та показують динаміку реформ. Питання термінології та організації публічної влади досліджують відомі польські вчені, які були провідними розробниками реформ польської публічної адміністрації - Г. Іздебський [181,182,183], та М. Кулеша [51], а також Я. Боць [148; 149], Б. Козюх [191], Б. Кудруцька [193], К. Щерський [224], Т. Гроссе [174] та багато інших авторів.

Наприклад, у колективній монографії «Публічна адміністрація», авторами якої є Д. Длугош, Я. Гоцярж, Я. Горняк, М. Гроховський, М. Грибовський, Є. Хауснер, Г. Іздебський, Є. Корнаш, С. Мазур та М. Зірк-Садівський, розкрито особливості діяльності урядової адміністрації, територіального самоврядування, адміністративних судів та внутрішнього аудиту у публічній адміністрації, а також зміни, пов'язані зі вступом Польщі до ЄС [139]. Характерним для польських дослідників є прагнення порівняти польські реформи із зарубіжним досвідом та врахувати необхідність європеїзації публічної адміністрації.

Питання устрою та діяльності територіального самоврядування висвітлено у ґрунтовній монографії [183] та низці інших праць Г. Іздебського, а також у дослідженнях Р. Борусевича, Я. Регульського, П. Бурковського, А. Пікара, Й. Степеня, С. Фундовича, С. Чарнова, К. Хоражі та інших авторів.

Аналіз останніх публікацій дозволяє виділити вузлові напрями досліджень українських та польських вчених з питань модернізації публічної адміністрації Польщі: європеїзація та механізми діяльності органів влади, цивільна служба, територіальне самоврядування, адміністративно-територіальна реформа, впровадження системи управління якістю, ресурси та інструменти розвитку, етика, гендерні питання тощо.

Уявлення про широту кола цих проблем дає здійснений нами аналіз досліджень Інституту політичних наук Варшавського університету [63] та навчальних закладів системи підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів влади.

Правову основу вивчення історії та сучасного стану Цивільної служби Республіки Польща складають Статути та інші нормативно-правові акти, що регламентували її діяльність з 1922 року до наших днів. Інформаційні матеріали з історії цивільної служби підготував Я. Павловський [209]. Ця ж проблема розкрита у наших статтях [57; 66]. Окремі аспекти розвитку цивільної служби Польщі розкривають також Я. Боць, Є. Гауснер, Я. Гонцяж, З. Долецький, Г. Іздебський, Л. Колярсько-Бобинська, Б. Кудрицька, М. Кулеша, Я. Чапутович, К. Щерський, В. Яскевич та інші польські автори. На наш погляд, певним недоліком їх досліджень є відрив від історичної основи, огляд проблеми лише з правової точки зору.

Важливо звернути увагу на матеріали громадських розслідувань, круглих столів та статті К. Бурнетко, в яких міститься критика підходів та

практики змін у цивільній службі Польщі [153]. Ці матеріали дозволяють спростувати певне ідеалістичне уявлення, що склалося в Україні відносно польських реформ.

До порівняно добре досліджених належить питання впровадження системи управління якістю в органах влади Польщі. Польський досвід впроваджений у м. Бердянську і частково висвітлений у роботах П. Гудзя та М. Гудзь [32], а також у монографії та низці наших статей [52; 55; 67; 73]. Предметом спеціального дослідження досвід впровадження системи управління якістю в органах влади Польщі став у працях польських вчених та практиків, зокрема, в ґрунтовній монографії М. Бугдоля [151], статтях С. Висоцького [239;240:241]. Ці ж проблеми досліджують Т. Бухач, Б. Гайдзік, Г. Броневська, Т. Кравчук, Б. Туровський. Значний обсяг фактичного матеріалу можна знайти на веб-сайті консалтингової організації Умбрелла [111], сайті “Кращі практики” [112], офіційних сайтах польських органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Варто виділити також практичний poradnik для органів влади [243]. Ці матеріали можуть бути корисними для українських практиків, оскільки показують шляхи вирішення проблем, що виникають на етапі трансформації суспільства та влади. Слід також відзначити, що дане питання постійно висвітлюється в Польщі у матеріалах наукових конференцій, на сторінках журналів “Sluzba Cywilna”, “Organizacja i Kіrowanie”, “Problemy Jakosci” та інших фахових видань.

Реалізація в Польщі програми “Приязна адміністрація” та інших конкурсів для органів влади широко відображена на сайтах їх організаторів та громадських організацій. Зокрема, доцільно використати уже згадані вище сайти Департаменту цивільної служби Канцелярії Прем’єр Міністра Республіки Польща (до літа 2006 року - Офіс Цивільної служби Республіки Польща), Міністерства Внутрішніх справ та Адміністрації (MBCA), а також сайти громадських організацій чи

спеціальні сайти урядових організацій для громадськості. Цікавий матеріал для дослідника містять сайти повітів та гмін, які були лауреатами та фіналістами конкурсів. Значну увагу приділяє цій проблемі і польська преса.

Польський досвід щодо проведення конкурсу «Приязна адміністрація» вивчався Головдержслужбою України, а також - українськими вченими, держслужбовцями, посадовими особами місцевого самоврядування та членами неурядових організацій в рамках грантових програм (в тім числі й нами у липні 2005 року, жовтні 2006 року та восени 2008 року у Варшаві, Вроцлаві, Дзержоньові, Кельце, Кракові, Гданську, Гдині та Брусах). Вивчений в рамках пілотного проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції» польський досвід опублікований автором у кількох наукових статтях [61; 64 та інші].

Одним із важливих об'єктів дослідження польських та українських вчених стало питання розробки та запровадження в роботу органів влади етичних засад. На думку професора Г. Іздебського, відбувається інтенсифікація таких досліджень [185, с. 241]. Іноземний досвід, можливості його впровадження в Польщі та етичні засади у практиці польської публічної адміністрації розглядаються у працях М. Дембіцького, Г. Іздебського, А. Койдера, Е. Коморовської, Б. Кудрицької, М. Кулеші, С. Левандовського, Є. Святкевича та інших авторів. Практичні аспекти цієї проблеми добре розкриваються на сайтах органів державної влади та територіального самоврядування Польщі, зокрема, потрібно звернути увагу на Кодекси етики службовців. Певне узагальнення проблеми здійснено у статті [54].

Гендерні питання висвітлені у ґрунтовному дослідженні «Рапорт. Політика рівності статей. Польща. 2007», підготовленому в рамках проекту «Gender Mainstreaming Initiative» за участю Програми Розвитку

ООН групою польських вчених (А. Дарська, Б. Балінська, Б. Холуй, М. Фушара, С. Шпурек, А. Тітков, А. Тойч та інші) [2130]. Цікаві матеріали розміщено на сайтах Парламентського клубу жінок [211], фундації «OSKA», що діє під егідою Фонду ім. Стефана Баторія [167], Мережі Співпраці Жінок NEWW [219]. Значну роботу щодо підтримки тендерних програм проводить Фонд ім. Стефана Баторія, відповідні матеріали містяться на офіційному веб-сайті Фонду та у його щорічних публікаціях.

Проведений аналіз свідчить, що в Республіці Польща нагромаджено значний теоретичний та практичний досвід модернізації публічної адміністрації, який уже частково використовується і в Україні. Дослідження українських авторів з цієї проблеми можуть бути поглиблені за рахунок використання оригінальних джерел та аналізу робіт польських вчених і практиків. Очевидною є необхідність проведення в Україні комплексного дослідження проблеми модернізації публічної адміністрації Польщі, початком якого є ця монографія.

Розділ 1. ЦИВІЛІЗАЦІЙНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ
МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇН

1.1. Цивілізаційні аспекти посткомуністичної трансформації

Трансформація суспільства і влади в посткомуністичних країнах ставить ряд теоретичних і методологічних завдань, одним з яких є питання про цивілізаційні основи сучасного розвитку колишніх соціалістичних держав. Якщо для Республіки Польща та інших центральноєвропейських країн посткомуністична трансформація сприймається як повернення до Європи; для Румунії, Болгарії і колишніх республік Югославії суперечка щодо їх цивілізаційної ідентичності практично вирішується зі вступом до Європейського Союзу, то в Росії точки зору розходяться: від спроб обґрунтувати її європейськість до захисту особливого шляху розвитку. Проте найбільш гостро ця проблема проявляється в Україні, оскільки, на думку багатьох вчених і політиків, цивілізаційний розлом проходить по її території.

Аналіз літератури посткомуністичних країн показує, що в період 1990-х років відбувалася переоцінка наукових методологій, переважно за рахунок запозичення зарубіжних концепцій і методів дослідження. Паралельно посилювався розвиток вітчизняних наукових традицій з урахуванням нових фактів, методологій і підходів. Пропонувалися також певні комбінації традицій і новаторства, що проявилось у використанні нових понять, поглядів і пропозицій в рамках старих концепцій. Проявився фактор заміни ідеологічних протилежностей, які фіксувалися як «радянське» і «буржуазне» і проявлялися насамперед у критиці «буржуазних» концепцій, іншими -внутрішніми і необов'язково ідеологічного характеру.

Вихідною точкою нашої гіпотези геополітичних процесів стало визнання їх анізотропності - нерівноправності напрямів руху (В. Ільїн, О. Панарін, Н. Шепелев) і певної циклічності розвитку. Слід виділити спостереження О. Шпенглера, що майбутнє Заходу не є рухом вгору і вперед по лінії західних ідеалів [134, с. 216-217]. Матеріали дослідження дозволили також зробити припущення щодо маятниковості розвитку країн Центральної, Східної та Південної Європи. Всі вони в тій чи іншій мірі періодично відчувають вплив Сходу чи Заходу. Щодо України, цей феномен розкритий нами у статті [71] на прикладі схожості в дзеркальному відображенні подій середини XVII століття і сучасності. Помітно цей феномен і в Польщі.

Як наголошує Г. Щокін, Польща пережила процеси германізації, євреїзації, литовізації, а також три поділи у XVIII ст., що мало негативні впливи на її етносоціальний розвиток. Для України важливу роль відіграла необхідність протистояти тюркізації, полонізації, русифікації, що сприяло неповноті її сучасної етносоціальної структури. Тривале панування в Україні і Польщі тоталітарної комуністичної ідеології тільки посилює деструктивні етносоціальні процеси. Нині наші країни стоять перед проблемою своєрідної етносоціальної регенерації, яка полягає у відновленні природної повноти етносоціальної структури, що унеможливить «розчинення» наших народів у нав'язуваному нам «уніфікованому світі» [137].

Стадійність розвитку Європи можна підтвердити періодичними спробами її об'єднання, які змінювалися на періоди посилення національних чинників. На наш погляд, який у даному контексті розходиться з твердженнями О. Щокіна, це об'єктивний процес розвитку.

Варто зазначити, що проблема цивілізаційного розвитку є популярною у наукових дослідженнях. Введене в середині XVIII століття В. Мірабо поняття «цивілізації» як процесу послідовної еволюції

суспільства, поступово конкретизувалося і збагачувалося. В роботах О. Шпенглера, А. Тойнбі, Д. Уїлкінсона, С. Хантінгтона цивілізація розглядається як явище, ціннісна система, яка має певний спектр особливостей. Наголошувалося на відмінностях і протистоянні цивілізацій. Зокрема, С. Хантінгтон у своїй відомій роботі з характерною назвою «Зіткнення цивілізацій» зазначає, що після падіння берлінської стіни «оксамитова» завіса культури змінила залізну завісу ідеології [128]. В інших дослідженнях використовується поняття гумової завіси, яка поширюється на всі сторони життя і впливає на трансформаційні процеси, особливо в колишніх республіках СРСР. З точки зору нашого дослідження, принциповим є твердження С. Хантінгтона, що цивілізаційний розлом проходить через територію України. Історія України в цілому, і історія сучасних українських реформ, зокрема, дають підстави для підтвердження такої точки зору. Але ми вважаємо методологічно шкідливою абсолютизацію цього чинника, оскільки він не враховує глобалізаційних процесів сучасності та можливостей цивілізаційних трансформацій.

Традиції осмислення відмінностей між західним і східним суспільствами мають давню історію, зокрема, вони простежуються вже в античні часи. Наприклад, грецьку і римську цивілізації протиставляли деспотіям Сходу. Ця традиція посилилася в ХІХ столітті і була сформульована Р. Кіплінгом у формулі: «Захід-це Захід, а Схід - це Схід, і їм ніколи не зустрітися». Але в наші дні така формула вже не здається настільки очевидною. Крім того, доречно згадати, що в стародавній Греції існували істотні відмінності між Афінами і Спартою.

Слід звернути увагу і на європейську традицію пов'язувати Європу з цивілізованістю, демократією і індивідуалізмом, а Азію - з варварством, деспотією і колективізмом, що вимагає, на нашу думку, переосмислення. Відповідно поширеною стала думка про різний менталітет населення і різні типи держави. Хоча буде справедливим зазначити періодичне

захоплення частини європейців Сходом, його давньою культурою, релігіями і традиціями, пошуки там “колиски” цивілізації.

Традиційно особливості Сходу пов'язують, насамперед, з особливостями відносин власності і виробництва. Класик матеріалізму Карл Маркс економічні системи Сходу назвав азійським способом виробництва, німецький економіст Вальтер Ойкен - економіками централізованого регулювання, перуанський економіст Ернандо де Сото - меркантилістськими системами, а американський вчений Карл Поланьї - редистрибутивними (від лат.- *redistributio* – перерозподіляти) економіками.

Часто з Азією пов'язують і Росію. Аж ніяк не тільки академічний характер носить дискусія з цього приводу, яка відбувається в Росії, має світоглядний характер і залежить багато в чому від глобальних завдань російської державності. Вивчення історії Росії переконливо свідчить, що періоди європеїзації і навіть вестернізації неодноразово змінювалися в ній спробами повернутися до своїх історичних коренів. Але питання про сутність російської цивілізації та її межі було і залишається дискусійним.

Теорія євразійства, засновником якої був М. Трубецькой, виходила з уявлення про Росію як особливий світ. Розвинута в роботах Л. Гумільова, Л. Карсавіна, І. Ільїна, П. Савицького, ця теорія знаходить активних послідовників і в наші дні. Зокрема, слід згадати, по-перше, популярність твердження І. Ільїна, що розкол Росії загрожує глобальними катаклізмами, по-друге, сприйняття представниками цієї науково-політичної течії європеїзації як зла, що загрожує втратою самобутності [114, с.52]. Необхідно також відзначити бажання російських дослідників (К.Плешаков, Н.Сірота та ін) обґрунтувати особливу роль російської держави у світі, її завдання забезпечувати баланс сил і право утримувати у сфері свого впливу прикордонні території [100]. Ця теза знаходить підтримку в сучасній Росії й на офіційному рівні, що є суттєвим для України та інших

сусідніх з Росією держав, оскільки прямо впливає на ставлення до них керівників багатьох держав світу.

При визначенні Сходу і Заходу російські дослідники зазвичай керуються не стільки географічними, скільки релігійними, світоглядними, майновими та іншими факторами. Наприклад, поділ на католицизм і православ'я, або слов'янський і романський світ відсуває, на думку цих авторів, межі Сходу в саму Європу. Більшість російських дослідників кордоном між Сходом і Заходом вважають не скільки Східну, скільки Центральну Європу.

На наш погляд, у даному випадку необхідно взяти до уваги змінність змісту понять Схід і Захід, а також їх сутності. Наприклад, слід врахувати історичне розуміння Сходу: як Азії, як Візантії і східного християнства, як Росії. Російські вчені відзначають наявність також «західних» і «східних» теорій. Так, на думку В. Ядова, індивідуалістські концепції характерніші для Заходу, а С. Кірдіна пише, що прагматичні спроби використання західних концепцій світової науки для розуміння соціальних змін у «незахідних» державах не завжди успішні [46, с. 20].

Аналізуючи діалектику відносин Схід-Захід, слід враховувати зауваження А. Дж. Тойнбі, про необхідність сприйняття конкретної країни в контексті світового розвитку. Відзначаючи безумовну перемогу Заходу в економічному і політичному плані, Тойнбі вважає, що «в духовному поєдинку останнє слово ще не сказано» [122, с. 29-34]. Визначаючи чинники розвитку цивілізацій, він відзначає велике значення релігії як принципу цивілізаційної диференціації і приходять до висновку, що причина генезису міститься не в єдиному факторі, а в комбінації багатьох [122, с. 107].

Аналіз переваг й недоліків східної і західної цивілізацій теж підтверджує необхідність діалектичного походу. Зокрема, А. Гію відзначає з'єднання у Візантії елементів східного «державного» і

західноєвропейського феодалізму [24, с. 111]. Інший авторитетний дослідник, Ж. Ле Гофф, звернув увагу на висновок, який був зроблений учасниками хрестових походів: «Господь в наші дні перетворив Захід в Схід. Будучи раніше західними людьми, ми стали східними» [74, с. 85]. Ця діалектика виразно проявляється в наші дні у вестернізації східних суспільств.

Краще зрозуміти сутність різних цивілізацій допомагає звернення до вивчення інституту громади, яка вважається характерною для незахідних цивілізацій. Цю проблему досліджували М. Кудрявцев, Т. Манро, М. Уїлкс, а щодо Росії - А. Герцен, І. Кирєєвський, Ю. Самарін, Н. Туган-Барановський. Проблему азіатського способу виробництва в СРСР вивчали Л. Васильєв, який ввів поняття “влада-власність”, та Р. Нурєєв, який провів аналогію цього явища з державним соціалізмом. У наші дні Росію як неринкове суспільство характеризують також Е. Алексєєва, О. Безсонова, В. Вольчік, С. Кірдіна, Ю. Латов. Проблеми азіатського способу виробництва і наявності його в Росії активно вивчає Новосибірська економіко-соціологічна школа (Т. Заславська, Р. Ривкіна). Вслід за Р. Пайнс, ці російські вчені відзначають, що Росія «закодована» на домінування влади-власності. Підкреслюється, що і сьогодні відбувається зрощення владних можливостей бюрократії з можливостями розпорядження власністю. Відомий російський соціолог О. Безсонова, спираючись на роботи М. Вебера, О. Уільянсона, М. Кастельса, Д. Норта, К. Поланьї та інших західних авторів, вказує на живучість парадигми двох шляхів цивілізаційного розвитку: ринково - демократичного (Захід) і неринково - авторитарного (Схід). Можливість певного цивілізаційного прориву для Росії вона пов'язує з впровадженням нових інформаційних технологій і виникненням нового типу соціальних відносин у вигляді глобальних мережевих та віртуальних форм. Стверджується, що в наші дні

Росія проходить трансформацію, яку західні держави пережили в період з другої половини XIX до середини XX століття.

Соціолог С.Кірдіна запропонувала теорію інституційних матриць, завданням якої є пояснення унікальності розвитку Росії через загальні закономірності [45]. Вона стверджує, що суспільство є цілісним і його фундаментальні структури залишаються незмінними навіть при зміні соціальної оболонки. Наголошено на відмінностях домінуючої в Росії, а також у більшості країн Азії та Латинської Америки, X-матриці від характерної для США і більшості країн Європи Y-матриці.

Причиною сучасної трансформації в Росії С. Кірдіна вважає деформацію інституційної структури, обумовлену діяльністю соціально-політичних сил, які не мали адекватної теорії процесу динамічного розвитку. С. Кірдіна переконана у правильності для Росії своєї теорії, яка поглиблюється іншими дослідниками (Є. Алексеєва, С. Кара-Мурза та ін), і вважає, що її теорія повністю виправдана для більшості стабільно існуючих держав, але слабо діє відносно невеликих країн, насамперед, тих, які знаходяться на кордонах держав з різним типом інституційних матриць. Очевидно, що це положення можна віднести до більшості посткомуністичних країн Європи.

Не аналізуючи детально важливість цієї теорії для Росії, слід звернути увагу на кілька протиріч, які можуть бути суттєвими для розуміння реформ у посткомуністичних країнах. По-перше, висновок С. Кірдіної про стабілізацію відповідної матриці разом з виникненням держави змушує нас ще раз замислитися над процесами формування української та російської держави і сутністю Київської Русі. Визнання наявності у Київській Русі матриці західного типу, робить необхідним пошук початку російської державності в більш пізній час, пов'язуючи її з симбіозом монгольської і московської цивілізації, яка, використовуючи

термінологію С. Кірдіної, в домонгольський період була периферійною щодо прозахідної Київської Русі

Крім того, слід згадати твердження іншого російського автора, Е. Мулдашева про те, що росіяни є продуктом змішування українців з татарами, комі, фінами, естонцями та ін [85, с. 46-49]. У той же час, Н. Захаров відносить росіян, удмурдців, татар і українців до «російських народів» і стверджує, що «два інтелекти, російський і західний, сформувалися в різних умовах, і кожен з них може ефективно працювати лише у своєму середовищі» [41, с. 110-111].

Поширеною є й ідея Великої Росії, а також її різних регіональних моделей. Наприклад, Р. Нуреев і Ю. Латов відзначають, що “Білорусь і Україна, ставши самостійними державами, залишаються багато в чому частиною російського культурного простору, свого роду “другою Росією” (як Новгород у XIV ст.)” [92, с.6]. На думку цих авторів, відбувається конкуренція «різних Росій». У той же час, в Україні поширена думка, висловлена у назві відомої книги колишнього Президента держави Л. Кучми: «Україна - не Росія».

Слід також зауважити, що хрещення Русі відбулося в Києві до розколу християнства, а Москва стала «Третім Римом» (відповідно до прийнятої в Росії традиції) в період, коли українські території входили до складу Великого Литовського князівства і мали тісні зв'язки з Заходом. По-друге, не можна відкидати і теорії, що визнають первинність суспільної свідомості, яке може бути творчим елементом трансформації. Так, філософ Д. Горський вважає, що часто надбудова, суспільна свідомість виступають як первинні щодо соціально-економічних структур, будучи стимулом для їх зміни. По-третє, в російській історіографії представлена і точка зору щодо наявності антидеспотичних тенденцій в історії Росії (А. Янов, Б. Миронов, Р.Нуреев, Ю. Латов). Як приклад, наводяться республіки

Новгорода і Пскова, земські собори, вибори правлячої династії на початку XVII століття.

Слід звернути увагу і на заклик академіка Т. Ойзермана переосмислити напівзабуту теорію факторів, замінити лапласівський детермінізм більш складним підходом, який передбачає виявлення різних причин явища [93]. Інший російський академік, Г. Шахназаров, писав, що політика та економіка на рівних визначають шляхи розвитку суспільства [132], а соціолог Р. Арон робить наголос на пріоритеті політики і стверджує, що радянська економіка - результат певної політики, а західна визначається політикою, яка змирилася з обмеженістю своїх можливостей [4, с. 27]. Більшість сучасних російських дослідників вважає необхідною інтеграцію цих крайніх позицій. Але аналіз політичного життя свідчить, що політиками вже зроблений вибір на користь пошуків «особливостей та оригінальності» російської цивілізації.

Необхідно також враховувати думку ізраїльського вченого Ш. Ейзенштадта, який зв'язує динаміку соціальних змін з існуючими культурними цінностями і стверджує про наявність множинності модернів [138].

Українськими дослідниками проблема цивілізаційного розвитку досліджена, на наш погляд, недостатньо. У працях Ю. Павленка наголошується, що історичний рух окремих суспільств обумовлюється як певними внутрішніми, стадійними закономірностями, так і взаємодією з центрами випереджувального розвитку і периферійними щодо них суспільствами [96; 97]. На думку цього автора, цілісна картина історичного процесу розкривається тільки за умови з'єднання аспектів стадійності, багатолінійності та цивілізаційної дискретності відповідно до принципу додатковості. Автор робить висновок щодо наївності уявлення про неминучість переходу східних, з уже в значній мірі розкладеною

соціокультурною, в т. ч. і ціннісною системою, суспільств (також і тих, які мають комуністичний досвід) на західний шлях розвитку [97, с. 115-121].

Аналіз свідчить, що польськими вченими цивілізаційним питанням надається значна увага. До найвидатніших польських теоретиків цивілізації відносять Фелікса Конечного (1862-1949), погляди якого багато в чому сходяться з теорією С. Хантінгтона, та Еразма Маєвського (1858-1922). Ф. Конечний розумів цивілізацію як «спосіб устрою суспільного життя» у всіх його матеріальних та духовних аспектах. Як і С. Хантінгтон, Ф. Конечний визнає значну роль релігійного фактора у виокремленні цивілізацій. Сучасні дослідники творчості Ф. Конечного С. Буковська [152] та К. Ю. Войташ [242] наголошують на важливості його теорії і для сучасності. В першу чергу це стосується трактування таких основних цивілізаційних цінностей: добро, правда, здоров'я, добробут та краса.

А. Антошевський [145] та інші польські автори вважають, що в Центрально-Східній Європі виявився вплив трьох цивілізацій: латинської (західної) (християнство, раціоналізм, індивідуалізм, модернізація та демократизація); візантійської (православ'я, традиційні цінності, колективізм і слов'янофільство); орієнтальної (деспотизм, бюрократично - мілітаристська структура, іслам). Пропонується такий цивілізаційний профіль:

- латинська (інтегровані) - Чехія, Словенія;
- латинська (неінтегровані) - Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Угорщина, Хорватія;
- візантійська - Росія, Україна;
- візантійсько-орієнтальна - Болгарія, Боснія і Герцоговина, Македонія, Молдова, Румунія, Сербія і Чорногорія;
- орієнтальна - Албанія [145, с. 27].

Пропущену цим автором Білорусь, користуючись його методологією, можна віднести до візантійської цивілізації.

О. Гнатюк відзначає, що у масштабах Європи цивілізаційний поділ на Захід і Схід загалом вважається очевидним, а за найголовніше розмежування вважають поділ на латинське (католицизм та протестантизм) та візантійське (православ'я) християнство [25, с. 74].

У наші дні осмисленням цивілізаційних теорій, зокрема, щодо Польщі, займається професор Лешек Гавор [171], який відзначає конфлікт цивілізацій, але наголошує на необхідності й можливості пошуку порозуміння, особливо зважаючи на те, що лінія розламу між католицько-протестантською й православною цивілізаціями проходить через етнічно близькі слов'янські народи.

На наш погляд, польська цивілізація має внутрішнє протиріччя, яке стало саме наслідком її знаходження на рубежі Сходу та Заходу: Польща – слов'янська країна, яка має водночас міцні традиції католицизму, який відіграє суттєву роль і у її європеїзації в наші дні.

Як наголошує Ю. Щегельська, системоутворювальними категоріями в політичній культурі кожної нації є ідентичність (самоусвідомлення), цивілізаційна місія та позиціонування на міжнародній арені. Ці категорії справляють визначальний вплив як на формування базових напрямів внутрішньої й зовнішньої політики, так і на форми та методи її реалізації, становлять основу відмінності політичної культури однієї нації від політичних культур інших народів, ядро інтегрованого образу країни. У Польщі згадані категорії, починаючи з кінця XVIII століття, коли Польща втратила свою незалежність, і понині, наповнювалися конкретним змістом і ставали основою діяльності її політичного класу під значним впливом доктрин месіанства, сарматизму та прометеїзму [136]. Сам термін «месіанство» («месіанізм») походить від слова «месія» – помазаник Божий і вперше застосований у кінці XVIII столітті польським філософом Ю. Вронським.

Проблематика польського месіанізму належить, як відмічено вченими, до важливих для сучасного польського політикуму. Предметом гордості поляків є твердження про демократичні засади організації влади ще з часів виборів королів, значна роль шляхти та авторитет шляхетності, вольності як пріоритетна риса національного характеру тощо. Так, К. Войташ виділяє такі національні цінності, як родина, вільні вибори, костел, еліта (шляхта). Польща продовжує підтримувати власну концепцію демократії, свободи та незалежності, що помітно як у внутрішній, так і у зовнішній політиці. Проявом месіанства й прометеїзму можна вважати, на думку Ю. Щегельської, заангажованість польського політикуму та значної частини суспільства в українські події на зламі 2004–2005 років та сприяння євроінтеграційним прагненням України. .

Всі країни латинської цивілізації вже стали членами Європейського Союзу. Але для нашого дослідження важливо відзначити розмивання меж між цивілізаціями, набуття суспільствами під впливом глобалізації нових рис, наслідком чого вже стало входження в ЄС й країн візантійсько-орієнтальної цивілізації. Отже, виявляється тенденція розширення впливу цивілізаційного ареалу ЄС. У зв'язку з цим переконливо звучить твердження Ф. Хайека: «Наші цінності та інститути не просто визначаються якимись минулими подіями, а формуються як складова частина неосмисленої самоорганізації якоїсь структури або моделі ... мало ймовірно, що цивілізація і культура детермінуються і передаються генетично. Всі однаково засвоюють їх через освоєння певних традицій»[127, с. 32].

Останніми десятиліттями, як наголошує О. Гнатюк, європейський проект тісно пов'язують з модерністю; модернізацію часто ототожнюють з вестернізацією [25, с. 68].

Підводячи підсумки, слід зазначити, що на цивілізаційну еволюцію суспільств впливає комплекс факторів: до традиційних внутрішніх

соціально-економічних, політичних і культурних все помітніше додаються зовнішні, що особливо простежується у випадку посткомуністичної трансформації. Глобалізація стає фактором, який все в більшій мірі уніфікує відмінності між цивілізаціями і державами. Надії людства пов'язуються з науково-технічним прогресом, інформаційною революцією, змінами в соціально-економічній і політичній сферах.

Поняття «Схід» і «Захід» слід сприймати діалектично, враховуючи політичні підходи до визначення їх сутності. Для європейців важливо подолати критичне ставлення до особливостей розвитку східних суспільств, сприймаючи їх як неминучий факт розвитку різних цивілізацій і беручи до уваги зростання взаємозбагачення цивілізацій в процесі глобалізації. У ХХ-ХХІ століттях відбувається чергове об'єднання Європи, яке дає посткомуністичним країнам ще один шанс не тільки створити, але і зберегти державність європейського типу.

1.2. Загальні риси посткомуністичної модернізації та її особливості у Республіці Польща

Відомий американський політик польського походження З. Бжезинський виділяв три групи європейських держав: Європа №1 – залучена до інтеграції західна частина континенту; Європа №2 – центральна частина, суспільства якої причетні до західнокультурної спадщини і прагнуть інтегруватися в Європу; Європа №3- балканські країни та європейська частина колишнього Радянського Союзу, деякі з них можуть стати членами об'єднаної Європи [12].

Слід відзначити, що з точки зору перспективи трансформацій суттєве значення має порівняльне визначення сучасного стану держав за досить об'єктивним показником, яким є міра реалізації людських можливостей. За

цим показником Польща, Чехія, Словенія, Хорватія, Угорщина, Білорусь належать до групи країн з низькою мірою нереалізованих людських можливостей, Македонія, Латвія, Естонія, Боснія і Герцоговіна, Литва та Болгарія – із середньою мірою, а Україна, Росія, Албанія, Румунія та Молдова – із високою мірою нереалізованих людських можливостей.

Варто враховувати значну роль у посткомуністичній модернізації держави та тиск на неї з боку різних інституцій. Так, польський вчений Я. Чапутович пише про тиск з боку Європейського Союзу, транснаціональних організацій, регіональних та місцевих влад тощо [158].

Почесний професор Варшавського університету Е. Вятр робить цікаві узагальнення щодо ролі місцевих еліт в Польщі [22, с.15-21]. Лонгитюдне дослідження проводилося з 1966 по 2002 рік в рамках кількох міжнародних проектів. Координаторами польської частини проектів були Б.Джекоб, К. Островські, А. Ясинська-Каня, Г. Тюні. Результати дослідження свідчать, що в період 60-70-х років у Польщі місцеві лідери скептично відносилися до зростання участі громадян у місцевому управлінні. Водночас відзначалась незначна заідеологізованість цих лідерів. В цілому це була прагматична, технократична політична еліта. В період 90-х років дослідження проводилося під час зміни політичної ситуації після місцевих виборів 1990, 1994 та 1998 років. Напередодні 1989 року відзначався несподівано високий рівень готовності до демократичних змін. Автори дослідження зробили висновок, що польські місцеві лідери не бачили у зміні режиму катастрофи. Ситуація в цьому відношенні не змінилася і після приходу до влади «Солідарності». Нові лідери відзначалися високою мірою заідеологізованості, 85% з них виступали за приватну власність, більшість з них починали політичну кар'єру в «Солідарності». Тільки після приходу до влади на місцевому рівні в результаті виборів 1994 року лівоцентристських сил увага до розширення громадської участі в управлінні та розвитку самоврядування посилилася.

Цікаві дані крос-країнного дослідження, в якому аналізувалися чотири держави Заходу, чотири країни Центральної Європи (Литва, Польща, Угорщина та Чехія) і чотири держави СНД (Білорусь, Казахстан, Росія та Україна). Саме польські місцеві лідери за своїми ціннісними характеристиками були найближче до таких же лідерів із країн Заходу. Авторами дослідження це пояснювалося різницею в одне покоління при комуністах та більшою тривалістю періоду демократії.

Дослідження 2001 року враховувало результати адміністративно-територіальної реформи в Польщі. У 1998 році влада перейшла до правоцентристів. Опитування громадян у 2000-2001 роках зафіксували зниження рівня їх задоволеності реформою самоврядування, що розходилося з даними опитування місцевих лідерів, більше половини яких вважали, що громадяни задоволені діями влади. Поляки скептично ставилися до свого самоврядування з самого початку, що відображають вкрай низькі показники їх участі у місцевих виборах: 42,3% - у 1990; 33,8% - у 1994 і 45,3% - у 1998 році. Крім того, лідери і громадяни по-різному сприймали демократію. Більшість громадян вважали, що «меншість сильних і здібних неминуче керує всіма», а серед лідерів такої думки дотримувалося лише 29,7%. Лідери поєднували демократію із дотримання законів та процедур, а більшість громадян сприймали демократію патерналістськи.

Професор Інституту соціології Варшавського університету Кшиштоф Косела, досліджуючи інтелігенцію Польщі на рубежі століть, наголошує на її значній ролі у процесі трансформації. Він відзначає такий цікавий феномен, як скорочення відсотка осіб, що ідентифікують себе як інтелігентів, пов'язуючи це із зростанням ролі матеріальних факторів у житті суспільства та втратою інтелігенції ролі об'єднувача нації на етапі боротьби за державність [48, с.1-21].

Спільною рисою посткомуністичної трансформації була значна політизація суспільного життя, поєднана із нездатністю соціальних класів та груп населення перевести свої прагнення у партійні програми. У свою чергу, політичні партії були більше прив'язані до влади, ніж до громадян. У всіх посткомуністичних країнах були високі сподівання громадян на державу та завищені вимоги до неї. Парадоксальним чином це поєднувалося із дистанціюванням груп та рухів громадянського суспільства від державних структур та критичним до них відношенням.

Професор Е. Внук-Липинський у статті 1995 року наголосив, що за останні п'ятдесят років польське суспільство, як і інші суспільства країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), пережило два системних перетворення. Перше – становлення та розвиток комуністичної системи з кінця 40-х років ХХ століття, друге – полягало у звільненні від цієї системи.

Отже, трансформаційні реформи у країнах ЦСЄ можна вважати поверненням суспільств до ситуації, що передувала соціалістичним революціям, але цю тезу не варто розуміти формально, оскільки потрібно враховувати, що за період соціалізму відбулися значні соціально-економічні перетворення та зміни у менталітеті населення, особливо молодшого покоління. Водночас, слід відзначити, що саме молодь та інтелігенція були найбільш активними учасниками трансформаційних змін. Причинами модернізації були вимоги ринкової економіки, надання послуг з орієнтацією на громадянина, необхідність грамотного управління.

При цьому залишаються дискусійними питання про початковий етап трансформації. На наш погляд, традиційне уявлення про початок посткомуністичних змін у 1989 році потрібно переглянути. Аналізуючи трансформаційну парадигму, варто наголосити, що реформи почалися ще в період 50-х років ХХ століття, як прагнення удосконалити соціалізм та посилювалися в епоху «перебудови». Їх провал привів до висновку про

необхідність не часткових, як у Угорщині, Китаї, Югославії, СРСР, а радикальних реформ, що й викликало розробку програм швидкого переходу до ринку. Період 80-х років ХХ століття став у Польщі важливим етапом нагромадження сил та досвіду для майбутніх реформ та теоретичного осмислення цього процесу. На початку 1990-х років вже популярними стали ідеї Л. Бальцеровича, використовувався польський приклад «великого стрибка» та твердження, що «прірву не можна перескочити за два стрибки». Значною була роль західних теоретиків та експертів. Наприклад, уважно вивчалися публікації З. Бжезинського, а у реформуванні економіки Польщі та Росії активну роль відіграв Д. Сакс, хоча оцінки ефективності діяльності цього експерта й розходяться.

Повчально також порівняти погляди на трансформаційні процеси на їх початку та в наші дні, а також відмінності їх сприйняття в окремих державах. Так, у 1991 році у Варшаві відбулася конференція «Сучасність поляків» за участю соціологів, політологів, антропологів, психологів та представників інших наук. Центральним стало питання взаємозв'язку понять «сучасна людина» та «сучасне суспільство». Учасники відзначили інтернаціоналізацію культури та її значний вплив на напрям, перебіг та темпи модернізаційних процесів. Вказувалося також на необхідність врахування традицій для збереження ідентичності, відзначалася значна роль освіти, яку пропонувалося реформувати з урахуванням вимог сучасності. Роль релігії визнавалася високою, але було відмічено, що її значення є різним в окремих державах, залежно від традицій.

Осмислюючи питання щодо можливості застосування в Польщі наявних модернізаційних теорій, учасники конференції визнали необхідність генерування власних концепцій розвитку. На питання щодо можливих темпів модернізації (стрибок чи еволюція) відповіді не було знайдено. Основними проблемами тогочасної Польщі було визнано: низький рівень життя, брак демократичних традицій, недоліки в освіті,

несформованість громадянського суспільства. Вказувалося також на важливість врахування загальноєвропейських процесів [192]. Подібні пошуки відбувалися у всіх посткомуністичних країнах. Їх особливістю було прагнення сконцентруватися на глобальних питаннях, що можна зрозуміти, зважаючи на відсутність теоретичного обґрунтування посткомуністичного транзиту.

Теоретична концепція переходу ґрунтувалася на визнанні єдності Східної Європи та Заходу та необхідності забезпечення тотальної зміни суспільних відносин у країнах ЦСЄ. Але межі Східної Європи, як уже наголошувалося нами, визначалися по різному. По суті, мова йшла про «створювану ринком модернізацію». В той же час існували критичні точки зору кейнсіанського плану щодо помилок стихійності та «нетворчого руйнування». Градуалістський підхід вимагав поступових продуманих реформ. Ортодокси теорії трансформації наголошували на необхідності застосування стабілізації, лібералізації та приватизації як суті політики реформ.

Е. Внук-Липинський виділяє такі вузлові пункти перетворень: держава- громадянське суспільство; громадянське суспільство - церква (особливо у Польщі); роботодавці - наймані працівники; влада – опозиція. Аналізуючи особливості трансформації в Польщі, цей автор вказує на значну роль мас у підтримці реформ. Зокрема, проведення круглих столів за участю широкого кола представників різних політичних сил сприяло у Польщі та Угорщині прискоренню реформ [227].

К. Мюллер та А. Пікель, аналізуючи ключові процеси 1990-х років, роблять висновок про зміну парадигми трансформації – від неоліберального дискурсу до більш складного підходу. Як уже наголошувалося нами, така зміна у науковій думці відбувалася паралельно із політичними змінами.

У цьому відношенні варто взяти до уваги публікації З. Бжезинського початку 1990-х років [13]. Зокрема, ним було розроблено фази посткомуністичної трансформації. На думку З. Бжезинського, перша фаза (до 15 років) повинна була забезпечити демократичні зміни, створення нових інституцій, приватизацію. Друга фаза (3-10 років) мала забезпечити політичну стабілізацію та перетворення в економіці, а третя фаза (5-15 років) полягала у забезпеченні стабілізації та економічного піднесення. Відзначено було значну роль Заходу у цих процесах. На практиці така допомога була вибірковою, а перетворення здійснювалися диференційовано із врахуванням значної кількості факторів, у тому числі, й якості публічного управління.

Л. Колярсько-Бобинська у публікації 2000 року відзначала, що «в процесі реформування, тобто цілеспрямованого здійснення перетворень, після 1989 року можна виділити два періоди: реформи початку 90-х років, які головним чином зачіпали принципи та інститути економічної системи, і реформи кінця 90-х років, коли було прийнято рішення про перебудову багатьох сфер суспільного життя».

Інші польські дослідники - А. Ріхард та Е. Внук-Липинський у 2002 році проаналізували на прикладі Польщі період трансформації та виділили такі його фази: початкова, коли почалися процеси перетворення старого режиму в нову систему; міжсистемна, коли стара система вже не функціонує, а нова ще не діє; просунута фаза, коли досягнута критична маса змін; постреволюційна, яка характеризується зникненням революційної ейфорії; фаза консолідації, коли система стабілізувалася і практично стає у суспільному житті єдино доступним полем гри з приводу інтересів та цінностей. Авторами зроблено висновок про перебування польського суспільства на завершальній стадії трансформації та виділено такі риси фази консолідації: виконання правил гри діє у такій мірі, що у сприйнятті мас їх не вигідно порушувати; влада переходила від уряду до

опозиції та назад; система артикуляції інтересів і цінностей відносно стабільна, за виключенням системи політичних партій; правила гри не заперечуються значними політичними та соціальними силами; маси демобілізовані, а групи інтересів та етосу стабільні; система соціально легітимізована, а системні альтернативи позбавлені сил для мобілізації мас [107, с. 68].

Відзначимо, що таку періодизацію можна застосовувати і до інших посткомуністичних держав, але маючи на увазі, що у кожній країні ці фази мали свою особливість як хронологічно, так і за змістом.

Отже, на даний час єдина періодизація реформ відсутня. Очевидно, що вона може бути лише умовною, враховуючи значні відмінності та специфіку окремих країн.

Більш вдалою видається спроба узагальнення, здійснена в публікації голови правління Центру політичних технологій Б. Макаренка. Свою статтю він починає із констатації факту відсутності такої закономірності розвитку, яка б в останні півтора десятиліття проявилася на всьому просторі колишнього «соціалістичного табору» [77, с. 1]. Ми вважаємо доцільним підтримати запропоновану Б. Макаренком класифікацію держав за ступенем завершеності посткомуністичного транзиту. До першої категорії держав, де транзит успішно завершений, включено вісім країн: Болгарія, Литва, Словаччина, Словенія, Польща, Румунія, Угорщина та Чехія. Країнами, де транзит визнано незворотнім, названо Албанію, Латвію, Македонію, Хорватію та Естонію. До країн, де транзит продовжується, віднесено Боснію-Герцоговіну, Вірменію, Грузію, Молдову, Монголію, Росію, Сербію, Україну та Чорногорію. Державами із заблокованим транзитом названо Азербайджан, Казахстан та Киргизстан, а Білорусь, Таджикистан, Туркменістан та Узбекистан віднесено до країн, де транзит не відбувся.

Такий поділ країн має принципове значення з точки зору дослідження трансформації, зважаючи на тезу про важливість завершеного транзиту для його всебічної оцінки.

Важливим також є поділ посткомуністичних держав за мірою збалансованості демократії та ринку. Польщу, як і Україну, віднесено до групи держав із збалансованим показником, а у Казахстані та Росії відмічено переважання індексу ринку над індексом демократії. На наш погляд, при оцінці необхідно брати до уваги, що гармонійність розвитку є важливою умовою успіху, а економічні досягнення не завжди пов'язані із розвитком демократії.

Цікавим є порівняння посткомуністичної модернізації у країнах Центральної та Східної Європи і з точки зору ролі в них громадянського суспільства. Зокрема, цю проблему досліджує Г. Зеленько, яка відзначає порівняно ранню інституціоналізацію громадянського суспільства у Польщі, Чехословаччині та Угорщині та значну роль опозиції у падінні соціалістичного режиму та трансформаційних перетвореннях сучасності. У цих державах в умовах соціалізму було збережено багато докомуністичних інститутів і структур, а система політичних інституцій була синтезом радянської системи управління та елементів національної політичної традиції. Кращими, ніж у колишніх республіках СРСР, тут були і умови для формування середнього класу. Відзначено також порівняно високу роль науковців та представників незалежних аналітичних центрів у модернізації суспільства та публічного управління.

Цікавими є порівняльні дослідження, здійснені російськими соціологами на основі опитування громадян Росії та інших посткомуністичних країн. Так, Є. Данилова та В. Ядов у статті 2007 року порівнюють самопочуття росіян і поляків у процесі суспільних змін та роблять висновок про «несподівано багато схожого»: базовими універсальними опорами виступають первинні – сімейні та дружні

спільноти, але важливими залишаються етнос та держава; виграли від перетворень, в основному, молоді люди з вищою освітою, що мешкають у містах; маргіналізація значної частини населення як результат посилення економічної нерівності. Разом з тим, робиться основний висновок, що в Польщі процес формування нової матриці соціальної взаємодії уже дав суттєві результати. А у Росії він ще знаходиться на початковій стадії. Характерним для росіян є превалювання особистісних, а не соціальних (групових) основ для само ідентифікації. Поляки більш реалістичні та більш помірковані в оцінці подій. Набагато помітнішим в Росії є і соціальне розшарування [35].

Показово, що в жодній з колишніх соціалістичних країн Європи, за винятком Югославії, відразу ж після демонтажу комуністичної системи до влади не прийшов представник партійної номенклатури, тоді як у республіках колишнього СРСР це стало нормою (Г. Алієв, Б. Єльцин, Л. Кравчук, Н. Назарбаєв, С. Ниязов, Е. Шеварднадзе тощо). Події того часу розвивалися в Польщі радикальним шляхом.

Важливо наголосити, що перехід від соціалістичної системи до капіталізму у всіх країнах передбачав нагромадження певної критичної маси, яка складалася як з інституційних, так і інших чинників. Наприклад, свобода приватного підприємництва в економічній системі з переважанням соціалістичних підприємств мала тенденцію до перетворення на капіталістичну, а свобода створення партій та гарантування свободи слова неминуче вели до плюралізму у політичному відношенні. Важливою була наявність приватної власності. У ПНР, НРБ та НДР існувала багатопартійна система, що полегшувало трансформаційні процеси.

Велику роль відігравали і зовнішні фактори. Але, на нашу думку, радикальність залежить більше від повноти перетворень, ніж від швидкості. Так, навіть автор польської «шокової терапії» Л. Бальцерович вважає, що пояснення причин суспільного невдоволення і політичної

нестабільності в тій чи іншій країні не можна пов'язувати з темпами реформ, а Б. Хейбей та П. Мюрелл запевняють, що швидкість реформ не впливає на ріст економіки. Щоправда, Дж. Сакс знаходить прямий зв'язок між швидкістю реформ та економічним зростанням.

Викликає сумнів й теза Л. Бальцеровича, що «радикальні реформи завжди впроваджуються продумано» [10, с. 234]. Аналіз свідчить, що до посткомуністичних трансформацій подібне твердження застосовувати не варто. Ми констатували це відносно України у статті 2005 року [69].

Не заперечуючи намагання нової влади виробити певний алгоритм дій, що проявлялося у спробах розробки окремих урядових чи партійних програм, потрібно відзначити їх декларативність та заідеологізованість. Недостатньою була і підготовленість багатьох нових керівників до здійснення важливих завдань управління.

Л. Бальцерович [10, с. 253-257] виводить десять уроків реформ:

1. Радикальний варіант реформи є менш ризикованим.
2. Між типом реформ і політичною стабільністю немає прямого зв'язку.
3. Не треба бути м'якими на початку перетворень.
4. Під час переходу монетарну і фіскальну системи можна стабілізувати.
5. Життєво важливим є контроль заробітної плати
6. Лібералізація зміцнює стабілізацію.
7. Величина фіксованого обмінного курсу залежить від очікуваного рівня інфляції.
8. Політика радикальної стабілізації і лібералізації сприяє економічному оздоровленню.
9. Після початкової стабілізації для забезпечення впевненого послідовного реформування необхідні розширення приватного сектора та фінансова реформа.

10. Невдача із стабілізацією в початковій фазі не повинна зупиняти інституційної перебудови і лібералізації.

Варто звернути особливу увагу і на неминуче відставання інституційних реформ від стабілізації і лібералізації.

На відміну від Польщі та більшості інших держав Центральної та Східної Європи, Україна, як і інші колишні республіки СРСР, у своїх реформах зіткнулася з необхідністю створення власних інституційних механізмів та визначення своїх територіальних кордонів і соціальних та культурних меж. Але в Україні, як і в інших державах, проблеми розвитку слід пов'язувати і з недосконалістю публічного управління. Підтвердження цього можна знайти на практиці.

По-перше, кожна з радикальних економічних програм у посткомуністичній Центральній і Східній Європі була справою уряду, що представляв нові політичні сили. Особливо це справедливо для Польщі, Чехословаччини, Болгарії, Естонії та Латвії. Навпаки, там, де на початку переходу політична система продовжувала функціонувати за інерцією, впроваджувалися лише нерадикальні економічні варіанти. «Найяскравіший приклад цьому – Білорусь і Україна, менш наочний - Румунія» - зазначає Л.Бальцерович [10, с 182].

По-друге, реформи проводилися рішучіше там, де влада спиралася на підтримку населення. Саме це було помітно в Польщі, особливо на початку реформ. В очікуваннях людей саме реальні організації, а не знеособлені ринкові сили, покликані вирішити існуючі проблеми. Тому населення чекало від влади рішучих дій та політичної відповідальності, чого не було в Україні.

По-третє, надзвичайно важливими для проведення реформ були суспільні настрої та пов'язані з ними політичні події. Важливим фактором прискорення реформ була певна ейфорія, пов'язана із відчуттям

завершення радянського домінування. Вона більше відчувалася в країнах Центральної Європи, меншою мірою – на сході Європи.

Професор Лондонської школи економіки К. Майноуг відзначає значні демократичні традиції поляків, згадуючи, що Польща була для Руссо тим, чим Сіракузи для Платона [76, с.128]. Налаштованість громадськості на зміни і дозволила полякам провести рішучі реформи вже в перші роки перетворень.

По-четверте, варто врахувати факт, що часті зміни урядів уповільнювали хід структурних реформ. Цей фактор проявлявся по-різному. Так, реформи в Угорщині відбувалися в умовах відносної політичної стабільності. Обрана у березні 1990 року влада діяла до 1994 року. Політичні події у Чехословаччині характеризувалися виборами 1990 і 1992 років та розколом держави у 1993 році. В інших країнах стабільність була нижчою. У Болгарії з 1991 по 1994 рік двічі проводилися парламентські вибори та тричі змінювалися уряди. У Румунії уряд змушений був під тиском громадськості у вересні 1991 року піти у відставку. У Польщі за час з серпня 1989 року до кінця 2007 року змінилося 14 урядів. Отже, політичні умови для стабілізації були більш сприятливі в Угорщині та Чехії, і менш сприятливими в Болгарії, Польщі, Румунії.

По-п'яте, потрібно звернути увагу на зауваження В. Тертички щодо пов'язаності економічних та адміністративних методів управління та врахування національної специфіки, оскільки ринкові процеси в Україні завжди будуть різнитися від процесів, що відбуваються в Росії, Польщі, Чехії чи Болгарії [121, с. 112].

По-шосте, потрібно зважити на значну роль зовнішнього фактора, який був різним щодо окремих посткомуністичних країн. Початок 1990-х років характеризувався поширенням політики лібералізації і приватизації, яка отримала назву «вашингтонського консенсусу». У другій половині

1990-х років помітнішим став вплив Європейського Союзу та власне європейських цінностей, які більше враховували соціальний фактор, що вже відзначалося нами.

Як наголошує американський вчений Я. М. Ширмер, взаємодія між політикою перехідного періоду і економікою виявляється дуже тісною. Найшвидше економічне зростання відбувається не в країнах з великими природними ресурсами (Росія), не в країнах, які мають відносно великий людський капітал і сучасні технології (Чеська Республіка), а скоріше в тих, які проводять ефективну політику (Естонія, Польща, Угорщина) [125, с.65] . Вченим відзначено, що зволікання із запровадженням фундаментальних реформ послаблює економіку, а половинчасті або незбалансовані реформи мають тенденцію не стимулювати, а гальмувати зростання.

Теоретики класичної транзитології метою демократичного транзиту вважали перехід до демократії, відтак – його закінченням – успішне функціонування демократичної політичної системи. Так, Д. Растроу виділив такі передумови успішного демократичного транзиту: наявність національної єдності; досягнення високого рівня економічного розвитку; масове поширення культурних норм і цінностей, які дозволяють визнати демократичні принципи та підвищити довіру до політичних інститутів.

На наш погляд, досі не знайшла належного висвітлення проблема заангажованості населення окремих держав комуністичним впливом. Зустрічається точка зору, що проблеми перехідного періоду залежали від тривалості знаходження країни у складі чи під впливом Радянського Союзу. Як відомо, Болгарія, Словаччина, Словенія, Польща, Румунія, Чехія та прибалтійські держави знаходилися під цим впливом протягом життя двох-трьох поколінь. У більшості республік Радянського Союзу цей період був значно тривалішим. Україна у цьому відношенні поділена на дві частини. Закономірно вказується, що мешканці західних областей менше

знаходилися під тоталітарним режимом, крім того, старші з них мали досвід проживання у Габсбургській імперії, де політичний тиск був меншим, ніж в Росії. Іншою проблемою є наявність чи відсутність типової посткомуністичної модернізації. Зазвичай, вченими та політиками вказується на перехід до ринкової економіки та демократизацію, як закономірність для всіх посткомуністичних держав. Проте, розуміння демократії та ринку було різним, що особливо помітно з порівняння реформ у Росії, Казахстані, Білорусі, з одного боку, та в Польщі, Чехії, країнах Прибалтики – з іншого.

Модернізація публічної адміністрації вимагала нового бачення ролі держави, застосування європейської філософії управління та запровадження сучасних його методів. Пробним каменем таких реформ може бути рівень впровадження західних стандартів публічного управління, пов'язаних із поділом влади, захистом прав меншості, вільними виборами та формуванням публічних інституцій.

Початок модернізаційних процесів тісно пов'язаний із крахом соціалістичної системи та радянського Союзу, а пізніше – Югославії. Тому особливістю модернізації у колишніх республіках цих держав було поєднання посткомуністичних реформ із національним відродженням та утвердженням власної державності. Неминуче виникало питання пріоритетності, яке вирішувалося по-різному. Наприклад, у прибалтійських державах більше відчувалося єднання усіх політичних сил під національними гаслами, чого не спостерігалося в Росії, Сербії, Молдові, Україні. Важливою умовою успішного початку реформ було встановлення певних правил гри, що відбувалося, в основному, шляхом проведення дискусій правлячих комуністичних партій з опозицією. Нами поглиблено аналізувався швидкий процес переходу некомуністичних партій НДР до опозиції. Вирішальним було поєднання внутрішніх та зовнішніх факторів.

Формою діалогу влади з опозицією у Польщі в березні – квітні 1989 року були круглі столи, які пізніше проводилися і в Угорщині (травень-червень 1989 року) та Болгарії (січень-квітень 1990 року). З одного боку, круглі столи дозволили виробити певні правила перехідного періоду та сприяли приходу до влади до опозиції. З іншого боку, вони полегшили адаптацію комуністичних партій до нових умов, що неоднозначно оцінюється науковцями. Реформи в Польщі відбувалися порівняно швидко шляхом так-званої «шокової терапії». Проте їх соціальні наслідки привели до перемоги лівих, спочатку на виборах до парламенту (1993), а у 1995 році – і на президентських виборах. Спостерігалось уповільнення реформ і внаслідок приходу до влади «революційної частини» правлячої до того партії та встановлення режиму з популістськими і авторитарними тенденціями (Румунія, Словаччина). Зміна перших осіб у Румунії не змінювала суті режиму, а у Чехословаччині виникли серйозні протиріччя щодо соціально-економічних реформ, які привели до розпаду держави на Чехію та Словаччину.

Порівняльний аналіз вказаних П. Штомпкою проявів травм перехідного періоду для Польщі з виділеними нами на основі досліджень українських вчених особливостями цього процесу в Україні свідчить про наявність як спільних рис, так і особливостей. Наприклад, в Україні, на відміну від Польщі, помітним був і є симптом меншовартості, сильніше проявився вплив тоталітаризму, релігійна традиція та націоналізм були слабкими, а відкритість та зв'язки із Заходом були мінімальними [135, с.9]. В Україні, як і в Росії, був помітним розкол суспільства, в той час як у Польщі стосовно ґрунтовних орієнтирів модернізації суспільства спостерігалася єдність, а суперечки точилися, в основному, не щодо напрямку, а щодо шляхів та методів перетворень. Тому співпраця органів влади з громадськими організаціями була в Польщі глибшою.

Водночас, як в Україні, так і в Росії, проявляються помітні і в Польщі симптоми травми: недовіра, песимістичний погляд на майбутнє, ностальгія за минулим, політична апатія, посткомуністичні травми колективної пам'яті.

Отже, спільними рисами трансформаційних перетворень у країнах ЦСЄ була їх спрямованість на демократію та ринок. Значним був зовнішній чинник перетворень, як в економічному, так і в політичному та психологічному плані. Як наголошує О. Долженков [39, с.13], приблизно однаковим був і сценарій реформ. Ініціаторами змін виступали правоконсервативні, різко антикомуністичні і проатлантичні еліти, які забезпечили в короткий період впровадження політичних і економічних моделей західного зразку. Загострення соціальних проблем привело до зростання на певний час впливу лівих сил, який знову послабився зі вступом окремих держав до ЄС та НАТО. Говорячи про модернізацію, слід зауважити також, що вона охоплює не лише колишні соціалістичні держави, а й продовжується у менш розвинутих країнах ЄС. Більш того, процес постійного оновлення характерний і для розвинених держав Європи та світу. Необхідно також наголосити на взаємозв'язку модернізації із євроінтеграційними процесами. У цьому відношенні важливим видається зроблена Європейським парламентом заява, що Україну з ЄС пов'язують не лише спільний кордон, а й “центральноевропейська культурна спадщина” [43, с. 138]. У першу чергу, це стосується відносин з Польщею.

Узагальнюючи, потрібно констатувати об'єктивність процесу модернізації суспільства у посткомуністичних країнах, яку потрібно розглядати як комплексний процес змін, що охоплює всі сторони життя. Модернізація публічної адміністрації є неодмінною складовою цього процесу, впливаючи на нього суттєвим чином. На наш погляд, можна

говорити про ключове значення публічної адміністрації у процесі трансформації суспільства.

1.3 Методологічні питання вивчення феномену посткомуністичної модернізації публічної адміністрації

Вивчення публічної адміністрації як комплексного явища у контексті світового досвіду має вирішувати складні завдання, що вимагає особливої уваги до методології дослідження. Однобоким видається визначення методології лише як вчення про науковий метод пізнання й перетворення світу, його філософську, теоретичну основу та сукупність прийомів дослідження [90, т.2, с.178]. Логічніше розглядати методологію, як систему принципів і способів організації і побудови теоретичної та практичної діяльності, а також вчення про цю систему. О. М. Новіков та Д.О. Новіков визначають методологію як вчення про організацію діяльності та пропонують універсальну її схему, яка охоплює характеристику діяльності (особливості, принципи, умови, норми) та логічну (суб'єкт, об'єкт, предмет, форми, засоби, методи, результати) і часову (фази, стадії, етапи) структури [91].

Принциповим є заклик В. Могилевського розглядати об'єкт пізнання, в нашому випадку – публічну адміністрацію, як систему, що функціонує у певному середовищі й взаємодіє з іншими системами, має властивість розвиватися, адаптуватися до нових умов шляхом створення нових зв'язків і елементів [84]. Публічну адміністрацію як симбіоз органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та неурядових організацій, доцільно сприймати як одну із складних систем, методологія яких осмислена у працях І. Пригожина, Г. Ніколса, О. Васильєва, А. Гальчинського, А. Некіпелова та інших вчених. Це,

зокрема, дозволяє відійти від суто детерміністського підходу та враховувати принципи ймовірності, спонтанності, нестійкості.

Таким чином, досліджуючи модернізацію публічної адміністрації посткомуністичних країн, на наш погляд, важливо, насамперед, враховувати динаміку процесу, діалектику нового та старого, національної специфіки та впливу глобалізаційних процесів.

При обґрунтуванні свого бачення методологічних підходів ми спиралися на праці зарубіжних та вітчизняних вчених. Зокрема, варто виділити методологічні праці В. Бакуменка, В. Бурдяк, А. Гальчинського, І. Грицяка, Н. Грицяк, В. Князева, С. Кравченка, В. Малиновського, В. Мартиненка, О. Машкова, Т. Мотренка, Н. Нижник, Ю. Сурміна, В. Тертички, В. Цветкова, Ю. Шарова, в яких використано системний підхід до аналізу проблеми публічного управління.

Ми приєднуємося до точки зору В. Мартиненка, який закликає до наукової дискусії з метою змістовного наповнення теорії демократичного врядування [80]. З точки зору діалектичного осмислення суті посткомуністичної трансформації і у західній науці, і у дослідженнях вчених колишніх соціалістичних країн існує проблема методології та недооцінка діалектики.

Вивчаючи модернізацію публічної адміністрації необхідно враховувати діалектику змін. Різницю у дослідженні стабільної системи та процесів її становлення ще у 70-х роках ХХ століття обґрунтував Д. Растоу, а у 90-х роках він визначив умови створення теорії переходу від авторитаризму до демократії. Д. Растоу наголошує, що аналізувати потрібно не конкретний момент, а певний період та охоплювати ті випадки, де процес генезису завершено [104]. Варто виділити такі методологічні тези цього автора:

- при поясненні демократії необхідно розмежовувати її генезис та функціонування;

- теорія генезису повинна концентруватися на виявленні причинного зв'язку;

- вектор причинної обумовленості не завжди спрямований від соціальних та економічних факторів до політичних та не завжди йде від переконань і позицій до дій;

- до демократії може вести багато доріг;

- часові рамки зародження демократії можуть бути різними;

- генезис демократії не обов'язково повинен бути одноманітним у соціальному плані, мотивація соціальних груп та політиків може бути різною;

- емпіричні дані, покладені в основу теорії генезису демократії, повинні для кожної країни охоплювати час від початку процесу до його завершення;

- при дослідженні логіки трансформації всередині політичних систем можна не враховувати країни, основний поштовх для трансформації в яких було дано із-за кордону;

- модель чи ідеальний тип процесу трансформації можуть бути отримані на основі вивчення кількох емпіричних прикладів і перевірені шляхом застосування до інших.

Формуючись в умовах трансформації суспільства, публічна адміністрація посткомуністичних країн повинна керувати цим процесом, беручи до уваги внутрішні та зовнішні проблеми. До зовнішніх факторів, які ускладнюють державне управління, Б. Гай Пітерс відносить глобалізацію, прогрес технології, вплив громадянського суспільства, вимогу прозорості, а до внутрішніх – фрагментацію публічного сектора, непослідовність політики, інституціоналізацію демократичної практики, необхідність подолання кризи [40, с. 26-28]. Проте, на наш погляд, кожен з цих факторів потрібно сприймати комплексно, враховуючи й позитивні їх впливи на розвиток та діяльність публічної адміністрації.

Модернізацію у найбільш загальному термінологічно-поняттєвому плані визначають як процес набуття менш розвиненими суспільствами низки рис, характерних для більш розвинених суспільств. Модернізаційний поступ охоплює всю сукупність соціоекономічних та суспільно-політичних відносин, і за такої умови набуває невідворотного характеру. Однією з визначальних характеристик політичної модернізації є раціоналізація та забезпечення ефективності влади.

Процеси суспільно-політичної модернізації завжди привертали значну увагу дослідників. У другій половині ХХ ст. було закладено і підмурок теорії модернізації, зокрема, щодо визначення її хронологічних меж та тісного зв'язку всіх сторін суспільного життя. У рамках доктрини «соціології розвитку» визріло й тлумачення модернізації як незворотного та однозначно позитивного процесу (у цьому сенсі, як правило, взірцевим видається досвід окремих на сьогодні найбільш розвинених країн; така собі «вестернізація»). Останнім часом дискусії з зазначеної проблематики вийшли на якісно новий рівень. Були, зокрема, поставлені питання щодо «нерівномірної», «комбінованої», «навздогінної» та «циклічної» модернізації [59].

Наведені характеристики поступово переносяться й на органи державної влади. В. Ачкасов, наприклад, висловлює сумнів щодо можливостей модернізації державного організму в руслі жорстких схем та підходів, адже в такому разі все має закінчитися «грандіозною імітацією» [6, с. 84]. О. Новакова у руслі напрацювань Дж. Сарторі аналізує конституційну інженерію політичної модернізації суспільства [89]. У цьому сенсі перспективним видається й визнання системного зв'язку між «модернізацією» та «демократизацією». Так, уява про демократизацію як одну з сторін політичної модернізації відкриває нові горизонти дослідження політичних інститутів перехідних суспільств. За оцінкою О. Радченка, «головним спрямуванням демократичної модернізації є злам

традиційної системи цінностей з її інституційними політичними надбудовами та розбудова (демократичне державотворення) нової – демократичної - системи цінностей з притаманними їй інститутами, практиками, механізмами владної взаємодії» [103].

Наведені вище характеристики модернізації поки що недостатньою мірою екстраполюються на державне управління й особливості розподілу гілок влади в перехідних суспільствах. На нашу думку, «мова повинна йти про комплексні перетворення, як б передбачали чіткий поділ функцій гілок влади, розмежування повноважень центру і регіонів, зростання ролі органів місцевого самоврядування, поєднання структурних змін з максимальним використанням людського фактора тощо» [65, с. 44]. Відтак, за відсутності таких перетворень і тлумачення політичної модернізації в перехідних суспільствах залишається певною мірою абстрактним чи «розмитим».

Країни, що об'єднані спільним минулим в рамках спроб насадження державного соціалізму, на сьогодні вирізняються як за станом соціально-економічного розвитку, так і за особливостями інституційного дизайну. Проте досвід політичної модернізації кожної окремої країни є доволі значущим і для сусідніх держав. Він, зокрема, завдяки засобам порівняльного аналізу, дозволяє глибше зрозуміти причини успіхів та невдач у загальному модернізаційному поступі. А це, у свою чергу, робить можливим й краще усвідомлення суті теорій «політичної модернізації» та «демократизації».

Принциповим для модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн є переоцінка цінностей та орієнтація на загальнолюдські пріоритети. Важливо враховувати динаміку порушення цілісності культури в ході трансформації суспільства. Процес акультурації – зміни культури в результаті взаємодії різних культурних груп (Дж.У. Беррі, Т. Грейвс, Р. Лінтон, Р. Редфілд) охоплює всі сторони життя

на особистісному та груповому рівні. Ю. Сурмін підмітив ціннісну аномію - порушення єдності культури у зв'язку із відсутністю чітко сформованих соціальних норм, ціннісний хаос, ціннісне запізнення як різновид культурного запізнення та ціннісну дифузю – взаємне проникнення комплексів цінностей з одного суспільства в інше та ціннісний перелом, який виражається у домінуванні європейського вибору [120, с. 94-96]. Польські дослідники відзначають феномен «шизофренічної» (Е. Внук-Липинський), «подвійної» (К. Загорський) та «розколотої» (Я. Кругель, П. Матею) свідомості. Принципово важливо враховувати зв'язок дисбалансу функціональної цілісності суспільства з руйнуванням внутрішнього світу індивідів, що знайшло оцінку соціологів (П. Штомпка) як соціальна травма.

Всі ці фактори, на наш погляд, знижують рівень детермінованості процесів трансформації та модернізації публічної адміністрації, збільшують роль факторів ймовірності, спонтанності та нестійкості.

Враховуючи це, надзвичайно важливою є діалектика нового та старого. Навряд чи можна вести мову про створення «принципово нового управління» чи протиставляти державне і суспільне управління [80, с.19]. На наш погляд, сучасна публічна адміністрація не може формуватися з нуля, вона неминуче матиме національні особливості, пов'язані із традиціями, менталітетом, станом суспільства, держави, економіки тощо. В. Князєв, критикуючи вживання терміну «перехідне суспільство», наголошує, що є «перехідні умови, перехідні часи, перехідні інститути, які створюються, перебувають у кризовому стані. Ми з вами не є перехідним суспільством. Ми - суспільство в перехідних умовах, на перехідному етапі» [47, с. 23]. Відзначено також необхідність осмислення державного управління у певному контексті методологічного трикутника: людина, суспільство, держава і дотримання рівноваги між ними. Цю тезу особливо важливо взяти до уваги, аналізуючи процес «роздержавлення», що досить

активно відбувається у світі. За нашими спостереженнями, в епоху посткомуністичних трансформацій роль держави має залишатися високою, а державне управління стає невід'ємною складовою частиною публічного управління, оскільки змінюється не просто «державне управління», а власне «держава».

У процесі дослідження модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн нами простежено феномен діалектичного взаємозв'язку влади, бізнесу та суспільства. Розглядати їх потрібно в єдності, враховуючи людський фактор та можливість належності одних і тих же осіб до кожної з цих категорій. Отже, в ідеалі йдеться про симбіоз, досягнення якого є, на нашу думку, одним із завдань сучасних модернізаційних процесів.

Важливе значення для їх розуміння має запропоноване видатним угорським економістом Я. Корнаї ще в період 1970—1980-х років і поглиблене пізніше вивчення суспільства як цілісного об'єкта, що вимагає системного, діалектичного, конкретно-історичного та міждисциплінарного підходів. Варто виділити визначені Я. Корнаї суттєві характеристики системної парадигми, які враховувалися нами:

- суспільна система розглядається як цілісність, що вимагає з'ясування відносин між цілим та його частинами;
- дослідження повинно мати комплексний характер;
- увага зосереджується на інститутах, які визначають рамки та хід окремих процесів;
- організація суспільства тісно пов'язана з історичним процесом;
- особлива увага звертається на глобальні трансформації;
- наявні у системах дисфункції можна лише пом'якшити, але не ліквідувати;
- найбільш типовим методом системної парадигми є порівняння, що здійснюється в основному на якісному рівні.

Отже, щоб зрозуміти суть публічної адміністрації, напрями її розвитку, а головне – роль та завдання у модернізації суспільства, важливо розглядати її як ключову частину цілісної суспільної системи, яка переймає усі позитивні риси та недоліки суспільства, впливаючи, в свою чергу, на нього. Тому вивчати публічну адміністрацію потрібно з різних точок зору: правової, соціальної, політичної, публічної, організаційної, психологічної, морально-етичної тощо.

Виходячи із соціально-політичної детермінованості публічного управління, варто визнати, що його сутність визначають політичні проблеми, що особливо помітно в епоху трансформацій (В. Цветков) [129, с.59]. Необхідно також враховувати співвідношення політичного та професійного. Без відповідального політичного керівництва публічна адміністрація автономізується, а суспільні цілі поступаються її власним цілям («заміщення цілей», «недоліки бюрократії» тощо), що веде до зниження ефективності і корисності діяльності адміністрації та ерозії принаймні двох суттєвих канонів її діяльності – засад демократичного контролю та респонсивності (С.Мазур) [201, с.15]. В той же час, політизація веде до надмірної концентрації влади, зигзагоподібної лінії розвитку та нестабільності державного управління або, навпаки, до його монополізації. Відтак, процес модернізації відзначається відсутністю цілісності бачення реформ та фрагментарністю.

Важливу роль у процесах посткомуністичної трансформації суспільства та влади відіграють особистості. Ми солідаризуємося з точкою зору російських філософів Н. С. Злобіна та А. Л. Нікіфорова, які наголошують, що не умови детермінують вибір мети, а її встановлює сам вільно діючий суб'єкт. В аналізі умов, виборі мети, виробленні плану дій та виборі засобів суб'єкт хоч і спирається на соціально визнані норми і стандарти, але керується, насамперед, своїм власним розумінням ситуації, своїми пріоритетами [37, с.193]. До висновку, що ініціювання реформ,

зрештою, є справою вищого керівництва держави, приходять і С. Кравченко [49, с. 88], спираючись на праці Г. Боукаерта, К. Полліта та Л. Кравчука. У цьому відношенні не можемо погодитися з точкою зору А.Л. Нікіфорова, який стверджує, що важливою рисою діяльності влади є її безособистісний характер, оскільки «вона не залежить від того, хто саме її здійснює» [37, с. 55). Ця точка зору спростована практикою посткомуністичних трансформацій, в умовах яких відбувається перегляд норм та стандартів, помітне зростання ролі особистостей, а досить часта зміна лідерів суттєво, а почасти навіть радикально, впливає на зміни курсу реформ.

Тому важливими є спроби удосконалення стратегічного мислення у посткомуністичних країнах, підвищення колективного адміністративного потенціалу, залучення громадськості до процесу вироблення рішень. У цьому відношенні нами виявлено феномен поєднання надмірного впливу зовнішнього фактора з дискредитацією концепції планування, яка в уявленні багатьох розробників політики тісно пов'язувалася із стратегічним мисленням. Результатом стала концентрація на тактичних завданнях та їх досить часта зміна. Ця проблема усвідомлена як у західних державах, так і у посткомуністичних, а її вирішення пов'язується із розвитком громадянського суспільства, створенням «мозкових центрів» тощо [40, с. 18 -19].

Методологічно важливо усвідомити зв'язок модернізації публічної адміністрації із інноваціями, впровадження яких є необхідним і неминучим, хоч і пов'язано з політичними, економічними, технічними та екологічними ризиками. Ця проблема вже вивчається українськими вченими, зокрема, Т.І. Пахомовою та Х.В. Хачатуряном.

Суттєвою є думка, що цементуючою основою реформаторських заходів є демократія як інституційна матриця, в межах якої здійснюється державне управління. Високу результативність трансформації суспільства

можуть забезпечити лише розвинені демократичні інститути, гласність, культура і ефективність управління. Отже, необхідно виходити із органічного взаємозв'язку держави, права, політики, управління. З точки зору системності та цілісності, важливо розглядати публічне адміністрування також у взаємозв'язку із іншими видами управління.

В українській та російській історіографії поняття «публічне» та «державне» управління використовуються, зазвичай, як синоніми. Проте відбувається активна дискусія щодо розмежування цих термінів, яка має не лише академічне, а й практичне значення. Зміст концепції публічної або державної влади, як наголошує Н. Нижник, безпосередньо залежить від методологічних засад її аналізу і, насамперед, феномену влади. Наголошено на необхідності наукового фундаменту у державному управлінні, уваги до термінології, подолання термінологічної вакханалії, яка характерна не лише для України, а й для інших держав перехідного періоду [87, с. 20].

В. Токовенко вважає, що ототожнювати управлінську підсистему суспільства виключно з державою буде не зовсім точно, потрібно використовувати поняття політичної системи, яка включає державу та різноманітні недержавні політичні інститути [123, с. 21]. В. Авер'янов характеризує державне управління як складову змісту діяльності держави, пропонує використовувати термін «державне впорядкування (або регулювання) суспільних процесів» та зауважує, що виконавча влада у певній своїй частині реалізується поза межами державного управління [1]. На наш погляд, саме такий підхід є близьким до суті публічного управління.

Відомий російський вчений Г. Атаманчук вважає, що, крім державного, у суспільстві активно проявляють себе й інші види управління: місцеве самоврядування, менеджмент, громадське управління. Проявляється також вплив стихійних сил, випадковості, антисуспільних

елементів [5, с. 10]. Інший російський вчений В. Чиркін публічну адміністрацію розглядає з позиції широкого підходу, говорячи про державне й муніципальне управління, управління у громадських об'єднаннях та про елементи публічного управління у господарських і релігійних організаціях [131].

У науці державного управління виділяють кілька підходів: ринково-ліберальний проявляється у концепціях нового менеджменту, розгляді адміністрації як надавача послуг, а громадянина – як її клієнта; ліберально-комунітарний розробляється у концепції «політичних мереж», що виходить із необхідності довірливих відносин між інститутами держави та суспільства на умовах рівності усіх суб'єктів мережі; підхід демократичного громадянства проявляється у концепції рецептивного адміністрування, яка закликає адміністрацію служити громадянам як активним членам суспільства, що мають право на участь у здійсненні влади та повинні його реалізувати [79]. С. Кравченко виділяє також вузький (адміністративний) підхід та широкі – правовий і державно-управлінський [50, с. 355-356].

На наш погляд, методологічною основою підходів до публічного управління може бути політичний реалізм та розгляд суспільства у динаміці, як процесу його трансформації. Отже, теорія державного управління повинна сконцентруватися на виявленні та визначенні закономірностей трансформаційних перетворень у сфері державно-управлінської діяльності, наслідком яких є створення сучасної публічної адміністрації, а також на визначенні її характерних ознак. У даному випадку основними методологічними проблемами є питання співвідношення понять та часового порівняння. Динаміка процесів примушує звертати особливу увагу на фактори контексту та приділяти більше уваги моменту часу (time), послідовності (timing) та швидкості (tempo) (Р. Айзінг) [2, с.265-272].

На наш погляд, і в науці державного управління доцільно застосувати запропоноване польським дослідником Л. Бальцеровичем для економіки виділення основних проблем дослідження у напрямі інституціоналізації. Надзвичайно важливим є також забезпечення респонсивності влади [65].

Визнаючи безумовну необхідність вивчення та використання зарубіжного досвіду державотворення та модернізації органів влади, слід звернути увагу на твердження економіста О. Скаленка про те, що кожную систему людської діяльності в глобальному вимірі принципово можна створювати лише на базі інформаційно-інтелектуального ресурсу як найбільшого чинника цивілізаційного поступу, а також його зауваження про світову методологічну кризу, яка в національному плані лише посилюється [115].

Аналіз даної проблеми Ю. Сурміним підтверджує тезу про наявність кількох методологічних підходів, парадигм, що дозволяють осмислити проблеми українського суспільства [119]. На думку Ю. Сурміна, найперспективнішим є концептуальний синтез на основі системної інтеграції напрацьованих підходів, а найважливішою недослідженою проблемою української модернізації є питання про її терміни. Як цікавий наводиться модернізаційний підхід на базі ідеї циклічності історичного розвитку з відповідною прив'язкою до національних умов. Вочевидь, жодна з наявних методологій не може бути визнана як єдино вірна, оскільки, окрім політичного підґрунтя оцінювання, неминуче виникає ментальний фактор, що поділяє нашу державу на два чи три, а за деякими думками – навіть на вісім-дев'ять частин. Слід також пам'ятати, що українське суспільство сьогодні повинне вирішувати завдання утвердження державності та соборності одночасно із забезпеченням демократизації всіх процесів, що на практиці призводить до помітних протиріч.

В. Бакуменко та Ю. Сурмін, відзначаючи проблему різноманітності методології державного управління, вказують також, що її можна розглядати як множину, в якій виділяються близькі одна одній підмножини, які містять принципи, норми, парадигми, теорії, категорії тощо. Уявляючи методологію як складне мультиструктурне явище, ці автори виділяють такі її різновиди, що сформувалися в процесі історичного розвитку: консервативна, утопічна, еkleктична, діалектична, раціоналістична, позитивістська, модерністська, системна, кібернетична та постмодерністська [8, с.63-64].

Важливо також відзначити, що українські вчені пов'язують методологічні проблеми із трансформаційними. У процесі нашого дослідження ми користувалися поєднанням діалектичної, раціоналістичної, позитивістської, модерністської та системної методологій. Крім того, аналізуючи публічне управління, ми керувалися розумінням складнощів цього явища як процесу, що перебуває на етапі становлення.

На наш погляд, визнанням складності методологічного розуміння суті процесу трансформацій та модернізації публічної адміністрації, зокрема, є виділення в окрему галузь науки державного управління.

У ХХ столітті сформувалося кілька теорій щодо вивчення публічної адміністрації, водночас науковцями визнається певна «криза ідентифікації». Так, польський вчений З. Леонський піднімає питання про те, чи стосується наука про публічну адміністрацію лише певної дисципліни, а чи охоплює систему тверджень і гіпотез. Інші відомі польські вчені, Г. Іздебський та М. Кулеша, ставлять питання, чи така наука є компіляцією поточних бачень, а чи це окрема галузь науки? [181, с. 25]. За визначенням В. Князева, державне управління як наукова галузь – це знання технологічного типу, наука про ефективні, оптимальні та раціональні способи (засоби, принципи, алгоритми, процедури та

механізми) досягнення певних цілей державно-управлінської діяльності. Наголошено на необхідності гуманізації наукового пізнання.

На наш погляд, важливою особливістю науки державного управління є її об'єднуючий характер. Так, Г. Іздебський відзначає, що у дослідженнях публічної адміністрації суттєву роль відіграють теорія порівняльної політології, теорія організації і управління, теорія публічної політики, теорія раціонального вибору та теорії, пов'язані із публічними фінансами [181, с. 24-25]. Як філософія по відношенню до комплексу наук, наука державного управління синтезує дослідження істориків, політологів, соціологів, представників інших наук щодо сфери публічного управління. Тому одним із її завдань є розробка нових методологічних підходів та синтез методологій інших суспільних наук. Для науки державного управління на етапі її становлення важливим є і запозичення підходів та термінів, що відмічено В. Бурдяк для політології [17, с. 10].

Другою важливою рисою науки державного управління є її зв'язок із практикою. Як відмічають українські вчені, існує необхідність «обстрілу» основних положень концепцій політичного реформування представниками різних елітних груп з метою уточнення їх змісту і забезпечення консенсусу інтересів.

Третьою рисою є підвищена увага до людського фактора, який є суттєвою частиною публічного управління. Нова парадигма повинна концентруватися на проблемі людських взаємовідносин, які лежать в основі відносин – влада - суспільство, влада - бізнес, влада - НДО тощо, визнаючи не державу, а людину серцевиною проблеми публічного управління.

Варто зазначити, що й ученими інших посткомуністичних країн відзначається необхідність виходу на формування в галузі державного управління єдиного наукового напрямку зі своєю предметною сферою, методами та іншими інструментами. Так, російський професор О. Сурін

зазначає, що розкиданість управлінської проблематики по різних наукових напрямках (економіка, право, соціологія і т.п.), в яких вона займає підпорядковане становище, стримує науковий пошук у власне управлінській сфері [117, с. 6]. До виокремлення модуля «Державне управління» та вироблення нової парадигми теорії державного управління в Республіці Болгарії закликає М. Арабаджийськи [3].

Отже, створення в Україні окремої галузі наукових досліджень – державне управління – є важливим фактором системного підходу до вивчення, аналізу та узагальнення проблем, пов'язаних із діяльністю публічного управління. Проблемою залишається заполітизованість досліджень у сфері публічної адміністрації, яка певною мірою проявляється у всіх посткомуністичних державах. Наприклад, завідуючий кафедрою державної служби і кадрової політики РАДС, професор А. І. Турчинов зазначає: «В Росії вчений повинен уподібнюватися аптекарю і свої вченості видавати лише за рецептами уряду» [124, с. 23]. У Польщі, Болгарії та Україні помітнішим є вплив на вибір тематики досліджень, а інколи і на позицію авторів, грантових програм. Отже – виникає проблема самостійності та об'єктивності досліджень.

Модернізація публічної адміністрації в посткомуністичних країнах відбувається в складних умовах перетворень, що вимагає вивчення та врахування світового досвіду, перегляду методологічної парадигми, розроблення нового понятійного апарату, врахування вимог практики тощо. Зростає значення плюралістичного підходу до вивчення проблем, а відтак – необхідності синтезу, узагальнення та вироблення пропозицій, а також поєднання досліджень глобалізації, модернізації, інтеграції та європеїзації. Проблему модернізації публічної адміністрації в цьому контексті можна виділити як частину теоретичного осмислення суті сучасних трансформацій. Принциповою є необхідність розглядати публічну адміністрацію як одну із складних систем, що перебуває у

динаміці. Відтак, необхідним стає її вивчення у різних аспектах представниками окремих наук, однією з яких є державне управління, та синтез знань.

Слід критично оцінити надмірне захоплення політиків та вчених посткомуністичних країн методом подібності та аналогій, що вже відмічалось російськими вченими, як «найбільш важлива методична слабкість вітчизняного реформаторства» [124, с. 21]. По-друге, найчастіше предметом дослідження та порівняння стає публічна адміністрація розвинених держав, що є не зовсім коректним. Тому доцільно концентрувати увагу на аналізі досвіду модернізації публічної адміністрації у посткомуністичних державах. По-третє, при вивченні державного механізму країн стабільної демократії увага концентрується лише на тій новизні, яка вкладається у власну парадигму цього механізму. По-четверте, порушується принцип історизму, що особливо помітно при розробці рекомендацій. По-п'яте, часто помітним є відрив науки від практики, що викликано кількома причинами, наприклад, поширені випадки незнання вченими конкретної адміністративної роботи, а з іншого боку – рекомендації науковців залишаються нереалізованими. Подібні ж проблеми знаходимо і у суміжних галузях науки та напрямках дослідження.

1.4. Роль ідеології у посткомуністичній трансформації суспільства та влади

Посткомуністична трансформація є складним процесом, який відбувається у процесі політичної боротьби й залежить від багатьох факторів [7]. Розуміючи під факторами умови, рушійні сили, чинники складного і багатостороннього процесу змін [90, Т.3, с. 644], ми вважаємо, що їх слід розглядати у комплексі, а механізм трансформації можна

уявити, як зв'язок двох типів процесів – спонтанних та керованих. Одним із найважливіших факторів є ідеологічний.

Важливо враховувати складність поняття «ідеологія» та сприймати його діалектично, в динаміці. Новий тлумачний словник української мови пояснює ідеологію як сукупність філософських, політичних, правових, моральних, релігійних та мистецьких поглядів, що характеризують те чи інше суспільство, клас, політичну партію; світогляд, світорозуміння, погляди, переконання, доктрина, догмати, канони, принципи, постулати [90, Т.1 с. 784]. Основними функціями ідеології є: інтегруюча, прогностична, теоретична, психологічна, соціологізація, мобілізація та легітимізація намірів приходу до влади.

Роль ідеології у посткомуністичних трансформаціях належить до проблемних питань, які розглядаються як у загальних працях українських авторів, так і у спеціальних дослідженнях, серед яких варто виділити низку публікацій Р. Войтович, а також роботи таких фахівців з державного управління, політологів та соціологів як: В. Бакуменко, В. Бурдяк, Є. Головаха, П. Демчук, М. Жилинський, В. Кремень, В. Лісовий, В. Полохало, Н. Ротар, Ю. Сурмін та інші.

Разом з тим, більшість досліджень ролі ідеологічних факторів вітчизняними вченими ґрунтуються лише на українському матеріалі, тому проблема ролі ідеології у посткомуністичній трансформації залишається важливим об'єктом дослідження.

Події кінця 80-х-початку 90-х років ХХ століття в Центральній та Східній Європі відбувалися як «моральні революції», сприймаючись суспільством як початок нової епохи. Розпад системи соціалізму привів до поширення думки про перемогу ліберальних цінностей та необхідність деідеологізації відносин. Здавалося б, що справджуються передбачення про «кінець ідеології» (Д. Белл, С. Ліпсет, Р. Арон та інші американські і західноєвропейські автори) та відновлюється доктрина «деідеологізації»,

яка привела вже у другій половині ХХ століття до переходу від ідеологічних конфліктів політичних партій до протистояння щодо специфіки управлінських процесів. Цьому ж сприяла активна критика ідеології тоталітаризму, яка супроводжувалася відміною панування комуністичних партій та створенням багатопартійних систем, що вражали кількістю нових партій, побудованих не за ідеологічним, а переважно за особистісним принципом, деідеологізацією силових структур, переходом до ринкової економіки тощо.

Суттєвими у проведенні посткомуністичної трансформації в країнах Центральної та Східної Європи стали зовнішні фактори модернізації, що визначалися, насамперед, процесом глобалізації. На першому етапі трансформації спільним у посткомуністичних державах було захоплення ідеєю лібералізму та ринкової економіки; не було часу для глибокого аналізу перспективи, хотілося швидше наздогнати Захід, використовуючи його ж ідеологію, методи та інструменти розвитку. І лише після лавини змін почалося переосмислення підходів. Одним із ключових показників стану лібералізації було відношення до минулого, що особливо яскраво проявилось у правовому регулюванні люстрації та декомунізації. На думку ліберальних ідеологів, ці радикальні дії повинні були стати свідченням рішучого розриву з минулим.

У ході трансформації відбулися фундаментальні зміни у ціннісній орієнтації людей. Значно зросла віра у можливість та необхідність реформ, посилився раціоналізм, відбулася криза легітимності традиційних суспільних та державних інститутів, які потребували тепер раціонального обґрунтування. Це призвело, в свою чергу, до виникнення нових міфів та ідеологій і значного розширення участі громадськості у формуванні та здійсненні влади. Однією із форм соціально-психологічної адаптації людей стала мімікрія, тобто пристосування поглядів, норм поведінки та ціннісних орієнтацій до стандартів нових взаємовідносин. Часто це проявляється у

амбівалентності поглядів, розходженні між теоретичним сприйняттям ідей та практичними вимогами до себе й інших. Антиподи моралі все частіше сприймаються не як аномалія, а як виправданий варіант відносин у побуті, політиці, економіці.

Водночас помітним стає очікування населенням від держави зусиль по зміцненню моралі та наведення порядку, що стає підставою для її централізації та посилення, що особливо помітно у країнах СНД, де спостерігається вищий рівень консерватизму.

У посткомуністичних країнах значно зросла орієнтація громадян на матеріальні цінності. Цей феномен посилюється із зростанням рівня бідності населення. Зміни у суспільній свідомості відбувалися за кількома напрямками. Зокрема, зменшився рівень довіри до інших людей, росла цінність робочого місця, змінилося відношення до праці, визначальною стала її матеріальна оцінка, зросли роль релігії та авторитет церкви. Разом з тим, дослідження свідчать про відносну стабільність національних цінностей та значний вплив минулого, ностальгія за яким посилювалася в періоди криз. На думку російського вченого В. Бойкова, поступове формування нової моралі відбувається на основі характерного для попереднього періоду колективізму та посилення індивідуалізму. Більшість населення не заперечує можливості застосування цінностей соціалізму в нових умовах [14, с. 49].

В. Бакуменко та Ю. Сурмін відзначають необхідність забезпечення в країні високого ідейного і ціннісного потенціалу реформування суспільства [7; 8]. Підтримуючи цю думку, вважаємо за необхідне застерегти від зайвої ейфорії. Наприклад, необхідно звернути увагу на існування груп інтересів, які наявні у всіх посткомуністичних державах, і дістали, наприклад, у Польщі назву «антирозвиткові» (*anty-rozwojowe*). Ці групи інтересів характерні для кожної нової суспільної системи, знаходяться у серцевині державного механізму чи мають до нього доступ,

скоординовані та гнучко реагують на зміни середовища, використовуючи різноманітні методи діяльності. З другої половини 90-х років ХХ століття антирозвиткові групи інтересів стали більш організованими і впливовими. Так звані «патології трансформації» (корупція, несправедливості приватизації, поєднання бізнесу і політики, непрозорі правила політичної та економічної гри, некомпетентність адміністрації, відсутність належного контролю) стали більш помітними у всіх посткомуністичних державах, що дозволяє охарактеризувати це явище, як «функціоналізацію патології».

У багатьох державах комуністичні еліти зуміли пристосуватися до нових умов, керуючись при цьому не ідеологічними, а прагматичними факторами. Страх населення перед соціальними конфліктами, загрозою громадянської війни, погромів тощо, використовувався владою для формування підходів до держави як нейтральної у політичному відношенні та акцентуванні зусиль на пошуках громадського компромісу.

Місце та роль ідеології у системі державного управління досить ґрунтовно простежує у монографії та низці статей українська дослідниця Р. Войтович, яка характеризує ідеологію як теоретичну форму вираження, репрезентації, обґрунтування, легітимізації інтересів певної соціальної групи [19, с. 36] та своєрідну парадигму функціонування держави. З точки зору нашого дослідження, варто відзначити висновок цього автора про необхідність створення такої системи цінностей, яка була б здатною визначити оптимальну модель розвитку національної держави та запобігти дії деструктивних механізмів у її функціонуванні. Відзначається, що соціальним простором функціонування ідеології виступає держава, яка через свої інститути впорядковує ідеологічний хаос, надає йому інституційного характеру. Наголошується на необхідності створення об'єднуючої ідеології – національної ідеї.

Цю проблему досліджують й інші українські вчені, зокрема, П. Демчук, М. Жилинський, В. Кремень, В. Лісовий. Варто відзначити

наявність різноманітних підходів та взаємозв'язок з ідеєю громадянського суспільства. Існуюче різноманіття тлумачень цього терміну свідчить про поєднання в ньому абстрактного та конкретного і ще раз підтверджує його важливість у трансформаційних процесах, особливо у державах, які мають різний у національному відношенні склад населення, що призводить до політичних дискусій щодо суті нації та основ її формування. Відтак – зростає значення етнополітики держави, виникає необхідність уважного відношення до мовних питань, проблем національних меншин тощо.

Варто відзначити широке використання метафоричного осмислення феномену змін, що збагачує теоретичне уявлення про досліджувані явища. О. Шевченко [133] наголошує, що конкретний сценарій і сама міфологема відродження пов'язуються із відповіддю на конкретні запитання «Хто ми?», «Де ми перебуваємо?» та «В якому напрямку прямуватимемо?». Міфологізація старого поєднується із міфологізацією феноменів Європи, громадянського суспільства тощо. Додамо ще й міфологізацією публічної адміністрації. Такі пошуки стали характерними й для Польщі.

Є. Головаха та Н. Паніна вказують на велике значення міфології як способу організації суспільства та невід'ємної частини соціальної регуляції свідомості та поведінки людей. Наголошується, що принципово не змінилася загальнокультурна складова свідомості людей, у тому числі й політична культура. Пострадянська культура, як антипод радянської, породила відповідну квазіміфологію протилежного типу. Наприклад, комуністичний оптимізм змінився на такий же ірраціональний перебудовчий катастрофізм, а логічно абсурдне уявлення про безпомилковість комуністичної партії та її засновника на таке ж алогічне уявлення, що для успішності реформ не вистачає такої партії та вождя. Міфологічна ідея про «незалежний рай» змінилася розчаруванням через збідніння та труднощі трансформації [27].

Отже, пошук нової ідентичності у перехідному періоді у всіх посткомуністичних країнах супроводжувався появою нових міфів. Наприклад, заклик «жити, як у Європі» неможливо реалізувати без прийняття західної системи цінностей, що вимагає оновлення демократії, створення та зміцнення демократичних інститутів тощо. Це легше зробити державам, які мають відповідні установчі міфи та певний рівень політичної культури.

Слід також звернути увагу і на феномен «образу», який особливо уважно осмислюється російськими вченими [116]. Образи власної держави, Європейського Союзу, країн розвиненої демократії чи, навпаки, образи відсталих держав мають великий вплив на формування суспільних цінностей. Варто зробити принципове зауваження, що демократизацію потрібно вважати невід'ємною складовою модернізації суспільства, за умови, що вона відбувається як європеїзація. В інших випадках може бути варіант трансформаційних перетворень до авторитаризму, що яскраво підтверджує досвід країн Середньої Азії. У нестабільних суспільствах, що перебувають на етапі модернізації, консерватизм замінюється націоналізмом, який виступає як самостійна ідейно-політична сила. Націоналізм відіграв важливу роль у модернізаційних процесах у країнах ЦСЄ. Але слід відзначити суттєву різницю у його завданнях. Наприклад, в Україні та країнах Прибалтики зусилля націоналістів спрямовувалися, в першу чергу, на захист незалежності, у країнах Центральної Європи – на відродження національних цінностей, а у Росії – на відродження єдиної міцної держави та захист інтересів росіян у державах, що відокремилися. Ідея обраного народу знаходить застосування у деяких сучасних концепціях розвитку Росії. Досить частим є звернення до творчості одного з найвідоміших представників радикального націоналізму М. Данилевського, який обґрунтував панславізм та протистояння Росії і

Заходу [34]. Ідея польської унікальності присутня і у частини польських політиків, але вона не стала впливовою.

Слід звернути увагу на дискусію, якою бути сучасній українській державі – національною чи багатонаціональною. Питання зводиться до проблеми громадської консолідації чи об'єднувальних чинників, завдяки яким може існувати політична спільнота, політична нація. В Україні на початку незалежності яскраво проявився перший, так званий «шароварний», етап націоналізму, що було відображенням закономірності, яку відмічає Ю. Каменка, наголошуючи, що сьогоdnішній націоналіст може знайти натхнення у культурі, громадському устрої та героїчних справах своїх предків, але «минувшиною він буде тішитися недовго – потяг до давнини, як характерна риса націоналізму, ще менш довговічний, ніж сам націоналізм, що дивиться тільки назад, не має ні громадського, ні політичного майбутнього» [86, с.102]. Е. Д. Сміт пов'язує розвиток націоналізму у світі в наші дні саме із прищепленням та адаптацією західних ідей нації і національного відродження [86, с.171]. Аналізуючи причини змін 1989 року, Е. Дж. Гобсбаум приходять до висновку, що вони були спричинені, в основному, не національною напруженістю, а «в першу чергу рішенням радянських керівників реформувати пануючу систему» [86, с. 193-194]. Націоналізм посприяв демократичним змінам, але не був тим важливим фактором, що спричинив їх.

Проблемою ідентичності стала у державах ЦСЄ і політика у сфері громадянства. Нові держави встановлювали своє власне громадянство, що сприяло посиленню державності та було символічною репрезентацією суверенітету. Це приводило до напруги в тих країнах, де високим був відсоток національних меншин, наприклад, у Латвії та Естонії. У цих та інших нових державах дискусії тривали навколо надання права громадянства або лише корінним мешканцям, або усім жителям.

Блискучий аналіз польського націоналізму та його ролі у модернізаційних процесах робить А. Валіцький в есе «Три патріотизми». Виділяється патріотизм як вірність народній волі, що стверджує себе у прагненні до внутрішньої і зовнішньої суверенності; вірність національній ідеї, що збережена традицією і має втілитися у майбутньому; патріотизм як захист реалістично засвоєного національного інтересу, який не повинен співпадати з волею більшості народу, а тим паче із так чи інакше зрозумілою національною ідеєю. Відзначено польську традицію ідеалізувати спадщину шляхетської демократії та подібність «Солідарності» старошляхетським громадським рухам та старопольським формам демократії. Водночас, А. Валіцький відзначає, що республікансько-демократична традиція існувала в Польщі без капіталізму і без індивідуалістично-ліберальних цінностей, які б сприяли капіталістичній модернізації, а демократична традиція поєднувалася з глибоко вкоріненою ворожістю до «буржуазних» цінностей і створювала психологічні перепони в процесі економічної модернізації. Яскраво проявилися відданість умовностям, спадщина романтизму, схильність до уславлення своїх поразок тощо [86, с. 566-599], що характерно й для України.

Отже, для розуміння відмінностей між колишніми країнами «соціалістичного табору» не досить проаналізувати досвід років комуністичної влади, а необхідно сягати набагато давніших традицій. У цьому відношенні, на наш погляд, можна стверджувати про певне повторення проблем розвитку держав Центральної та Східної Європи. Наприклад, досить актуальною є оцінка цих проблем, зроблена на початку ХХ століття відомим російським державним діячем С.Ю. Вітте: "Одна і, може бути, головна причина нашої революції – це запізнення у розвитку принципу індивідуальності, а отже, і усвідомлення власності та потреби громадянськості, в тому числі й громадянської свободи. Всьому цьому не

давали розвиватися природно, а тому що життя йшло своїм чином, то народів довелось або давитися, або силою розширювати оболонку... Принципом індивідуальної власності нині складаються всі економічні відносини, на ньому тримається весь світ“ [18, с.506].

Тісно пов'язана з націоналізмом, але не може бути ідентифікована з ним, проблема національної ідеї. Варто відзначити наявність різноманітних підходів до цієї проблеми та певну діалектику з ідеєю громадянського суспільства.

В. Бурдяк та Н. Ротар вважають фактор мобілізованої етнічності одним із найбільш вагомих чинників, який визначально вплинув на характер і глибину демократичних змін у політичній культурі посткомуністичних суспільств [16, с. 323]. Наголошено, що його вплив прискорював створення і утвердження політичних інститутів демократії. Водночас, там де цей фактор ставав домінуючим чинником інституційних демократичних перетворень, формувався конфронтаційний тип політичної культури.

Як один з важливих чинників, що впливали на трансформаційні процеси, слід враховувати й релігійний фактор, який тісно пов'язаний із національним. Етнічні та конфесійні проблеми нагромаджувалися у попередні роки й неминуче повинні були вийти на політичну арену в часи трансформації. Проте варто звернути увагу і на певну політичну «моду» на вірування, що підмічено громадською думкою, в тому числі й українською. Немає ще і єдиної точки зору на необхідність державного втручання у релігійні процеси та створення єдиної помісної національної церкви.

Спробу враховувати роль релігійного фактора в посткомуністичних перетвореннях знаходимо у книзі болгарського автора І. Мерджанової «Релігія, націоналізм і громадянське суспільство у Східній Європі – посткомуністичний палімпсест» (грец. *παλίμψηστον*, від *πάλιν* — знову +

ψηστός — зіскребений, лат. *Codex rescriptus*) — пергамент, на якому стерли первісний текст, а поверх нього написали новий – МЛ), якою піддано аналізу конституційні та юридичні рамки релігійних свобод у Болгарії, Польщі, Росії, Румунії та Угорщині. Звернено увагу на поширення нових релігійних рухів. Відзначається, що відношення до них є певним тестом на рівень демократизації суспільства.

Потрібно зауважити, що таке явище характерне для всіх посткомуністичних країн і по-різному сприймається як населенням, так і владою. І. Мерджанова відзначає зв'язок націоналізму та релігії. У Східній Європі націоналізм мав вплив на падіння комунізму, але пізніше часто використовувався для антидемократичних цілей. Автор вважає, що групи та рухи, які приймають націоналізм, можуть стати частиною громадянського суспільства, якщо не будуть пропагувати ксенофобські, расистські та екстремістські ідеї. Перспективи церкви у сучасному плюралістичному суспільстві автор вбачає у її позиції як добровільної, неполітичної, недержавної організації. Аналізуючи недоліки становлення громадянського суспільства у посткомуністичних країнах, автор вказує на «штучний» характер багатьох асоціацій, які часто пов'язані з державою чи політичними партіями, створені з комерційною метою чи залежать від іноземних донорів.

При аналізі модернізаційних процесів необхідно враховувати і переоцінку взаємовідносин держави та релігійних організацій, а також їх вплив на віруючих. У період соціально-політичних змін більшість людей виявилися вибитими із звичної життєвої колії, що привело їх до церкви. Релігія стала одним із важливих системостворюючих компонентів політичної культури, джерелом традиціоналістських цінностей та, на думку деяких дослідників, важливою ланкою у побудові громадянського суспільства.

Проте роль релігійного чинника в окремих державах була різною. Найбільше релігійний вплив проявився у Польщі. Е. Внук-Липинський відзначає «привілійоване становище церкви» [228], яка була активним чинником трансформації суспільства та вступу до ЄС. Наприклад, для поляків особливо важливою була проєвропейська точка зору папи Яна Павла II, його підтримка на міжнародному рівні та настанови. Важливим для польської громадськості було і звернення керівників католицької церкви до мирян напередодні вступу країни до ЄС. А. Лібау відзначає особливо значну роль польської католицької церкви у налагодження діалогу між владою та опозицією у перші роки посткомуністичних перетворень, а С. Рамет відзначає зростання традиційно високої ролі костьолу в житті польського суспільства після 1989 року. Наголошується також на великому значенні підтримки євроінтеграційних прагнень Польщі папою Павлом II. Ф. Йондерко, досліджуючи вплив релігії на ідентифікацію Польщі, пише, що релігія є складовою польських традицій і створює елементи для ідентифікації для всього суспільства та всіх його соціальних груп. Якщо за часів соціалізму польська католицька церква сприяла збереженню державності, то у посткомуністичний період посилювалося кліше “поляк – католик”, як консервативне прагнення польського патріотизму, який проявляється у зростанні релігійної складової та презентується у сучасній польській свідомості та політичному житті. Разом з тим, М. Парус-Яскуловська відзначає, що релігійні цінності були однією з причин євроскептицизму поляків, які побоювалися зіткнення національних традицій із європейською терпимістю до поширення нетрадиційних релігій та звичаїв.

Проте, узагальнюючи, можна відзначити, що, по-перше, релігійний чинник реформ залежав від рівня релігійності населення і, відповідно, був різним у всіх державах. По-друге, Європа, за визначенням Монтеск’є, є не релігійним, а світським поняттям, яке об’єднується духом свободи.

З метою в'яснення рівня зацікавленості дослідників проблемою ролі релігії у ЦСЄ нами проаналізовано напрями досліджень та основні публікації з даного питання [59]. Певне уявлення про важливість тих чи інших проблем дає підрахунок їх висвітлення у цих публікаціях. Так, католицька церква та католицизм розглядаються у 42 публікаціях, православ'я – у 31, іслам – у 24, іудаїзм – у 17. У 43 публікаціях розглядаються релігійні проблеми в колишніх республіках Радянського Союзу (Росія -19, Україна -12, Казахстан -3). Серед держав ЦСЄ найбільше публікацій з даного питання по Польщі -35, Боснії-Герцоговині – 19, Румунії -13, Болгарії - 10, Угорщині -6. Дослідниками наголошується на наявності проблеми антисемітизму в Польщі та у східних районах України.

Свобода вірування у Центральній та Східній Європі між традицією та європеїзацією розглядається у збірнику під редакцією Г. Мансета та Б. Банацака. Особлива увага звертається на захист релігійних меншин. Серед робіт інших авторів варто виокремити статті українських дослідників В. Семківа та Д. Гудими. Взаємовідносини між релігією, державою і суспільством у країнах ЦСЄ розкриваються у збірнику під редакцією І. Марги, Г. Сандера та Д. Санди. Наголошується, що з точки зору прогресу релігійні почуття громадян мусять знайти відображення у законодавстві та суспільних відносинах через реалізацію принципу свободи вірування. Відзначено, що у цьому відношенні немає європейської моделі, кожна держава має свої традиції та особливості.

Отже, релігійний фактор слід враховувати як один з важливих чинників, що впливали на модернізаційні процеси. Проте варто звернути увагу і на певну політичну «моду» на вірування, що підмічено громадською думкою, в тому числі й українською, у критичній характеристиці окремих чільних політиків, які терміново стали демонструвати свою набожність. Немає ще і єдиної точки зору на

необхідність державного втручання у релігійні процеси та створення єдиної помісної національної церкви.

Слід наголосити й на важливості ідеологічних факторів у процесі посткомуністичної модернізації. Ці фактори потрібно розглядати у динаміці та комплексі, враховувати, що залежно від національних умов визначальними можуть бути різні чинники та рушійні сили процесу трансформації.

Основними ідеологічними чинниками, що вплинули на процес посткомуністичної трансформації, стали формування відносин приватної власності та становлення громадянського суспільства.

Деідеологізація початкового періоду трансформації суспільства може бути оцінена позитивно як фактор, що сприяв відходу від комуністичного минулого, формуванню багатопартійних систем та політично нейтральних державних органів і силових структур. Націоналістичний та релігійний фактори відіграли важливу роль на початкових етапах перетворень, в першу чергу сприяючи становленню власної державності та виконуючи функцію морального регулятора. Проте на наступному етапі змін традиційні ідеології почали відігравати більш суттєву роль, сприяючи структуруванню суспільства та формуванню політичних систем з урахуванням світового досвіду політичної діяльності. У багатьох колишніх республіках СРСР класичні ідеологічні доктрини не набули розвитку і не оформились у партійні ідеології через надмірну впливовість особистостей та регіональні відмінності.

Варто зауважити, що головним завданням на етапі трансформації суспільства має стати його консолідація. Реформування влади повинне, насамперед, забезпечити посилення ролі держави в житті суспільства при одночасному зростанні участі громадськості в управлінських процесах. На наш погляд, саме респонсивність (здатність влади акумулювати і реалізувати ідеї та потреби суспільства) повинна допомогти забезпечити

інституалізацію українського суспільства, зробити відносини між владою та громадськістю відкритими і прозорими, створити умови для зростання ролі класичних ідеологій та активної участі громадян у процесі модернізації суспільства.

Розділ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ

2.1. Теоретичні аспекти модернізації публічної адміністрації.

Термін «публічна адміністрація» широко використовується в Польщі в розумінні організованої діяльності, що охоплює коло справ публічного характеру, реалізується за допомогою створеного апарату і спрямована на реалізацію певних завдань. Цей термін поширюється на багато дій і різних працівників, зокрема, у предметному напрямі (коло реалізованих справ) чи суб'єктному (органи, що творять публічну адміністрацію). Крім того, найчастіше зустрічається змішане визначення, що охоплює предметно-суб'єктну спрямованість публічної адміністрації. Згідно з однією з таких дефініцій (М. Кулеша), публічна адміністрація - це коло діяльності, цінностей і організаційних та виконавчих перетворень, що спрямовані на реалізацію публічних інтересів через різні суб'єкти, органи і інституції на основі статуту і в окреслених правом формах [51]. Слід відзначити, що досі є проблема перекладу. У більшості відомих нам україномовних досліджень польської політичної системи термін «Administracja publiczna» перекладається як «державна адміністрація», що, на наш погляд, неточно, оскільки публічна адміністрація в Польщі охоплює як державне управління, так і місцеве самоврядування. Недоцільним здається нам і використання для перекладу слова «громадська». Російською мовою цей термін теж перекладають по-різному – “государственная”, «общественная», “публичная” [130]. Ми використовуємо варіант, близький до польського аналога – публічна адміністрація.

Питання модернізації публічної адміністрації Польщі знайшло певне висвітлення у працях Н. Гнидюк, В. Горбача, В. Гуменюк, О. Куленкової, В. Лісничого, В. Малиновського, М. Марчука, Н. Нижник, В. Олуйка,

Є. Уткіна та кількох наших статтях. Значно повніше проблема модернізації публічної адміністрації розкрита у польській історіографії (Я. Боць, Я. Гонцяж, З. Долецький, Г. Іздебський, Л. Колярсько-Бобинська, Б. Кудрицька, М. Кулеша, Я. Чапутович, К. Щерський та інші автори). Слід також відзначити дослідження польського Інституту суспільних проблем [21 та 130].

Найбільше вивченими українськими авторами є польська адміністративно-територіальна реформа та окремі аспекти підготовки Польщі до вступу до Європейського Союзу. Малодослідженими залишаються питання розвитку цивільної служби, децентралізації та деконцентрації влади, впровадження інноваційних технологій в органах влади Польщі. Слід також відзначити, що між Польщею і Україною відбувається досить жвавий обмін делегаціями різного рівня, але набутий досвід часто втрачається або не використовується через відсутність його теоретичного осмислення.

Проведений нами аналіз свідчить, що об'єднані спільною історією Україна та Польща мають багато спільних рис у ментальності населення, політичних процесах тощо. Основною відмінністю, на наш погляд, є тверде переконання поляків у своїй європейськості. На відміну від українців, поляки не вагалися відносно свого європейського вибору та спрямованості реформ. Дискусії стосувалися не напряму реформування суспільства та влади, а особливостей, форм та методів проведення змін. Поляки мали також можливість прямо застосувати досвід організації адміністративно-територіального устрою та діяльності органів влади довоєнної Польщі. Більш того, мова може йти про більш глибокі державницькі традиції, починаючи від I Речі Посполитої. Такі традиції в Україні були на час набуття незалежності фактично втрачені. Крім того, в Україні проведення демократичних реформ довелося поєднувати із розбудовою держави.

Рзним також було і є й відношення Європейського Союзу до Польщі та України: і європейська громадська думка, і керівництво інституцій ЄС не мали сумнівів відносно необхідності євроінтеграції Польщі та активно підтримували її на цьому шляху. Тому поляки мали можливість використовувати значну фінансову допомогу Євросоюзу на проведення реформ. Відношення ж до України більш прагматичне і нестабільне.

Слід також взяти до уваги і організуючу роль польської католицької церкви та особистого політичного авторитету папи Павла II, який впливав не лише на польську та європейську громадську думку, а й на позицію лідерів держав Євросоюзу. Розколота українська церква не може претендувати на такий авторитет.

Уявлення про наявні на початку 90-х років в Польщі проблеми щодо реформування публічної адміністрації дає доповідь групи польських вчених та політиків, що працювала в той час над питаннями реорганізації державної адміністрації. Вказувалося на необхідність фундаментальних змін в організації влади: «Нова адміністрація має бути на службі народу, бути ефективною і дієвою, особливо щодо заклику до Європейського єднання» [106, с.4]. Наголошувалося на необхідності розмежування функцій адміністрування та управління державним майном, кількісної та якісної зміни функцій адміністрування, побудови нових організаційних структур та децентралізації управління шляхом передачі повноважень та фінансів органам територіального самоврядування. Відзначалося також, що «людський фактор є вирішальним і найбільш важливим для належного функціонування державних адміністративних агентств» [106, с.14]. Ці підходи й були загалом реалізовані у наступні роки.

Польські дослідники, зокрема Л. Колярсько-Бобинська, ще у 2000 році відзначали, що Польща пережила два етапи трансформації та чотири хвилі реформ [130, с. 11]. Наслідком першого етапу перетворень стала кардинальна зміна норм і інститутів, що відносяться до економічної сфери.

Пізніше проведено реформування принципів функціонування держави та норм і інститутів соціальної сфери. При цьому відбулося поєднання «замкнутої схеми» перетворень, за якої увага концентрується на виробленні рекомендацій та їх впровадженні, із «відкритою схемою», яка передбачає поєднання роботи над концепцією із необхідністю її постійного захисту, обговорення, пошуку підтримки політичних сил тощо. Наприклад, предметом обговорення була одночасність чи черговість проведення реформ. В Україні, на нашу думку, переважаючою є «відкрита схема», більш того – триває боротьба концепцій.

Модернізація публічної адміністрації Польщі відбувалася у кількох напрямках. У дослідженнях польського Інституту суспільних проблем виділено реформу публічного управління (основні принципи, реформа самоврядування та громадських фінансів), реформи системи соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, а також розглянуто суспільні та політичні наслідки реформ.

Варто, на нашу думку, відзначити також реформування цивільної служби та впровадження в діяльність органів влади нових підходів і сучасних технологій. Саме ця проблема є маловивченою в Україні. Вважаємо, що в Польщі ці напрями модернізації публічної адміністрації не лише частково реалізувалися в ході адміністративно-територіальної реформи, але й були також предметом окремих цілеспрямованих дій суспільства та влади після її завершення.

Спільним між польською та українською адміністративно-територіальними реформами (в українському варіанті можемо робити висновок на базі наявних концепцій), є спрямованість на децентралізацію влади, перенесення основної частини відповідальності за підвищення рівня життя населення на місцеве самоврядування. Зважаючи на невдалу спробу в Україні у 2005 році прискорити проведення адміністративно-територіальної реформи, необхідно зважити, що і в Польщі цей процес

проходив бурхливо. Виступи громадян, в основному, стосувалися територіальних змін. Отже, в Україні варто в першу чергу сконцентруватися на адміністративній реформі, а вже потім здійснювати територіальні зміни.

Адміністративно-територіальну реформу поляки розпочали ще на початку 1990-х років із змін самоврядних органів і лише з 1997 року приступили до реформи центральних та місцевих органів державної влади. Певний застій у темпах реформ в середині 1990-х років був викликаний зміною урядів. Така залежність реформ від політичного фактора ще яскравіше проявляється в Україні.

Суть змін у системі польського територіального самоврядування (регіонального та місцевого) полягає у визначенні їх основи – гміни (аналог української громади), лише доповненням до якої є повіти та воєводства [183]. Тому конструювання устрою повіту в цілому “зорієнтоване на гміну”, а реформа відбувалася «знизу». Принциповою ознакою нової схеми польської публічної адміністрації є незалежність усіх рівнів самоврядної адміністрації. Загальним є принцип субсидіарності (допоміжності). Це означає, що адміністраційні структури побудовані так, щоб основну частину завдань та компетенцій було реалізовано найближче до місця, де це можна зробити. Отже, замість регламентуючої адміністрації, повстає адміністрація, що сприяє задоволенню потреб громадськості.

Слід застерегти, що існують численні галузеві зв’язки, оформлені особливими законами і адміністративними домовленостями. Суттєвою рисою структур територіальної публічної адміністрації є принцип взаємооб’єднання. Одиниці територіального самоврядування можуть створювати спільні організаційні структури з метою виконання громадських завдань. Умовою створення моделі адміністрації, у якій “стрижнем” діяльності є територіальна, а не галузева структура, була

побудова такої системової конструкції, у якій відповідальність за виконання основних функцій держави на окресленій території буде покладена на визначений одноособовий орган.

Було б невірним не відмітити і деякі проблеми, які вимагають продуманого вирішення. Так, у Польщі ще дискутується питання щодо форми виборів та повноважень повітових старост. На даний час перевагу віддано зростанню ролі партій у цьому процесі, а не підбору харизматичних лідерів. Проблемою залишається і реалізація доручених завдань, які часто стають не другорядними, а центральними. Зберігається і різна економічна сила окремих гмін, повітів, воєводств. Існує також тенденція до подріблення повітів, що протирічить концепції реформування. З економічної точки зору повітів мало б бути біля 200, реально ж існує 360.

На даний час публічна адміністрація Польщі складається із двох секторів – урядової адміністрації та місцевого самоврядування. До складу урядових адміністрацій належать Рада Міністрів, Прем'єр Ради Міністрів, міністри, центральні органи державної влади, територіальні незалежні органи виконавчої влади, які підпорядковані галузевим центральним органам, та територіальні органи виконавчої влади, підпорядковані воєводі.

Варто відзначити динамізм цієї системи. Наприклад, діяльність органів місцевого самоврядування регламентувалася статутами про гмінне самоврядування (8 березня 1990 р.), повітове самоврядування (5 червня 1998 р.) та самоврядування воєводства (5 червня 1998 р.). 11 квітня 2001 року було внесено зміни в ці та деякі інші статuti, що сприяло ліквідації протиріч та неузгоджень між ними. Суттєве значення мав статут від 20 червня 2002 року про прямі вибори вйта, бургомистра чи президента міста. Окремо 15 березня 2002 року врегульовано управління Варшавою, як

столичним містом. У 1996, 1998, 2006 та 2008 роках здійснено також реформування цивільної служби Польщі, яке продовжується.

Велике значення має також увага до інноваційного розвитку органів влади: впровадження системи управління якістю на основі стандарту ISO 9001, нагромадження та поширення досвіду кращої роботи, введення електронного урядування, проведення конкурсів, залучення до співпраці громадськості, неурядових організацій та ЗМІ, зростання уваги до етичних моментів в роботі публічної адміністрації, зростання ролі співпраці з неурядовими організаціями тощо, що вже досліджувалося нами. Підготовка Польщі до вступу до Європейського Союзу стала одним із факторів, які активно сприяли проведенню реформ.

Суттєвим для розуміння суті проблеми посткомуністичної трансформації є аналіз сучасних іноземних досліджень: тематики наукових програм провідних інституцій європейських країн, зокрема – держав ЦСЄ, що спеціалізуються на питаннях модернізації публічної адміністрації, а також досліджень окремих вчених.

Проблеми модернізації посткомуністичних суспільств плідно вивчає Інститут політичних наук Варшавського університету, який було створено ще у 1967 році. На сьогодні Інститут діє в межах факультету журналістики та політичних наук університету. Він є авторитетним осередком польської науки та навчальним центром, що готує магістрів та докторів політології. Провідні вчені Інституту запрошуються до іноземних університетів як гостьові професори. Цікавими для дослідника є періодичні видання Інституту – «Європейський огляд» (*Przegląd Europejski*) та «Політологічні дослідження» (*Studia Politologiczne*). Наприклад, журнал «Європейський огляд», окрім статей на європейську тематику, публікує документи і матеріали та рецензії, а також дає цікаву інформацію про авторів досліджень.

У 2006 та у 2008 роках нам вдалося наочно ознайомитися з діяльністю цієї установи, що дозволило глибше осмислити проблематику модернізації публічної адміністрації, побачити її у сукупності проблем, а доступні нам праці та консультація одного з найвідоміших польських політологів та правознавців Г. Іздебського, якому ми також вдячні за подаровані публікації, допомогли підібрати факти та врахувати точки зору польських авторів на проблеми євроінтеграції та модернізації адміністрації. Цікаві матеріали польською та англійською мовами розміщено на веб-сайті Інституту [179]. Крім інформації про Інститут, є матеріали про наукові дослідження, електронні версії журналів, дані про викладачів із переліком їх публікацій та електронними версіями частини з них. Аналіз досліджуваних у 1997 – 2008 роках тем свідчить про їх проблемну, хронологічну та територіальну широту. Крім того, в рамках кожної з тем дослідження диференціюється згідно з науковими інтересами окремих авторів.

Так, колектив під керівництвом професора Тадеуша Бодію, досліджуючи трансформаційні процеси, виділяє історичні корені трансформаційних процесів, теорію та практику трансформації. Досліджуються політична система, суспільство, культура, економіка тощо.

Тему «Політичні системи європейських держав» досліджував колектив на чолі із професором Збігнєвом Кельмінським. Предметом аналізу були системи організації влади держав-членів ЄС, відносини між главою держави, парламентом та урядом. Увага концентрувалася на чотирьох проблемах: суть і зміна моделі влади, парламентський контроль над урядом, питання еластичності урядових структур, роль глави держави в період підготовки до членства в ЄС. Вивчався також процес європеїзації правових систем держав ЄС.

Тему «Уряди європейських держав» досліджував колектив на чолі з професором Євгеніушем Зелінським. Увага спочатку концентрувалася на

вивченні урядових систем у «старих» членах ЄС, але після 2004 року колектив зосередився на вивченні урядових структур у «нових» країнах ЄС. Виділялися такі напрями студій : нарис розвитку урядів, роль прем'єра, склад, формування та організація діяльності урядів, завдання урядів і прем'єрів, уряди і політичні партії.

Тему «Парламентаризм держав Центрально-Східної Європи» плідно вивчав науковий колектив на чолі із професором Тадеушем Молдавою. Аналізувалася практика функціонування польської політичної системи. Вивчалися такі теми: «Польська модель коабітації» (cohabitation – фр. співіснування – М.Л.); «Роль уряду у розвитку законодавства» (М.Лазоцький); « Слідча комісія сейму та її діяльність» (Й.Железний). Проблему «Історичні корені політичної системи III Речі Посполитої» вивчала група, яку очолював професор Казимир Пржибуж. Простежено розвиток польської державності з метою виявлення факторів, що впливають на сучасну модернізацію та політичну систему країни. Предметом наукової рефлексії стало насамперед питання, як конкретні історичні факти і процеси детермінують елементи сучасного політичного життя. Досліджувався інституціональний вимір політичної системи, роль впливів, традиції у діяльності політичних партій, традиції громадянського суспільства та його політична культура.

Проблема «Культурові складові процесу європейської інтеграції» колективом на чолі з професором Францішеком Голембським досліджувалася з метою виявлення впливу культури у широкому розумінні слова на інтеграційні процеси.

Група дослідників на чолі з професором Станіславом Філіповичем досліджувала тему «Криза демократії та завдання легітимізації». Простежувалися зв'язки традицій демократії та сучасності, аналізувалися протиріччя між ідеалами та реальними політичними процесами.

Професор Гржегош Ридлевський зі своїм колективом досліджував тему «Адміністрація і політика в державах Європейського Союзу». Здійснено порівняльну характеристику функціонування політики та адміністрації в різних державах. Тема «Інституціональний вимір європейської інтеграції» (керівник професор Константин Адам Войташук) присвячена аналізу нормативних основ інституціональної системи ЄС, функціонування європейських інституцій, реалізації інтересів держав-членів в інституціональній системі ЄС, європеїзації груп інтересів і політичних партій тощо. Процеси трансформації розглядалися також колективом під керівництвом професора Станіслава Силовського в рамках теми «Польща та Німеччина в Європі».

Тема «Соціологічні та психологічні причини змін у суспільній свідомості поляків у процесі трансформації» досліджувалася групою вчених на чолі з професором Яном Гарлінським. Метою дослідження стало вивчення та опис змін, які відбуваються у суспільній свідомості під впливом різних аспектів процесу трансформації. Змінюючись у процесі системних реформ, сама свідомість теж є їх активним чинником, який може бути стимулюючим чи уповільнюючим фактором та виконувати роль модифікатора реформ. Серед виявлених змін у свідомості суспільства виділено: зміни у суспільних відносинах, контакти з інституціями нової політичної системи, становлення моделі участі громадськості в політиці.

Тема «Детермінування політичних відносин» (керівник професор Мирослав Карват) включала вивчення таких напрямів: вказівники політичного характеру і політичного механізму суспільних зв'язків, суть і морфологія політики, категорії аналізу механізмів політичного життя, типологія політичних явищ. Популярними стали спроби визначити закономірності та особливості посткомуністичної модернізації в окремих країнах, для чого використовується такі інструменти як універсальні та казусно-зорієнтовані порівняння. Проведення перших дозволяє врахувати

велику кількість характеристик, а других – глибоко проаналізувати окремі параметри досліджуваних об'єктів.

Цікавими для українських науковців можуть бути і дослідження вчених інших польських наукових інституцій, насамперед Національної школи публічної адміністрації. Характерною і плідною є їх співпраця із зарубіжними науковими закладами та робота в рамках європейських дослідницьких програм.

Підсумовуючи, можна відзначити значну увагу польських вчених до теоретичних питань посткомуністичної трансформації та модернізації публічної адміністрації, зокрема. Важливим було вивчення та впровадження кращого європейського досвіду організації влади. Такий підхід сприяв виробленню рекомендацій, частина з яких знайшла практичне застосування, що дозволило полякам напередодні вступу до Європейського Союзу зробити висновок про потенційну здатність органів влади до реалізації мети і завдань ЄС.

2.2. Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація» у польському праві та наукових дослідженнях

Задекларований розвиток політичної системи України на основі принципів європейського адміністративного простору вимагає уважного вивчення іноземного досвіду реалізації аналогічних процесів, що доцільніше робити на основі аналізу реформ у постсоціалістичних державах. Вивчення шляху Польщі від соціалістичної країни до сучасної держави з ринковою економікою та системою публічної влади, що відповідають вимогам Європейського Союзу, дає підстави стверджувати про близькість проблем, а відтак – і форм та методів їх вирішення. Зокрема, у польському праві та історіографії уже давно прижилися поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація», які все більше

застосовуються і в українській науці, насамперед в узагальнюючих працях чи дослідженнях управлінської практики у європейських державах (В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Грицяк, І. Макаров, О. Машков, С. Серьогін, В. Тертичка). На наш погляд, правильне визначення цих понять та врахування зарубіжної практики їх застосування дозволить точніше використовувати ці терміни в українському праві, що особливо важливо, враховуючи необхідність його адаптації до європейського права.

Осмислюючи розуміння понять «публічна влада» та «публічна адміністрація» у польському праві доцільно виходити, насамперед, із основних засад Конституції Республіки Польща (далі – Конституція РП), яка була прийнята Національними зборами 2 квітня 1997 року, схвалена на референдумі 25 травня і набрала чинності з 17 жовтня того ж року (189). Вона стала основою для низки документів, що регулюють суспільне життя та, зокрема, діяльність органів влади.

У першу чергу варто відзначити виділені у Конституції РП принципи організації життя суспільства. Задекларований принцип суверенності народу у зовнішньому вимірі він означає суверенність держави як суб'єкта міжнародного права, а у внутрішньому – публічну владу в державі, а також усвідомлення того, хто є носієм цієї влади і в чийх інтересах вона здійснюється. Засада суверенності народу означає, що найвища влада в державі (влада суверена) знаходиться в руках народу як правової спільноти і здійснюється всіма громадянами. У ст. 4 Конституції РП зазначається, що «верховна влада в Республіці Польща належить Народу. Народ здійснює владу через своїх представників або безпосередньо».

Засада незалежності і суверенності держави означає її самостійність у вирішенні всіх належних їй справ (ст.ст. 5, 26, 90, 126).

Засада політичного представництва (ст. 4) передбачає здійснення народом влади через своїх представників. У Конституції також

передбачено певні форми коригування публічної політики – через вибори, страйки, маніфестації, референдуми, звернення.

Засада політичного плюралізму відображає відмінності і особливості громадян та дає можливість представництва їх поглядів у публічному житті. Свобода створення та діяльності політичних партій на основі добровільності та рівності громадян (ст. 11) покликана створити умови для використання демократичних методів впливу на вироблення державної політики.

Засада громадянського суспільства покликана забезпечити активність громадян та спирається на неї, враховує необхідність плюралізму у різних сферах життя. Конституція РП виділяє у цьому відношенні дві основні інституції – засоби масової інформації та релігійні організації. До основ конституційного ладу віднесено свободу совісті і вірування.

Засада демократичної правової держави (ст. 2) дає основу для встановлення політичного устрою та розвитку політичного життя.

Засада ринкової економіки (ст. 20) окреслює основи ринкової економіки та головні її принципи: приватна власність, свобода господарської діяльності, діалог і співпраця партнерів. Ця засада суттєво доповнюється ідеєю соціальної держави.

Засада поділу і рівноваги влад (ст. 10) є неодмінною умовою сучасної держави, означаючи як функціональний розподіл сфер їх впливу, так і систему стримувань та противаг.

Варто виокремити і засаду допоміжності, що сприймає людину як відправну точку всіх дій держави, передбачає, що держава та публічна влада повинні здійснювати лише ті завдання, які людина разом із сім'єю виконати не може.

На наш погляд, важливо звернути увагу на використання у польській Конституції та інших нормативно-правових актах термінології. Як уже

ззначалося, у законодавстві Співтовариства поширене поняття «публічна адміністрація», проте немає жодного його визначення, яке можна було б назвати обов'язковим (83.с.28). Подібне можна сказати і про законодавство Польщі. Як правило, у Польщі термін «публічна адміністрація» використовується у широкому розумінні слова. Згідно з однією з таких дефініцій, яка міститься на офіційному сайті Департаменту Цивільної Служби Канцелярії Прем'єр-Міністра Ради Міністрів, публічна адміністрація це коло діяльності, цінностей і організаційних та виконавчих перетворень, що спрямовані на реалізацію публічних інтересів через різні суб'єкти, органи та інституції на основі статуту і в окреслених правом формах [162].

Термін «публічна адміністрація» визначається польськими авторами у різних площинах (наприклад, з точки зору реалізованих справ чи суб'єктів їх реалізації). Відповідно, пропонуються різні поділи публічної адміністрації. Наприклад, відомий політолог Я. Боць виділяє урядову, самоврядову та державну адміністрації [148; 149]. Отже, йдеться про узагальнюючий термін, близький, на наш погляд, до українського аналога «публічне управління».

Такий поділ чітко простежується і у польському законодавстві. Так, діяльність працівників органів територіального самоврядування регулюється законом від 22 березня 1990 року, діяльність працівників урядової адміністрації – законом від 21 листопада 2008 року, а інші державні урядовці керуються законом від 16 серпня 1982 року.

Орган публічної адміністрації, як зазначено у Кодексі адміністративної поведінки, це орган урядової адміністрації, орган територіального самоврядування, інший державний орган чи суб'єкт, якщо на підставі права він уповноважений до вирішення індивідуальних справ у адміністративній сфері [188]. За іншими визначеннями, орган публічної адміністрації це людина чи група людей, що діють в організаційній

структурі держави чи територіального самоврядування з метою реалізації норм адміністративного права у визначений тим правом спосіб та в межах компетенції.

Доцільно відзначити також наявність у польській довідковій літературі точки зору на державну владу як форму публічної влади, а державна служба у Польщі, як і у багатьох країнах світу, є частиною більш широких понять – публічна служба або публічна адміністрація. Значно вужчим є поняття «цивільна служба», яке стосується лише урядовців (urzędników) урядової адміністрації центрального та територіального рівня.

Разом з цим, у Конституції РП вживаються не всі ці терміни. Конституція визнає польську державу демократичною, правовою (ст.2) та унітарною (ст. 3). Згідно ст. 126, Президент Республіки Польща є її верховним представником і гарантом неперервності «державної влади». Конституція неодноразово, щоправда, не завжди послідовно, використовує терміни «публічна влада» чи «публічні влади». Зокрема, термін «влада публічна» використовується лише у статтях 15 (децентралізація публічної влади) і 16 (участь територіального самоврядування у здійсненні публічної влади).

Значно частіше у Конституції РП використовується поняття «публічні влади» (ст.ст. 25, 51, 65, 68, 69, 70, 71, 74, 75). Раніше подібний термін використовувався лише раз, мимохідь, у Березневій Конституції 1921 р (ст. 107): «Громадяни мають право вносити особисті чи колективні петиції до всіх представницьких суб'єктів і публічних, державних і самоврядових влад»).

У Конституції Республіки Польща 1997 року наголошується, що публічні влади зберігають безсторонність у питаннях релігійних, світоглядних і філософських переконань (ст. 25), не можуть отримувати, збирати і надавати іншу інформацію, ніж та, що необхідна у демократичній, правовій державі (ст. 51). Передбачено, що публічні влади

проводять політику, спрямовану на повну трудову зайнятість (ст. 65), зобов'язані забезпечувати особливу охорону здоров'я дітям, вагітним жінкам, особам із фізичними та психологічними вадами та особам літнього віку, боротися із епідеміями, підтримувати розвиток фізичної культури (ст. 68), а також надавати у відповідності до закону допомогу особам, що мають фізичні вади (ст. 69). Публічні влади забезпечують громадянам загальний і рівний доступ до освіти (ст. 70), повинні надавати особливу допомогу матерям (ст. 71) та дітям (ст. 72). До важливих обов'язків публічних влад відноситься охорона довкілля (ст. 74). Вони повинні також проводити політику сприяння задоволенню житлових потреб громадян (ст. 75), захищати споживачів (ст. 76).

Досить широко використовується і словосполучення «органи публічної влади». Регламентовано їх діяльність на основі та в межах права (ст. 7.), визначено термін повноважень конституційних органів публічної влади та осіб, що входять до їх складу (ст. 238). Громадянам гарантовано права: на отримання інформації про діяльність органів публічної влади (ст.61), подавати петиції, пропозиції і скарги в органи публічної влади (ст.63), вимагати від органів публічної влади охорони дитини від насилля, жорстокості, експлуатації і деморалізації (ст. 72). Кожен має право на компенсацію шкоди, завданої неправомірними діями органу публічної влади (ст. 77) та на звернення до Захисника Громадянських Прав з проханням захисту своїх свобод і прав, порушених органами публічної влади (ст. 80).

Слід вказати також на використання терміну «державні органи» (ст. 146). Відзначено, що до відання Ради Міністрів належать питання політики держави, які не закріплені за іншими державними органами і органами територіального самоврядування. Рада Міністрів керує «урядовою адміністрацією».

Використовується також термін «орган публічної адміністрації» (ст.79).

У ст. 10 вказано на розподіл та рівновагу законодавчої влади (Сейм і Сенат), виконавчої влади (Президент Республіки Польща та Рада Міністрів), судової влади (суди і трибунали), а ст. 16 доповнює цей перелік, наголошуючи, що територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади.

На думку автора Коментаря до Конституції Республіки Польща П. Вінцорека, органи публічних влад це всі ті інституції, які мають статутні компетенції щодо прийняття владних рішень, що пов'язують громадян та інших суб'єктів права (238, с.19). «Влада» пов'язана з управлінням до виконання публічного владування, або, використовуючи римські терміни – виконання *impregium*.

Можна зробити висновок, що широке застосування у Конституції РП термінів «публічна влада» чи «публічні влади», а також «органи публічної влади» («органи публічних влад») має за мету, уникнення випадків багатозначності термінів «державна», а також «державні органи».

Доцільно нагадати, що термін «державна», а також - «органи державної влади» мають принаймні два значення: широке і вузьке. Під державою традиційно розуміють сукупність публічних влад, сукупність організацій публічних влад, «структур органів публічних влад» чи «апарат публічної влади». Таке широке розуміння терміну «державна» включає до нього і територіальне самоврядування.

Вужче розуміння держави не охоплює територіальне самоврядування. Отже, можливе окреслення самоврядування як інституції публічної влади, що знаходиться за межами держави, хоч і під її наглядом. Таке розуміння означає зайняття певної позиції у суперечці, що триває у польській літературі з радянських часів, про державний чи позадержавний характер територіального самоврядування. На думку відомого польського

правознавця Г. Іздебського, ця дискусія, хоча й має ідеологічний характер і стосується основ системи публічних влад (чи держави у широкому значенні), на практиці завжди відноситься до окреслення самостійності територіального самоврядування у стосунках з державою у вузькому значенні.

Г. Іздебський вважає, що автори Конституції III Речі Посполитої прагнули – через впровадження, позбавленого ідеологічного впливу, терміну «публічна влада» виключити підстави суперечки про державний характер самоврядування. Вони використовують термін «публічні влади» і його варіанти на визначення держави в широкому значенні, щоб користуватися термінами «державна влада» у вузькому значенні (ст. 126). Наприклад, вказується, що Президент Республіки Польща є гарантом послідовності «державної влади», «органу державної влади» (ст. 90), а «Республіка Польща може передати міжнародній організації чи міжнародному органу компетенції органів державної влади у деяких справах». Виділено «державні органи» (ст. 210, що окреслює завдання Речника Громадянських Прав), «державні організаційні підрозділи» (ст. 203, що окреслює завдання Вищої Палати Контролю) чи «державна публічна заборгованість» (ст. 216). У цих статтях поняття «державний» відповідає вузькому розумінню держави.

Єдиним відходом від тієї засади, зрештою, традиційним - є визнання Найвищої Палати Контролю головним органом державного контролю (ст. 202), а також визнання її контрольних прав і щодо органів територіального самоврядування та комунальних підрозділів, щоправда, у вузькому плані, ніж щодо державних органів. Це викликано необхідністю такого контролю з боку суспільства (ст. 203).

Відносно адміністрації – суттєву частину якої становить територіальне самоврядування - творці Конституції користуються

термінами «публічна адміністрація», що охоплює і самоврядування (наприклад, ст. 79, що стосується конституційних скарг).

Термін «держава» використовується в основному широко і відповідає поняттю «публічної влади», як і значно давнішому поняттю - «Річ Посполита». Не випадково, у багатьох статтях Конституції говориться про відповідальність Республіки, а у преамбулі і у розділі 1 вживаються терміни «демократична правова держава», «унітарна держава», говориться про «стосунки між державою і церквою». У ст. 146 відзначено, що Рада Міністрів проводить внутрішню і зовнішню політику Республіки Польща і виконує належні їй повноваження щодо «політики держави, не призначені для інших державних органів та територіального самоврядування». З цього можна зробити висновок, що територіальне самоврядування може займатися певними справами з цієї сфери державної політики. В інших випадках мова йде про державу у вузькому значенні слова – наприклад щодо Скарбниці Держави (ст. 218) та бюджету держави (ст. 219)

З цього приводу П. Вінцорек робить висновок, що «до органів публічної влади Конституція відносить державні органи - установчі, виконавчі, в т.ч. органи урядової адміністрації, судові, а також органи самоврядування – територіального, професійного, господарського тощо» [238, с.19) . Г. Іздебський додає, що серед конституційних органів держави виступають і органи, що не належать до жодної з трьох традиційно названих влад. Це зокрема, «органи державного контролю та охорони держави», описані у розділі IX Конституції.

Держава у вузькому значенні має ієрархічну організацію, що проявляється, передусім, у рамках урядових структур, а також у судовій гілці влади. Разом з тим, Конституція РП проголошує: «Територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади» (ст.15). Отже, органи територіального самоврядування виступають

інструментом децентралізації публічної влади. Саме на це спрямовувалася польська адміністративно-територіальна реформа.

На наш погляд, ці висновки П. Вінцорека та Г. Іздебського можна доповнити нагадуванням про особливий статус у Польщі католицької церкви, що знайшло відображення у ст.25 Конституції, хоча вона й передбачає безпристрасність публічних влад у релігійних питаннях. Практика свідчить, що Костьол має значний вплив на всі сторони життя в Польщі.

Це ж підтверджують і польські урядовці. Так, у виступі Прем'єра Є. Бузка 21 листопада 2000 року перед представниками церкви, парламенту, урядовцями та представниками територіального самоврядування наведено слова папи Яна Павла II щодо значної ролі Костьолу у світських справах. На наш погляд, це цікаве питання вимагає спеціального дослідження.

Окремого дослідження потребує і зростання ролі неурядових організацій у публічному управлінні, що відображає тенденцію становлення громадянського суспільства.

Варто звернути увагу і на використання в Конституції Республіки Польща терміну «публічні» у сполученні з іншими: права (ст.ст. 60, 62), завдання (ст. ст. 15, 16, 163, 166), цілі (ст. 21), фінанси (розділ X), функції (ст. 61, 132), повинності (ст. 84), доходи (ст. 167), школи (ст. 60), обов'язки (ст. 150), а також – публічний інтерес (ст.16, 213), публічна служба (60).

Необхідно відзначити продовження у Польщі дискусії щодо суті публічної влади. Це поняття є предметом обговорення на наукових конференціях, круглих столах, семінарах тощо. Наприклад, як зазначалося у доповіді К. Бобінської на науковому семінарі в Інституті Економічних наук ПАН 1 лютого 2007 року, на приватизацію секторів господарчої інфраструктури в Польщі впливали такі групи інтересів:

1. публічна влада, що в довготерміновому горизонті діє в інтересах загалу;

2. публічна влада, що діє у власних короткотермінових інтересах;
3. управлінські кадри державних підприємств;
4. працівники підприємств.

Розуміючи в даному випадку під «загалом» суспільство, можна зробити висновок, що автор усвідомлює і виокремлює спільність та розходження інтересів публічної влади та суспільства. Вочевидь, що їхнє зближення і є завданням розвитку громадянського суспільства.

Слід наголосити також на необхідності уважного перекладу польських термінів. Наприклад, на наш погляд, невірно зроблено переклад терміну «publiczna» російською мовою у виданій в Польщі книзі «Четыре реформы. От концепции до реализации» [130]. У ній використовується термін «общественный». На нашу думку, точнішим відповідником польському оригіналу буде «публічний», який, зокрема, використовується у російськомовному перекладі польської конституції.

Отже, терміни „публічна влада» та «публічна адміністрація» відображають в польському праві та наукових працях організовану діяльність, яка реалізується за допомогою певного апарату і спрямовується на досягнення публічної мети. Визначення цих термінів робиться різними способами, в залежності від площини їх оцінки. Відповідно є різні визначення складових публічної адміністрації. Зазвичай до неї відносять адміністрації: державну, урядову та територіального самоврядування. Крім того, слід додати органи державного контролю та охорони держави, які виконують необхідні функції публічної влади, не входячи до якоїсь із її гілок. Усі разом їх можна визначати і як «публічні влади», які спільно здійснюють «публічне управління» на основі сучасних європейських принципів. Основними рисами публічної адміністрації є реалізація публічного інтересу, задоволення потреб суспільства, діяльність на основі права і в його межах, політичний характер, стабільність та неприбутковість діяльності, різнобічність форм та методів, а основними

функціями – нормативно-регламентаційна діяльність, надання послуг та регулювання економічного розвитку.

2. 3. Принципи модернізації публічної адміністрації Польщі в умовах євроінтеграції

Аналіз світових тенденцій свідчить про значну еволюцію, яку проходять органи влади у напрямі децентралізації управління, зростання ролі органів місцевого самоврядування, концентрування зусиль на наданні послуг населенню та впровадження нових методів роботи, які багато в чому схожі на менеджмент у бізнесі. Очевидно, що в цьому напрямі рухається і система влади в Республіці Польща та інших посткомуністичних держав. Потрібно наголосити на взаємозв'язку цих змін із євроінтеграційними процесами.

Варто відзначити певне зближення форм організації владних інституцій та роботи їх працівників за принципом публічної адміністрації. У цьому є свій резон, оскільки, в принципі, людині байдуже хто вирішує її проблеми. Головне, щоб вони були вирішені вчасно і якісно. Сприйняття нової філософії відносин між державою і суспільством, яка розглядає публічну службу як надавача послуг населенню, примушує вивчати та запроваджувати відповідні форми роботи.

Аналіз свідчить про значний вплив європейських інституцій на модернізацію публічної адміністрації посткомуністичних країн, що особливо помітно на етапі їх підготовки до вступу в Європейський Союз.

Дослідники стверджують про близькість та залежність термінів «європейська інтеграція» та «європеїзація». Так, на думку Р. Айзінга, «розгляд концепту політичної інтеграції дає можливість розкрити суть концепту європеїзації» [2, с.255]. Цей автор виділяє три основні визначення поняття «європеїзація». У першому випадку, європеїзація по

суті розглядається як синонім європейської інтеграції (Т. Піссе, М. Грін Ковлес, Д. Копорасо). Друге трактування терміну зводить його до впливу європейської інтеграції «на національних акторів, процеси і структури» (Л. Ладрех). Третя концепція (К. Радаеллі) комбінує обидва перші варіанти. Отже, «європеїзацію» можна розуміти як вплив інтеграційних процесів на країни-учасниці. Д. Боссарт та К. Деммке виділяють європеїзацію національних типів управління через законодавство ЄС, європеїзацію робочої діяльності національних посадових осіб, європеїзацію національних типів управління та державної служби через адміністративну співпрацю, європеїзацію національного закону про державну службу та національної кадрової політики через прецедентне право Європейського суду та створення управлінських мереж [15, с.87].

Термін «публічна адміністрація» охоплює в Польщі органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Отже, під європеїзацією публічної адміністрації слід розуміти зміни у державному управлінні та місцевому самоврядуванні в процесі європейської інтеграції. Саме в цьому розумінні дана проблема досліджується нами на прикладі Польщі. Водночас, на наш погляд, варто мати на увазі й можливість використання національною публічною адміністрацією європейських цінностей, принципів, підходів та методів роботи і без входження країни до Європейського Союзу.

В українській науці державного управління проблема європеїзації органів влади загалом і Польщі, зокрема, розкривається у загальних дослідженнях з питань європейської інтеграції (В. Бульба, І. Грицяк, Н. Гнидюк, О. Дзяд, Л. Прокопенко, О. Рудік, Н. Рудік, В. Стрельцов). Окремі аспекти реформування публічної адміністрації Польщі розкрито також у кількох наших публікаціях. Відносно Польщі дане питання висвітлюється значною мірою за рахунок співучасті польських авторів (Я. Гонцяж, М. Кулеша).

Проблема європеїзації публічної адміністрації досить докладно висвітлюється польськими авторами, насамперед, у спеціальних дослідженнях (Г. Гроссе, Д. Длугощ, Г. Ридлевський, Я. Чапутович), а також у загальних роботах з питань розвитку публічної адміністрації Польщі (М. Кулеша, Г. Іздебський) та Європейського Союзу (А. Дебіцька, М. Дебіцький). Значна частина таких публікацій розміщена у фахових журналах “Sluzba Cywilna” та “Przeгляд Sluzby Cywilnej”.

У науковій літературі вже хрестоматійним стало твердження щодо відсутності універсальної моделі європейської держави та використання в залежності від національних традицій англійської, французької, німецької чи шведської моделей публічної адміністрації. Ключовими є дві засади – форма правління та форма державного устрою, що впливають на особливості публічної адміністрації. Водночас, об'єднуючими є універсальні засади демократичного характеру держави та поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, а також вплив глобалізації, інформатизації та впровадження нових управлінських технологій. Європейська інтеграція вимагає і певної уніфікації вирішення організаційних та процедурних питань, хоча «сила національних традицій така значна, що перспективу цілковитої універсальності адміністрацій окремих держав варто трактувати як дуже далеку» [217, с.14-15].

Отже, мова не йде про створення універсальної системи управління, а про запровадження європейських стандартів, пов'язаних як із процесом європейської інтеграції, так і з загальними процесами модернізації, інтернаціоналізації і демократизації влади.

Як наголошує Г. Гроссе [174], європейська інтеграція має три основні виміри: політико-адміністративний, економічний і культурний. Перший з них пов'язаний з політичним вступом до кола інституцій Європейського Союзу і охоплює процес гармонізації національного права і підготовку адміністративних структур до членства в ЄС.

У цьому процесі європеїзації кращі шанси мають держави із більшим «суспільним капіталом» (типом поведінки, що дозволяє членам даного суспільства взаємно довіряти один одному і співпрацювати у процесі створення нових груп і об'єднань (Дж. Колеуман, Р. Путман, М. Зінгер, А. Вільдавський), до яких можна віднести і Польщу.

Слід також відзначити, що формування системи державної влади у II Речі Посполитій відбувалося з урахуванням російського, австрійського, німецького та французького впливів, а в роки III Речі Посполитої помітним було повернення до польських традицій державотворення.

Протягом 1990-2006 років у Польщі порівняно швидко і ефективно було проведено реформування органів влади. Потрібно відзначити динамізм та наступність цього процесу у напрямі реалізації принципів європейського адміністративного простору. Вивчення принципів, системи та особливостей публічної служби в Польщі, а також досвіду удосконалення діяльності владних органів, дозволяє зробити висновок про необхідність його використання в Україні, за умови врахування вітчизняних особливостей. На наш погляд, важливо відзначити комплексність пошуків польських колег і прагнення застосовувати різноманітні методи та форми роботи.

На думку одного із авторів реформи публічної адміністрації в Польщі Міхала Кулеші, суть і наслідки цієї реформи виходять далеко за рамки правової і конституційної сфер. Реформа зруйнувала головні монополії тоталітарного режиму: політичну монополію однієї партії, принцип унітарності державної влади та державної власності [51].

За Конституцією, Польща є демократичною унітарною республікою. У Конституції закладено загальноєвропейські підходи до формування та функціонування органів влади, що сприяло поглибленню реформ. Наріжними принципами стали деполітизація адміністрації, децентралізація управління, зростання ролі місцевого самоврядування,

допоміжність (обмежене втручання адміністрації в життя суспільства), прозорість та відкритість дій органів влади, зростання ролі якісних критеріїв, впровадження нових методів роботи, поглиблення відносин із громадськістю, неурядовими організаціями та ЗМІ тощо.

Важливою передумовою змін стало прийняття у Польщі європейських стандартів публічного управління. Головним з них є забезпечення права кожного на об'єктивне і ретельне вирішення органами влади його справи у передбачені законом терміни. Наступний стандарт спрямований на створення нових стосунків між громадянами та владою на базі принципів Європейського Кодексу доброї адміністративної практики: законність, недискримінація, співмірність, заборона зловживання управлінням, нейтральність і незалежність, об'єктивність, ввічливість тощо. Третій стандарт стосується регулювання процедур та результатів діяльності адміністрацій з метою забезпечення ефективної роботи, що особливо помітно із впровадження системи управління якістю. Критерії оцінки сконцентровані навколо процедур надання послуг, управління людськими засобами, механізму стратегічного планування, мотивації працівників та забезпечення внутрішнього партнерства. Важливого значення набуває управління змінами.

Вчені також відзначають європеїзацію завдань та їх організаційного забезпечення в публічній адміністрації, оскільки сприйняття європейських стандартів неминуче веде до організаційних змін. На наш погляд, саме цей процес можна назвати формуванням європейського адміністративного простору. Він посилюється в силу підготовки та входження до Європейського Союзу, що підтверджується польським прикладом європеїзації публічної адміністрації. Окрім створення нових державних інституцій, пов'язаних із входженням до Європейського Союзу, мова йде про впровадження європейських форм діяльності органів влади та відповідну підготовку держслужбовців.

Ключового значення набуває забезпечення якості діяльності публічної адміністрації. Європеїзація стандартів, завдань та їх організаційного і процесуального забезпечення веде до їх уніфікації. Це стосується як діяльності державних органів влади, так і органів місцевого самоврядування. У цьому відношенні варто звернути увагу на спостереження К. Линьова, що у всіх документах і програмах розвитку європейського співтовариства скорочуються повноваження національних державних інститутів і зростає роль регіональних структур управління, та зауваження Г. Ридлевського про необхідність у перспективі змін у структурі органів територіального самоврядування, які повинні відповідати умовам ефективної участі у загальноєвропейських програмах [217, с. 23]. Це стосується необхідності виконання завдань, пов'язаних із використанням європейських коштів в рамках певних програм, пошуку інформації та управління нею тощо.

Ознаками європеїзації публічної адміністрації стають спроможність реалізації спільних завдань (законодавче забезпечення, ясність мети і стратегії, умови праці, здатність співпраці з неурядовими організаціями тощо), а також вміння передбачення та зняття соціальної напруги.

Варто взяти до уваги застереження польських вчених щодо необхідності не лише відповідати вимогам Європейського Союзу, а й протистояти викликам європеїзації. Першим викликом є необхідність стабілізації негативних наслідків лібералізації економічної діяльності (насамперед лібералізація торгівлі, фінансових ринків, інтенсивна приватизація тощо). По-друге, імітаційне впровадження функціонуючих в ЄС інституцій знижує вплив національних органів влади на економічний розвиток та вирішення соціальних проблем. Мова навіть може йти про впровадження «інституцій, неадекватних з точки зору потреб держави та розвитку» [173]. Космополітична та універсальна європейська культура

може мати негативний вплив на національну і стати причиною посилення націоналізму.

Польськими дослідниками вказується також на таку особливість діяльності загальноєвропейських структур, як зменшення ролі політичних факторів та зростання значення управлінців та експертів при виробленні і прийнятті рішень. Бракує також механізмів гармонізації європейських і національних адміністративних структур.

Певним викликом є і необхідність розширення дипломатичних служб з метою участі у європейських структурах, а також забезпечення фахової та мовної підготовки держслужбовців. Польща зацікавлена, щоб її представляли кваліфіковані спеціалісти, оскільки від цього залежить вирішення існуючих проблем. Водночас, виникає потреба заміщення цих фахівців у національній публічній адміністрації.

Європейська комісія визначила мінімальну кількість штатних місць, які до 2010 року мали бути заповнені громадяни держав, що стали членами ЄС у 2004 році. Для поляків було зарезервовано 1341 місце. За 10-15 років громадяни нових держав-членів ЄС становитимуть п'яту частину урядників, оскільки населення цих держав складає 20% населення ЄС. В Комісії зайнято 25 тисяч працівників (включаючи тимчасових), з них 17 тисяч у Брюсселі, отже в ній повинні працювати близько 5 тисяч громадян з нових держав-членів, в т.ч. 2 тисячі поляків. Цей перелік не включає 500 тимчасових місць, на які набір розпочато з 2003 року.

Представники Комісії наголошують, що це офіційне завдання, яке мусить бути виконане. Набір проводиться шляхом конкурсних екзаменів, кандидати мусять мати, насамперед, відповідну кваліфікацію та мотивацію. Особливу вагу для кожної держави мають становити «мериторичні» місця, т.зв. адміністраторів, окреслені як категорія А. Найбільше серед адміністраторів осіб з французьким паспортом – 1284 на 9451. Маючи в півтора рази більше населення, німці мають 1150

адміністраторів, а 10-мільйонна Бельгія – аж 1056. Директорів у тому переліку 276, найбільше французів – 49, британців – 40 і німців – 38. Для нових членів зарезервовано 41 директорське місце, в т.ч. 16 для поляків. Набір відбувається шляхом проведення близько 50 конкурсів за тими самими критеріями, що діють для старих членів ЄС. З цього питання цивільна служба ЄС дуже тісно співпрацює з урядовими адміністраціями, громадянським суспільством і громадськими організаціями держав-членів, але є незалежною, вона, а не ради держав, піклується про набір нових урядників на підставі результатів конкурсних екзаменів. Зарплати в Комісії відносно високі, що неминуче веде до певного відтоку кваліфікованих управлінських кадрів з національного ринку праці. З іншого боку, роботу у європейських структурах можна розцінювати як хорошу школу, що сприяє, зрештою, європеїзації національної публічної адміністрації.

Слід також відзначити, що польські реформи публічної адміністрації відбуваються у порівняно стислі терміни, наслідком чого була їх несистемність, відсутність загального бачення кінцевого результату, належного фінансування тощо, що характерно й для України. У польській публіцистиці та й науковій літературі поширення здобули терміни «реформаторська гарячка», «реформування через кризу» тощо. Яскравим прикладом такого реформування можуть бути непослідовні кроки щодо реформування цивільної служби. Так, з 1990 року почалося створення Закону про Цивільну службу, але кожен новий уряд вносив до проекту зміни, часто відкликаючи його із Сейму. Прийнятий у 1996 році Закон вже у 1998 році було замінено новим. У 2006 році було прийнято черговий Закон про цивільну службу та створено Державний резерв кадрів на найвищі посади. Але вже на початку 2008 року внесено пропозиції про відміну цього кадрового резерву та внесення суттєвих змін до діючого закону [213].

Головні принципи реформування органів влади в Польщі були вироблені у 1989-1990 роках. Підсумовуючи, можна виділити такі основні принципи формування та діяльності публічної адміністрації Польщі: спрямованість на побудову громадянського суспільства, децентралізація управління, зростання ролі місцевого самоврядування, чітке визначення сфер публічної діяльності, субсидіарність, ефективність, прозорість, відкритість та гнучкість, адаптація законодавства до вимог Європейського Союзу та забезпечення відповідної підготовки кадрів.

Європеїзація публічної адміністрації Республіки Польща засвідчує необхідність теоретичного осмислення цього процесу, з'ясування вузлових принципів реформ, врахування як переваг, так і викликів, важливості використання іноземного досвіду, поєданого із уважним підходом до національних особливостей. Аналіз показує, що, загалом, європеїзація польської публічної адміністрації дала позитивні результати, що дозволило Республіці Польща стати членом Європейського Союзу, захищати свої національні інтереси, провести успішну адміністративно-територіальну реформу, сприяти значному зростанню ролі в житті суспільства неурядових організацій тощо. Водночас, варто відзначити і проблемні моменти європеїзації, які пояснюються відсутністю єдиного підходу до реформ, політичною боротьбою, фінансовими труднощами, необхідністю поєднувати економічні, соціальні та політичні перетворення та проводити їх у стислі терміни. Очевидно, що саме така ситуація і є типовою для постсоціалістичних країн. Характерно також, що процес європеїзації публічної адміністрації в Польщі продовжується при зростаючому впливі на нього європейських інституцій та вимог Європейського Союзу.

2. 4. Умови та причини трансформації органів влади

Шляхи модернізації держави є предметом постійних дискусій серед українських політиків, державних діячів та науковців, що свідчить про актуальність даної проблеми. Розглядаючи модернізацію як «комплексний процес системних змін держави», «що приводить державу у відповідність з наявними в сучасному світі досягненнями державного будівництва» [118, с.6, с.12], важливо творчо використати іноземний досвід, що може полегшити і зробити швидшим процес змін. Наприклад, аналіз свідчить, що багато в чому ми повторюємо польський шлях становлення та модернізації держави, що робить необхідним вивчення процесу реформ публічної адміністрації в Польщі. Зокрема, важливо проаналізувати трансформацію виконавчої влади в цій державі з точки зору її формування, взаємозв'язку із політичними силами, парламентом та Президентом.

Доцільно зауважити, що згідно з нормами Конституції Республіки Польща не лише Кабінет Міністрів, а й Президент здійснюють виконавчу владу [190, ст.10]. Раду Міністрів визначено як орган, що проводить внутрішню і зовнішню політику Речі Посполитої і керує урядовою адміністрацією. До її компетенції належать питання політики держави, які не закріплені за іншими державними органами та органами територіального самоврядування [190, ст.146, п.п.1,2, 3].

Польські науковці застосовують кілька назв для вищого органу виконавчої влади. Термін «кабінет» охоплює вище керівництво: прем'єр, віце-прем'єри і міністри. Термін «уряд» охоплює «кабінет» та організаційну структуру, яка його обслуговує. У його ієрархічній структурі виокремлюють три функціональні групи: політичні особи – кабінет, а також секретарі та підсекретарі органу; середні особи - шефи департаментів; адміністративно-технічні- урядники міністерств.

Сьогодні не лише у розмовах та пресі, а і у польській науковій літературі найчастіше використовується термін «уряд», хоча конституційним є лише поняття «Рада Міністрів». Конституція 1997 року оперує тільки цим терміном, що, на думку польських вчених, викликано історичним традиціями та бажанням застосовувати єдину назву органу влади у всіх правових актах [201, с.218]. Слід додати, що до 1997 року у правових актах використовувалися різні терміни. Наприклад, у Малій Конституції від 17 жовтня 1992 року паралельно використовувалися терміни «Рада Міністрів» та «уряд».

Доцільно звернути увагу на те, що дослідники часто називають різну кількість урядів Польщі після 1989 року. Це пов'язано з тим, що деякі прем'єри починали формувати уряд, але з тих чи інших причин змушені були відмовитися від цього. У нашому дослідженні згадано і такі випадки, оскільки це допомагає глибше зрозуміти механізм формування цього чільного органу виконавчої влади.

Слід відзначити, що проблеми модернізації публічної адміністрації Польщі загалом та еволюція урядів мало вивчені українськими вченими. Вивчення діяльності урядів Польщі проводилося в основному в рамках досліджень, присвячених координації європейської політики [83]. Польськими вченими дана проблема досліджувалася у вже згаданих нами загальних роботах з питань розвитку публічної адміністрації, дослідженнях з теорії права [195] та політологічних працях [201; 202; 238].

У формуванні та діяльності уряду важливу роль грає його підтримка законодавчою владою. Формування нового уряду передбачає підбір політиків на найвищі посади, створення урядової програми та забезпечення підтримки в парламенті через створення урядової більшості.

Існуюча в Польщі пропорційна виборча система часто приводить до ситуації відсутності у парламенті партії, яка б мала більшість мандатів. Тому звичною є практика створення коаліційних урядів. На думку

А. Антошевського, на створення та збереження коаліції впливають такі фактори: політичні традиції; довготермінові стратегії партій-членів коаліції; внутрішньопартійні конфлікти; амбіції лідерів; стосунки між партійними елітами; характер політичного режиму; внутрішні та зовнішні події [145]. Додамо, що практика Польщі показує також на значну, а часто й вирішальну роль у формуванні та діяльності уряду позиції Президента держави, що помітно і в Україні.

У Польщі після 1989 року помітною була тенденція до входження до коаліцій генетично близьких політичних сил, яких об'єднувало те чи інше відношення до соціалістичного минулого. Тому переважала модель синкретичних коаліцій, в яких часто політичні партії були носіями різних ідеологій чи орієнтувалися на різних політиків. В. Єднака наголошує, що до 1993 року в парламенті домінували малі партії, а з цього часу – великі [185, с. 136-137]. На другому етапі домінувала безальтернативність створення коаліції та проблемність формування нової. Особливо яскраво це проявлялося при переважанні в парламенті центристських партій.

М. Мігальський, В. Войташик та М. Мазур виділяють три фази створення урядових коаліцій в Польщі: фаза партійної нестабільності (1989-1993); фаза стабілізації (1993-1997); фаза повторної нестабільності (після 1997 року) [202, с. 220]. Але праця цих авторів видана у 2006 році, тому в ній не охоплено періоду останніх років. Очевидно, що ще рано робити висновки щодо суті сучасного етапу трансформації виконавчої влади в Польщі, але вже очевидно, що надії на стабільність після виборів 2005 року не виправдалися.

На першому етапі партійна нестабільність поєднувалася із високою динамікою еволюції суспільства. Швидко розвивалася партійна система Польщі (було зареєстровано понад 300 політичних партій). Трансформація системи державного управління супроводжувалася напруженими дискусіями. Суттєвим чинником стало внесення у квітні 1989 року до

Конституції змін, пов'язаних із формуванням уряду. Відтепер ініціатором створення уряду виступав Президент, який вносив до сейму пропозицію щодо призначення прем'єра. Президент також мав можливість розпустити парламент, якщо протягом трьох місяців не було створено уряду. Це полегшувало в умовах нестабільності залучення до позитивного голосування і тих партій, які не входили до урядової коаліції. Тому стало можливим формування різних коаліцій, в т.ч. позапартійних кабінетів Т. Мазовецького та Я. Белецького.

Після виборів у червні 1989 року в Польщі виникла принципово нова політична ситуація. Більшість в парламенті отримала правову основу для проведення змін. Реалізуючи попередні домовленості з опозицією, Президент В. Ярузельський запропонував на посаду прем'єра кандидатуру тодішнього міністра внутрішніх справ Ч. Кіщака. Президент та глава уряду були зацікавлені у формуванні в парламенті широкої коаліції. Проте невдалі спроби формування уряду (2-17.08.1989) свідчили про втрату монополії попередньої влади.

Позапартійний кабінет на чолі з представником «Солідарності» Т. Мазовецьким (12.09.1989-14.12.1990) був результатом компромісу сил режиму з демократичною опозицією для проведення економічних реформ та демократизації держави. До складу уряду входили представники Громадського парламентського клубу та партії режиму. Це сприяло підтримці уряду парламентом та легітимізації реформ. Уряд діяв ефективно аж до кризи, пов'язаної із позицією нового Президента Л. Валенси, який свою президентську кампанію побудував на критиці уряду Т. Мазовецького, що теж був одним із кандидатів на президентських виборах, та розколом «Солідарності». Позапартійний уряд Я. Белецького (12.01-2.12.1991) було створено із ініціативи Л. Валенси, який брав участь у формуванні уряду та підтримував його. Цей уряд створювався як

тимчасовий до проведення парламентських виборів і займався переважно поточною роботою, а не проведенням реформ.

Після виборів 1991 року уряди вже мали партійний характер, хоча їх підтримка парламентом була слабою через такі чинники, як висока партійна розпорошеність сейму, значна ідеологічна різниця між партіями, різне бачення сутності та форм демократичних перетворень.

Певну стабілізуючу роль відіграло послаблення лівих сил. Проте позиція лівоцентристів поступово посилювалася через послаблення впливу Президента Л. Валенси, а пізніше – завдяки підтримці Президента О. Квасневського.

Уряд Я. Ольшевського (5.12.1991-5.06.1992) став результатом парламентських виборів, що відбулися 27 листопада 1991 року. Проте вже з початку діяльності прем'єр мав труднощі, пов'язані з роздробленням парламенту та відсутністю підтримки від Президента. Вже під час формування кабінету виявилися протиріччя між учасниками коаліції. Тому 17 грудня 1991 року Я. Ольшевський подав у відставку, яка не була прийнята. Поступово втрачалася і підтримка парламенту, що було пов'язано як з економічними реформами, так і з люстрацією.

Антилюстраційна коаліція, яка привела до падіння уряду Я. Ольшевського, не сподівалася на швидке формування нового уряду. Президент довірив місію створення уряду голові селянської партії В. Павлакові (5.06.1992-1.07.1992), який виголосив у парламенті Програму уряду, але не зміг сформувати його складу. Концепція створення широкого уряду солідарності, яка з'явилася ще при формуванні уряду В. Павлака, була реалізована Г. Сухоцькою (11.07.1992-25.10. 1993). До кабінету входили представники семи партій. Не маючи серйозної підтримки в парламенті, уряд змушений був йти на компроміси, залучаючи до голосування інші політичні сили. Особливо давалися взнаки ідеологічні протиріччя між окремими партіями коаліції. Тому уряд поступово втрачав

підтримку в сеймі, що й привело до складення повноважень Г. Сухоцькою, але Президент відставки не прийняв і розпустив парламент

На другому етапі процесу формування та функціонування кабінетів відчутно проявилася політична стабілізація. Першою її причиною була зміна виборчого законодавства (зростання виборчого порогу до 5% для партій та 8% для коаліцій та величини виборчих округів), що спрямовувалося на досягнення політичної стабілізації та поглиблення реформ. Негативним наслідком таких змін була відсутність представництва у парламенті тих виборців, які подали голоси за партії, що не подолали виборчий поріг. Відповідно зросла диспропорція між дійсними симпатіями виборців і кількістю отриманих партіями мандатів. Другим чинником стабілізації була зміна правил формування парламентської коаліції. Повноваження парламенту щодо формування уряду були розширені. Результатом нового виборчого законодавства стала концентрація політичних сил для створення більшості та опозиції. Коаліція Союзу демократичних лівих сил та Селянської партії Польщі виявилася досить стабільною. На перших порах діяльності уряду В. Павлака (26.10.1993-1.03.1995) суттєвою була його підтримка Президентом. Але згодом проявилися протиріччя всередині коаліції, які намагалися вирішити шляхом зміни глави уряду.

Зміна прем'єра призвела до диспропорцій у поділі урядових посад. Селянська партія втратила, окрім посади прем'єра, і посади кількох міністрів, отримавши натомість посаду маршалка сейму, яку досі займав представник союзу демократичних лівих сил Й. Олекса. Негативно на діяльність уряду Й. Олекси (4.03.1995-26.01.1996) впливали протиріччя в коаліції, а також наростання протиріч із новообраним президентом О. Квасневським.

Кабінет В. Цимошевича (2.02.1996-17.10.1997) діяв в умовах, коли партії коаліції, як і опозиції, фактично, вже почали виборчу кампанію. Але

ідея дострокових виборів не була підтримана Президентом. Сильна особистість нового прем'єра призвела до переважання в коаліції лівоцентристів.

Поразка правих партій ще на виборах 1993 року примусила їх об'єднуватися. Демократичний Союз та Ліберально-Демократичний конгрес об'єдналися в Партію Вольності, а більше 30 політичних партій створили Виборчий Блок «Солідарність» (ВБС), який отримав на виборах 1997 року 44% місць в сеймі та 51% місць у Сенаті.

Третій етап еволюції партійної системи в Польщі тривав від парламентських виборів 1997 року до створення у жовтні 2005 року уряду К. Марцінкевича. Головною причиною нестабільності урядів на цьому етапі розвитку держави була внутрішня слабкість політичних угруповань та високий ступінь політичної поляризації в парламенті.

Після виборів 1997 року лівоцентристська коаліція втратила більшість у парламенті. До створення більшості приступив блок ВБС, ведучи переговори з Партією Вольності. Висунення на посаду прем'єра маловідомого політика оцінювалося політологами як спроба лідера ВБС М. Кжаклевського неофіційно контролювати уряд Є. Бужка (31.10.1997-6.06.2000). Розпад правої коаліції не привів до зникнення уряду, який діяв (7.06.2000 – 19.10.2001), спираючись на підтримку меншості в парламенті. Низькою була і підтримка уряду населенням. Авторитет уряду падав і у зв'язку зі звинуваченнями в корупції.

На парламентських виборах 2001 року перемогла коаліція Союзу демократичних лівих сил та Спілки праці, яка отримала 41% голосів виборців. Громадянська платформа, до складу якої увійшли діячі ВБС та Партії Вольності, набрала майже 13% голосів. До парламенту також ввійшли крайні праві угруповання – Самооборона та Ліга польських родин. Коаліційний кабінет Л. Міллера (19.10.2001-3.03.2003) здавався міцним, чому сприяло об'єднання зусиль навколо євроінтеграційних проектів. Але

згодом, після вирішення основних проблем, коаліція розпалася, що призвело до зміни складу уряду. Новий кабінет Л.Міллера (4.03.2003-4.05.2004) спирався на 200 депутатів від лівоцентристських сил та ситуативну підтримку інших депутатів. Причиною розколу стали звинувачення уряду в аферах та персональні розбіжності між Прем'єром і Президентом.

Кабінет М. Белкі (15.05.2004-31.10.2005) спирався на склад попереднього уряду. Значним був вплив Президента, але підтримки в парламенті не було. Більш того, прем'єр декларував перехід до позапарламентської політичної сили, яка критично оцінювала діяльність уряду, що польські вчені назвали «абсурдом» та «курйозом» [3, с. 235].

Слід зазначити, що з 2004 року польські політологи почали обговорювати питання про оновлення політичного спектру в Польщі, його поділ на прибічників реформ та відкритої Європи та політичних сил, що опиралися системній трансформації суспільства.

Результати майже одночасних виборів Президента та до парламенту у 2005 році стали важливим етапом еволюції політичних поглядів поляків, а відтак – вплинули на еволюцію урядів. Директор Інституту публічних справ, професор Л. Коларсько-Бобінська наголошує, що у 2005 році після багатьох років домінування поділу на послідовників Солідарності та послідовників комуністів вперше виникла можливість поділу на правих та лібералів, а питання про правлячу коаліцію та опозицію могло вирішуватися несподівано.

Кабінет К. Марцінкевича (31.10.2005-14.07.2006) мав підтримку меншості в парламенті, але періодично спирався на правоцентристську коаліцію. Офіційною причиною відставки уряду було звільнення прем'єра від обов'язків з метою дати йому можливість балотуватися на посаду мера м. Варшави. Але польські ЗМІ писали про кадрові та економічні протиріччя прем'єра з Президентом та занадто високу його популярність.

Кабінет Я. Качинського (14.07.2006- 16.11.2007) спирався на підтримку Президента та коаліцію правих фракцій. Помітним було прагнення максимально сконцентрувати владу в руках братів Качинських, що негативно сприймалося потенційними союзниками. Розпад партійної коаліції привів до розпуску парламенту.

На позачергових парламентських виборах боротьба йшла між правоцентристськими силами. З 460 мандатів "Громадянська платформа" отримала 209, 166 місць у Сеймі мала партія "Право і справедливість", Ліві і Демократи – 53 мандати, Польська селянська партія - 31. Уряд, який очолив лідер партії ГП Д.Туск (17.11.2007) спирається у сеймі на блок із невеликою селянською партією. Відразу ж стало помітним протистояння з президентом та певне двовладдя. Можна наголосити, що радикальних розбіжностей у поглядах немає, але є різне бачення шляхів вирішення існуючих проблем. Наприклад, у зовнішній політиці уряд Д. Туска говорить про «нормалізацію» відносин з Європою та Росією, а не про їх зміну.

Узагальнення матеріалів про трансформацію урядів Польщі підтверджує думку польських дослідників про наявність з 1989 по 2005 рік трьох фаз еволюції політичної системи Республіки Польща та тісний взаємозв'язок з цим особливостей формування і діяльності урядів. Нова – четверта - фаза дозволила досягти певної урядової стабільності.

Факторами, що впливали на створення, діяльність та відставку урядів були звичаї та інституційна традиція, політична культура, ступінь інституціоналізації громадянського суспільства, вимоги технічної ефективності та вплив Президента держави. Вступ до Європейського Союзу не призвів до посилення політичних баталій, оскільки розходження між основними політичними силами стосувалося не напряму дій, а методів. Партійна система Польщі розвивалася від розпорошення початку 90-х років до укрупнення партій. Простежується також перехід від

протистояння лівих та правих політичних сил до боротьби правих з лібералами.

Аналіз свідчить про подібність політичної боротьби в Польщі та в Україні. Спільними їх рисами є наявність посткомуністичних та реформаторських політичних сил та боротьба між ними, а також значна роль Президента держави у цьому протистоянні. Проте Польща випереджає Україну на шляху реформ. Отже, можна передбачити і в Україні переміщення політичної боротьби вправо та створення непередбачуваних досі коаліцій.

Розділ 3. МОДЕРНІЗАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

3.1. Реформування регіонального та місцевого управління

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі як вченими, так і політиками визнана загалом вдалою, а почасти, навіть зразковою. Тому її підготовка та проведення були об'єктом дослідження як польських (П. Вінчорек, Г. Гожеляк, Я. Гонцяж, Г. Іздебський, М. Кулеша, М. Стець та інші), так і українських (В. Бебик, Н. Гнидюк, Л. Гогіна, В. Гуменюк, Л. Комзюк, О. Куленкова, В. Лісничий, М. Марчук, І. Нинюк, В. Малиновський, М. Яцків та інші) вчених. Серед цих праць слід виокремити спеціальні дослідження відомого польського вченого Г. Іздебського [181; 182; 183] та активного учасника проведення реформи М. Кулеші [51]. Реформування публічної адміністрації Республіки Польщі знайшло також відображення у кількох наших статтях та параграфі у монографії, виданій у 2009 році [42].

Під час підготовки даного розділу нами використано офіційні веб-сайти Міністерства внутрішніх справ та адміністрації, органів територіального самоврядування гмінного, повітового та воєводського рівня, матеріали, люб'язно надані Генеральним секретарем об'єднання польських повітів Р. Борусієвичем, а також інформацію, отриману автором під час навчальних поїздок до Польщі у 2005, 2006 та 2008 роках (Варшава, Кельце, Краків, Гданськ, Гдиня, Вроцлав, Дзержоньов та окремі сільські гміни Мазовецького, Малопольського, Поморського, Підкарпатського та Свентокшиського воєводств).

Територіальне самоврядування у Польщі має давні традиції. Г. Іздебський відзначає, що польська держава у XVIII столітті була прикладом децентралізації влади, яка ґрунтувалася на шляхетському земському самоврядуванні [183, с. 53]. Така система управління складалася поступово. Так, землі формувалися на базі колишніх князівств і

адміністративно оформлювалися як воєводство чи його частина. Вже з XIV століття як частина воєводства існували повіти. Органом шляхетського самоврядування був сеймик. У королівських та приватних містах діяли міські ради (магістрати) з бургомістрами на чолі. Сільське самоврядування здійснювалося в рамках громади, а його органами були війт та присяжні.

Після поділів Польщі в кінці XVIII сторіччя між кількома державами її території втягувалися у адміністративний простір цих країн. У Королівстві Польському, що входило до складу Росії, з 1864 року було впроваджено земське самоврядування в рамках губерній, повітів та гмін. У 1870 році проведено реформування міського врядування. Польські землі, що перебували під пануванням Пруссії, мали територіальне самоврядування на рівні гміни, повіту та провінції. У складі Австро-Угорщини особливий статус мали краї, що поділялися на повіти і мали власні сеймики. Загалом, політичні і адміністративні інституції, засновані Росією, Пруссією та Австрією слугували як засіб домінування цих держав над польським населенням, а не інструментом забезпечення участі поляків у політичних та адміністративних процесах.

Друга Польська Республіка, тобто польська держава, яка відновилася після Першої світової війни, мала побудувати своє адміністрування на основі інституцій, які були залишені Росією, Пруссією та Австрією, а також адміністраціями Німеччини та Австрії, які зайняли Королівство Польща у роки війни. Становлення польської держави поєднувалося із відродженням територіального самоврядування. Так, у відомій Марсовій конституції 1921 року наголошувалося, що Річ Посполита Польська спирається на засади широкого територіального самоврядування. Значна увага зверталася на використання пруського досвіду класичного самоврядування. Проте Конституція 1935 року звузила функції самоврядування.

Після Другої світової війни у Польщі помітно відчувався радянський вплив, що проявилось, зокрема, у створенні рад. Встановлювалася державна влада на основі принципу демократичного централізму. У 1946 році в Польщі існувало 14 воєводств та два великих міста з правами воєводства (Варшава і Лодзь). Воєводства ділилися на 299 повітів, з них – 29 міських, а повіти – на понад 3000 гмін. Реформою 1975 року було ліквідовано повіти, а воєводства розукрупнено до 49. Польські дослідники наголошують на політичній причині цього кроку, пов'язаного із бажанням тодішньої влади посилити вплив центру. Невеликі воєводства не стали регіонами у географічному, просторовому та історичному значенні. Адміністративна система часів Польської Народної Республіки, як і в інших соціалістичних країнах, базувалася на домінуванні відомчої структури над територіальною. Високою була централізація влади. На місцях влада належала народним радам, які були по суті територіальними органами державної влади. Виконавчими органами були президії рад. У 1970-х роках ради було визначено як органи державної влади та самоврядування, а у 1980-х роках – навіть «територіального самоврядування». Проте поворот до класичного територіального самоврядування відбувся після виборів 1989 року, коли до влади прийшли демократи. Г. Іздебський виділяє чотири форми децентралізації:

- самоврядування – що є аналогом англійського «self-government», польського «samorzad», німецького «Selbstverwaltung» чи російського «самоуправление»;
- державне підприємство – у сфері бізнесової діяльності, задоволення певної бізнесової або фінансової автономії, і надання правосуб'єктності;
- державна установа – у сфері надання державних послуг;

- делегування державних завдань інституціям самоуправління, підприємствам, і закладам, рівно як і недержавним інституціям, зокрема, неурядовим організаціям.

Уявлення про наявні на початку 90-х років у Польщі проблеми щодо реформування публічної адміністрації дає доповідь групи польських вчених та політиків, що працювала в той час над питаннями реорганізації державної адміністрації. Вказувалося на необхідність фундаментальних змін в організації влади: «Нова адміністрація має бути на службі народу, бути ефективною і дієвою, особливо щодо заклику до Європейського єднання». Наголошувалося на необхідності розмежування функцій адміністрування та управління державним майном, кількісної та якісної зміни функцій адміністрування, побудови нових організаційних структур та децентралізації управління шляхом передачі повноважень та фінансів органам територіального самоврядування. Відзначалося також, що «людський фактор є вирішальним і найбільш важливим для належного функціонування державних адміністративних агентств» [106, с.4 - 14]. Ці підходи й були загалом реалізовані у наступні роки.

Польськими вченими відзначено, що в період 1990-х років Польща пережила два етапи трансформації та чотири хвилі реформ [130, с. 11]. Проведено кардинальну зміну норм і інститутів, що відносяться до економічної сфери, реформування принципів функціонування держави та норм і інститутів соціальної сфери. При цьому відбулося поєднання «замкнутої схеми» перетворень, за якої увага концентрується на виробленні рекомендацій та їх впровадженні, із «відкритою схемою», яка передбачає поєднання роботи над концепцією із необхідністю її постійного захисту, обговорення, пошуку підтримки політичних сил тощо. Наприклад, предметом обговорення стала одночасність чи черговість проведення реформ. Водночас у кількох напрямках відбувалася модернізація публічної адміністрації Польщі, яка почалася з реформи самоврядування.

Основними цілями адміністративно-територіальної реформи в Польщі були децентралізація влади з метою удосконалення управління державою та територіями, створення територіальних суб'єктів публічного права, удосконалення регіонального управління, зміна системи публічних фінансів, зростання участі населення у публічному управлінні та пристосування територіальної структури країни до стандартів Європейського Союзу. Отже, основними внутрішніми факторами реформування територіального самоврядування у Польщі були розвиток громадянського суспільства та необхідність зростання ефективності публічного управління, а зовнішнім – створення нової моделі регіонального управління відповідно до вимог Європейського Союзу.

Вченими виділяється два етапи розвитку структури публічної адміністрації у Польщі: у 1990 році було утворено самоврядування гмін, а у 1998 році утворено самоврядування повітів та воєводств, які почали реалізацію своїх повноважень з першого січня 1999 року. Вже в результаті реформи 1990 року у Польщі було встановлено дуалістичну модель територіальної організації публічної адміністрації. Виокремлено два типи територіальної адміністрації: урядової, що ґрунтувалася на принципі централізму та професійному апараті, а також самоврядування, засноване на принципі децентралізації. Гміна стала опорною одиницею місцевого самоврядування, а воєводство залишалось одиницею територіального поділу країни для реалізації завдань урядової адміністрації.

У Малій Конституції 1992 року територіальному самоврядуванню було присвячено окремий розділ. Проте, по суті під територіальним самоврядуванням розумілося самоврядування гмін. На основі цієї Конституції у 1994 році було прийнято закон про столичне місто Варшаву, якому було надано статус об'єднання одинадцяти гмін.

Значний вплив на становлення територіального самоврядування у Польщі мало її приєднання у 1994 році до Європейської хартії територіального самоврядування. Зокрема, польське територіальне самоврядування прийняло такі принципи діяльності, як однорідність рішень, триступеневість, відносно широка децентралізація, гарантування самостійності та охорона прав самоврядування, організація нагляду за дотриманням законодавства тощо. Суттєвим був також вплив права Європейського Союзу. Вже у 1990-х роках почався процес гармонізації польського права з правом ЄС, що позначилося і на територіальному самоврядуванні.

Конституція РП від 2 квітня 1997 року має розділ VII «Територіальне самоврядування», проте засади його діяльності сформульовані вже у преамбулі [193]. У Конституції наголошено на особливій ролі гміни як основи територіального самоврядування та регламентовано безпосередність виборів до установчих самоврядних органів усіх рівнів. За логікою Конституції територіальне самоврядування відноситься до «публічних влад». У коментарі П. Вінчорека до Конституції РП відзначено, що до органів публічної влади Конституція відносить державні органи – законодавчі, виконавчі та судові, а також органи самоврядування – територіального, професійного, господарського тощо [238, с. 19]. Предметом нашого вивчення стало територіальне самоврядування, до якого в Польщі відносять місцеве та регіональне.

Помітним у законодавчому оформленні діяльності польського територіального самоврядування став 1998 рік, коли 5 червня було прийнято закони про повітове та воєводське самоврядування, а також – про урядову адміністрацію у воєводстві. Новелізації законодавства 2001 та 2002 років зблизили ці закони. Законом від 16 липня 1998 року затверджено Положення про вибори до рад гмін, рад повітів та воєводських сеймів. Важливим є також закон від 20 червня 2002 року про

безпосередні вибори вільта, бурмістра і президента міста, яким розширено їх права.

24 липня 1998 року було прийнято закони про впровадження триступеневого територіального поділу держави, про впровадження в життя законів, прийнятих 5 червня, та про зміни до деяких законів, що окреслювали компетенції органів публічної адміністрації.

Слід звернути увагу на так звані впроваджуючі приписи, які регламентували введення в дію нових законів. Так 10 травня 1990 року видано Приписи впровадження закону про територіальне самоврядування і закону про працівників самоврядування, а 13 жовтня 1998 року – Приписи впровадження закону про реформування публічної адміністрації. Приймалися також зміни до діючих раніше законів, які спрямовувалися на досягнення єдності законодавства.

Необхідно зауважити, що реформування супроводжувалося політичною боротьбою. Проявлялися і фінансові та організаційні труднощі. Наприклад, реформа повітового устрою була підготовлена ще 1993 року, але не була впроваджена в життя упродовж наступних п'яти років. Лише у лютому 1997 року набув чинності закон про комунальне господарство, який стосувався господарської діяльності гмін, а пізніше був поширений і на інші самоврядні одиниці. Під комунальним господарством закон розуміє реалізацію органами територіального самоврядування власних повноважень з метою задоволення потреб самоврядної спільноти.

Важливо відзначити і динаміку законодавчого забезпечення діяльності органів територіального самоврядування. Наприклад, у листопаді 1998 року було прийнято закон про публічні фінанси, який поділив фінансовий сектор на урядовий та самоврядний сектори, а у червні 2005 року його було замінено новим законом, який увів поділ на урядовий, самоврядовий та суспільної безпеки. Окремим законом у липні 2005 року

унормовано питання щодо порушення фінансової дисципліни органами публічної влади.

Законом від 24 липня 1998 року впроваджено триступеневий територіальний поділ держави. Поряд із гмінним самоврядуванням впроваджено також самоврядування на рівні повітів і воєводств, кількість яких було скорочено із 49 до 16, а 65 найбільших міст та діючих і колишніх центрів воєводств отримали права повітів. Їх показники відображено нами у таблицях 1 та 2, підготовлених за офіційними даними польських органів влади.

За європейською класифікацією NUTS території Польщі з травня 2004 року поділяються так: NUTS 1 – угруповання воєводств (6); NUTS 2 – воєводства (16); NUTS 3 – підрегіони (об'єднання повітів – 45); NUTS 4 – повіти та міста на правах повітів (379); NUTS 5 – гміни -2478.

Таблиця 3. 1.

Демографічний та територіальний потенціал одиниць
адміністративного поділу Польщі

Вид адміністративної одиниці	Кількість адмінодиниць	Середня площа (кв.км)	Середня кількість населення
Воєводство	16	19 500	2 400 000
Земський повіт	314	974	81 000
Місто на правах повіту	65	108	198 000
Гміна	2 478	126	15 400

Реформа посилила роль територіального самоврядування у житті країни та впровадила чіткий поділ компетенцій і повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування і органів урядової

адміністрації. Було реалізовано принципи розвитку громадянського суспільства, зміцнення демократії, зменшення ролі держави в регіонах.

Згідно з польською Конституцією, діяльність публічної адміністрації регулюється власне Конституцією, законами, розпорядженнями центральних та відповідних територіальних органів влади та міжнародними угодами. Важливими зобов'язуючими документами є акти місцевого права, що поширюються на терені впливу органів, що їх прийняли (гмінні приписи, акти повітового управління, акти самоврядування воєводства, а також нормативні акти, прийняті воєводою та органами незалежної адміністрації). Регламентуючими документами є і статuti воєводств, повітів та гмін.

Таблиця 3.2.

Показники воєводств Польщі станом на 2009 рік

№п/п	Назва воєводства	Територія в кв.км.	Населення	Кількість адмін.-терит. одиниць		
				Повітів (всього сільських та міських)	Гмін	Міст з правами повітів
1	Нижнє-Сілезьке (Вроцлав)	19946	2 878 410	29	169	3
2	Куявсько-Поморське (То рунь)	17970	2 066 136	23	144	4
3	Люблінське (Люблін)	25115	2 166 213	24	213	4
4	Любуське (Зелена Гура)	13985	1 008 481	14	83	2
5	Лодзинське (Лодзь)	18223	2 555 898	24	177	3
6	Малопольське (Краків)	15141	3 279 036	22	182	3
7	Мазовецьке (Варшава)	35715	5 188 488	42	325	4

8	Опольське (Ополе)	9412	1 037 088	12	71	1
9	Підкарпатське (Жешув)	17890	2 097 338	25	160	4
10	Підляське (Білосток)	20180	1 197 338	17	118	3
11	Поморське (Гданськ)	18293	2 210 920	20	123	4
12	Сілезьке (Катовіце)	12309	4 650 300	36	166	19
13	Свентокшиське (Кельце)	11672	1 275 550	14	102	1
14	Вармінсько- Мазурське (Ольштин)	24202	1 426 155	21	116	2
15	Великопольське (Познань)	29942	3 386 882	35	226	4
16	Західно-Поморське (Щецин)	23032	1 692 271	21	114	3
	Польща загалом	313 027	38 636 157	379	2489	65

Слід зазначити, що у 1998 році використано технології реформи 1990 року, наприклад, поряд із основними ухвалено було й компетенційні закони та приписи щодо впровадження законів у життя.

Територіальне самоврядування є важливою частиною публічної адміністрації в Республіці Польща. Воно поділяється на місцеве (рівень гміни та повіту) і регіональне (рівень воєводства), які не мають ієрархічної залежності. Слід відзначити діалектичну єдність діяльності у Польщі урядової та самоврядної адміністрацій. Якщо для органів державної виконавчої влади характерне вертикальне підпорядкування, то органи територіального самоврядування всіх рівнів є незалежними як між собою, так і від органів державної виконавчої влади. Але ця незалежність поєднується із необхідністю спільно вирішувати проблеми територій, що неминуче веде до співпраці.

Основними принципами діяльності органів публічної адміністрації є субсидіарність (наділення максимальною компетенцією органу, що

знаходиться ближче до громадян), дотримання унітарного характеру держави (територіально-адміністративні одиниці діють в рамках окресленого державою права, мають ідентичний правовий статус та підлягають державному контролю з точки зору дотримання законодавства) та компліментарність (взаємозв'язок та взаємодоповнення органів влади). Крім того, можна виділити принципи законності, демократії, децентралізації влади, прямої виборності та колегіальності представницьких органів, свободи об'єднання органів територіального самоврядування, партнерства, фінансової незалежності, судового захисту тощо.

Територіальне самоврядування розглядається як основний інструмент децентралізації публічної влади. Проте триває теоретична дискусія щодо місця територіального самоврядування в державі. У коментарі П. Вінчорека наголошено, що введення до Конституції понять «публічна влада» та «публічна адміністрація» викликано необхідністю виокремлення вужчих понять «державна влада» та «державні органи» [238, с.19], а Г. Іздебський відзначає, що вузьке розуміння держави дозволяє дати визначення територіального самоврядування як інституції публічної влади, що знаходиться поза державою як механізму влади, хоч і під її наглядом [183, с. 14-15].

Публічна адміністрація, будучи організатором та виконавцем функцій держави, діє у відповідності до завдань органів влади, що впливають із приписів права. Розмір та спосіб діяльності органів публічної адміністрації залежать від публічної ваги справ, а її форми – від ієрархії органів державної виконавчої влади, особливостей органу територіального самоврядування та розподілу повноважень між ними.

Наприклад, на воєводському рівні діють воєводська адміністрація та самоврядування воєводства, які мають різні компетенції і повноваження. Воєвода несе відповідальність за реалізацію на терені воєводства

державної політики, а самоврядування воєводства відповідає за регіональну політику та виконує завдання у сфері освіти, охорони здоров'я, боротьби з безробіттям, охорони зовнішнього середовища тощо. Воєводська об'єднана адміністрація є регіональною частиною урядової адміністрації, підпорядковуючись безпосередньо воєводі. Це заступники воєводи, залежні служби тощо. Повітова об'єднана адміністрація – це староство, управління праці тощо. Необ'єднана адміністрація у Польщі є частиною урядової адміністрації у регіоні, що підпорядковується безпосередньо лише органам центральної адміністрації [218].

Сеймик воєводства є установчим та контролюючим органом, який обирається мешканцями воєводства на чотири роки. Рішення приймаються на сесіях, які відбуваються не рідше одного разу на квартал. Перед винесенням на сесію питання розглядаються комісіями сеймику. Керівники сеймику вибираються з числа депутатів. Виконавчим органом є уряд воєводства, який формується сеймиком на його каденцію. Уряд складається із керівника – маршалка, віцемаршалків та членів уряду, а структурно поділяється на департаменти. [217].

На рівні повіту діє виборний орган – рада повіту, виконавчим органом якої є управління, котре очолює обраний радою староста повіту. Повітове староство та уряд повіту опікуються питаннями архітектури та будівництва, охорони середовища, транспорту, комунікацій, геодезії, освіти, розвитку повіту, управління кризами тощо. Повітове управління праці опікується питаннями праці та безробіття, Центр допомоги родинам вирішує проблеми повіту щодо сприяння сім'ям, роботи з неповнолітніми тощо. На рівні повіту діють також освітні заклади, дитячі будинки, органи соціальної допомоги та охорони здоров'я, комендатури поліції, пожежної охорони, інспекторати ветеринарії та будівельного нагляду тощо [218].

У гміні діє рада гміни, виконавчим органом якої є управління, що очолює обраний населенням вїт, бургомїстр чи президент в залежності

від виду (земська або сільська чи міська) та розміру гміни. Гміна може утворювати допоміжні одиниці на рівні солтиса, кварталу чи ділянки.

Ст. 169 Конституції РП регламентує, що внутрішній устрій одиниць територіального самоврядування визначається їх статутами. Це положення дублюється у спеціальних законах щодо гміни, повіту та воєводства. Слід звернути увагу на застереження щодо узгодження статуту воєводського самоврядування із Прем'єр-Міністром. З точки зору цивільного кодексу, ці документи є статутами юридичної особи. Додатком до статуту гміни є її регламент.

Органи територіального самоврядування виконують публічні завдання, що не віднесені Конституцією та законами до компетенції органів інших публічних влад. Вони мають статус юридичної особи, свою власність та зорієнтовані на реалізацію потреб територіальної громади. Законодавчо передбачено можливість делегування державою органам територіального самоврядування своїх повноважень та надання для їх реалізації необхідних коштів. Суперечки між органами територіального самоврядування та урядовими адміністраціями вирішуються у судовому порядку.

Основною одиницею місцевого самоврядування у Польщі є гміна, права якої досить значні. Зокрема, вона виконує всі завдання місцевого самоврядування, не віднесені до компетенції інших органів територіального самоврядування. Кожна з одиниць територіального самоврядування має свою частку у публічних доходах, відповідно до завдань, віднесених до її компетенції. Ці доходи поділяються на власні, загальні субвенції та цільові дотації з бюджету держави. Джерела доходів окреслені у законі. Важливо, що зміни компетенцій органів територіального самоврядування ув'язуються зі змінами у розподілі доходів. Законодавчо також регламентовано можливість встановлення місцевих податків.

Одиниці територіального самоврядування здійснюють свою діяльність через свої установчі та виконавчі органи. Вибори до установчих органів проводяться на основі широкого, рівного безпосереднього виборчого права шляхом таємного голосування, що регламентовано законодавством. У рамках законодавства установчі органи мають право визначати устрій виконавчих органів на відповідній території. Законодавчо передбачено також можливість проведення референдумів із місцевих питань.

Органи територіального самоврядування мають право на об'єднання та співпрацю із місцевими і регіональними об'єднаннями інших країн.

Основними формами співробітництва органів територіального самоврядування є угода, асоціація, торгівля, євро регіони. Загально польськими організаціями органів територіального самоврядування є Асоціація воєводств Республіки Польщі, Об'єднання польських повітів, Союз польських метрополій, Об'єднання польських міст, Союз польських містечок, Об'єднання сільських гмін Республіки Польщі. Активно діє також Спільна комісія уряду та територіального самоврядування. На терені Польщі діють також міжнародні організації, серед яких можна виділити Комітет Регіонів, Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Рада гмін та регіонів Європи і Спілка регіонів Європи. Євро регіонами називають інституції співпраці двох або більше регіональних одиниць різних країн, що діють на основі права своєї держави та угоди про співпрацю для вирішення спільних проблем.

Територіальне самоврядування Польщі активно підтримується неурядовими організаціями. Наприклад, неурядова, неполітична, незалежна, некомерційна організація Фонд розвитку місцевої демократії охоплює всю територію країни, опікується діяльністю чотирьох вищих шкіл публічної адміністрації, Польського інституту місцевої демократії, видавництвом тощо.

Завдання територіального самоврядування в Польщі поділяються на власні (виконуються на власну відповідальність та за власні ресурси), делеговані (реалізуються згідно статуту чи за домовленістю з органами урядової адміністрації) та довірені (на основі угоди з іншими органами самоврядування).

До кола діяльності гміни належать усі публічні справи місцевого значення, не віднесені у законодавстві до сфери діяльності інших органів публічної адміністрації.

До власних завдань гміни належить забезпечення потреб місцевої спільноти. Основними завданнями гміни є: управління нерухомістю, охорона навколишнього середовища та водного господарства; піклування про гмінні дороги, вулиці, мости та каналізацію; організація дорожнього руху; організація місцевого транспорту; охорона здоров'я, освіта, культура, будівництво житла; торгівля; -забезпечення публічного порядку та безпеки громадян; утримання гмінних об'єктів та адміністрації; забезпечення державної політики щодо сім'ї; забезпечення зв'язків із неурядовими організаціями тощо.

Повіти у Польщі поділяються на земські (сільські) та міські. 65 найбільших міст мають статус міста з правами повіту. Повітове самоврядування виконує на своїй території адміністративні функції, які не передбачені для інших органів територіального самоврядування. Воно не є ні керівним, ні контролюючим органом для гмінного самоврядування. Завдання повіту – це понадгмінні публічні функції у сфері: освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, охорони природи, підтримки інвалідів, культури, транспорту, туризму, геодезії, картографії та кадастру, управління нерухомістю, архітектури, лісництва та рибальства, публічного порядку та безпеки, співпраці із неурядовими організаціями, реклама повіту тощо.

Діяльність воєводського самоврядування не обмежує самостійності гміни та повіту, відносно яких воно не є органом контролю та керівництва. Завданням воєводського самоврядування є визначення стратегії розвитку воєводства, зокрема, забезпечення місцевої ідентичності, сприяння економічній активності, підтримка культурного середовища тощо (Див. Таблицю 3.3.).

Таблиця 3.3

Порівняння завдань територіального самоврядування різних рівнів

Гміна	Повіт	Воєводство
Комунальне господарство та розвиток економіки	Адміністративні послуги	Регіональний розвиток
Громадські послуги на місцевому рівні	Громадські послуги на місцевому понадгмінному рівні	Громадські послуги на регіональному рівні
Землекористування	Публічна безпека	Розвиток ринку праці
Дошкільні заклади, основна школа, гімназії	Спеціальні школи	Вищі школи
Осередки охорони здоров'я	Повітові лікарні	Воєводські лікарні
Заклади культури, бібліотеки	Повітові заклади культури та музеї	Театри, регіональні музеї
Гмінні дороги	Повітові дороги	Воєводські дороги

Отже, основним завданням органів територіального самоврядування є організація надання публічних послуг для мешканців. Ці послуги поділяються на комунальні (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг та зелених насаджень тощо), соціальні (навчання, охорона здоров'я, соціальна допомога, безпека, культура,

питання ринку праці тощо) та адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані їх самотійно надавати. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями.

Співпраця із неурядовими організаціями (НУО) має важливе значення для виконання органами територіального самоврядування їх функцій. У 1989-1996 роках міжсекторне співробітництво розвивалося, в основному, шляхом проведення окремих спільних заходів. З другої половини 1990-х років започатковано системну співпрацю на основі статутів гмін та окремих програм. Основними формами такої співпраці є спільна розробка стратегії місцевого розвитку; консультації перед прийняттям рішень; системи грантів, які передбачають можливість для НУО отримання бюджетних коштів для надання послуг громадянам тощо.

Для організації регіональної та місцевої влади велике значення має забезпечення моніторингу та контролю. У Польщі місцеве самоврядування різних рівнів контролюється за однаковими принципами. По-перше, з боку держави через Прем'єр-Міністра, Міністерство внутрішніх справ та адміністрації (МВСА) і воєводу здійснюється контроль дотримання законодавства про територіальне самоврядування. По-друге, цими ж органами здійснюється контроль виконання органами територіального самоврядування делегованих їм державною владою повноважень. По-третє, регіональна палата аудиторів здійснює контроль з фінансових питань.

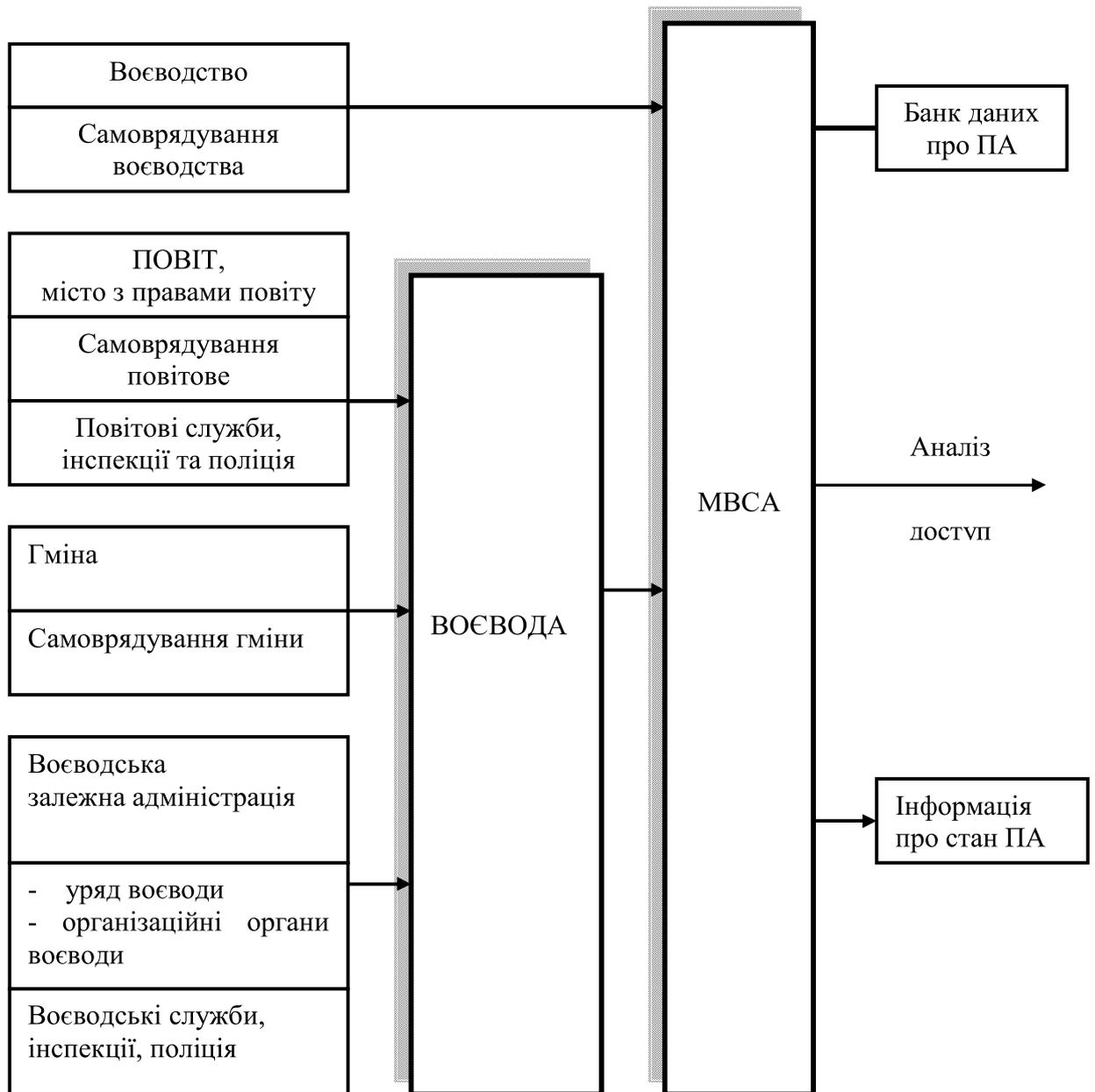
Слід відзначити, що питаннями діяльності адміністрацій Міністерство внутрішніх справ та адміністрації займається із 1996 року. Систему моніторингу зображено на рисунку 2.

Нагляд стосується в першу чергу рішень ради гміни чи повіту і воєводського сейму. Війт, бургомістр, президент, староста чи маршалек мусять протягом 7 днів після прийняття рішень відповідних рад подати

документи на розгляд воєводи, який протягом 30 днів повинен розглянути дане рішення з точки зору його відповідності законодавству. Він має право призупинити дію даного рішення чи анулювати його. При контролі виконання делегованих повноважень, окрім принципу законності, враховуються критерії адекватності, надійності та економічності. Після завершення 30-денного терміну з дня прийняття рішення орган нагляду вже не може самостійно його відмінити, але може направити до Адміністративного суду, який приймає постанову.

Особливим видом контролю є право органу виконавчої влади звернутися з поданням до Прем'єр-Міністра, який має право внести до парламенту подання про розпуск територіальної ради, яка допустила порушення Конституції чи законів. Після розпуску ради припиняє діяльність і відповідний виконавчий орган територіального самоврядування. Для забезпечення виконання їх функцій на рівні гміни чи повіту Прем'єр-міністр призначає тимчасово виконуючого обов'язки, а на рівні воєводства функції самоврядних органів тимчасово реалізує воєвода.

Рисунок. Система моніторингу публічної адміністрації Польщі



(Рисунок підготовлено за матеріалами Міністерства внутрішніх справ та адміністрації РП).

Статус працівників органів територіального самоврядування окреслено спеціальним законом від 22 травня 1990 року, який було змінено під час реформи 1998 року, а також у січні 2000 та травні 2005 років. Крім того, застосовуються окремі положення закону від 16 вересня 1982 року

про працівників державних адміністрацій та трудове законодавство. Польські вчені відзначають занадто ліберальний характер цього законодавства.

Й. Ітріх-Драбанек наголошує, що це приводить до появи слабких, некомпетентних працівників, призначених з політичних міркувань, та традиції формування переможцем виборів власної команди [180, с.10]. Відсутність стабільності та політизація кадрів називається однією з головних причин корупції. Удосконалення законодавства, на погляд цього вченого, можна очікувати через конкретніше визначення у ньому вимог до кандидатів на посади, регламентації їх перепідготовки, посилення етичних аспектів у діяльності органів територіального самоврядування.

Визнаючи адміністративно-територіальну реформу в Польщі загалом вдалою, що відзначається переважною більшістю як науковців, так і населення Польщі, доцільно мати на увазі й критичні відгуки про неї – вказується на несистемність, відсутність загального бачення кінцевого результату, належного фінансування тощо. Як уже наголошувалося нами [53, с.88], у польській літературі здобули поширення терміни “реформаторська гарячка», «реформування через кризу» тощо. Проте, на наш погляд, певні недоліки реформування були неминучими, оскільки воно відбувалося в умовах трансформації суспільства та гострої політичної боротьби.

3.2. Фінансове забезпечення органів територіального самоврядування

Належне фінансування органів територіального самоврядування відноситься до наріжних завдань забезпечення їх якісної діяльності. Проведений нами аналіз вирішення цієї проблеми у посткомуністичних державах дозволяє зробити висновок, що вона обов’язково має враховуватися при проведенні реформ і залишається постійним завданням

розвитку територіального самоврядування. Враховуючи необхідність адміністративно-територіальної реформи в Україні, доцільним видається ґрунтовний аналіз та використання польського досвіду.

Проблема розвитку місцевих фінансів належить до найбільш актуальних та належно оцінених зарубіжними та вітчизняними вченими. Серед останніх помітних робіт варто відзначити публікацію в рамках реалізації Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого врядування в Україні» (автори – К. Деві, Г. Петері, В. Росіхіна, В. Толкованов) [36], а також збірник нормативно-правових актів та аналітичних документів з питань політики у галузі регіонального розвитку [105], які свідчать про вироблення комплексного підходу до проблеми. Варто наголосити на участі у підготовці цих та інших видань не лише наукових інституцій, а й органів влади, що є, на наш погляд, позитивною тенденцією.

Економічні та фінансові питання діяльності органів територіального самоврядування висвітлені у публікаціях таких польських авторів, як А. Вілесієвич, Б. Вінарський, З. Гіловська, К. Лотко-Чех, Е. Маліновська, М. Мацієвич, З. Міколаєвич, Є. Регульський, Г. Спихальський та інші. На наш погляд, серед інших праць з даної проблематики можна виділити, як системне, дослідження фінансів органів територіального самоврядування Опольського воєводства [203].

Питання фінансового забезпечення діяльності органів територіального самоврядування залишається важливою проблемою у всіх посткомуністичних країнах, проте польський досвід ще не знайшов належного висвітлення в українській науковій літературі.

Слід відзначити, що в Польщі, як і в багатьох інших посткомуністичних державах, питання фінансового забезпечення діяльності територіального самоврядування жваво обговорювалося.

Спосіб фінансування гмін було урегульовано у грудні 1990 року законом про доходи гмін і засади їх субвенціювання. Проте вже у 1993 році було прийнято новий закон, який повніше враховував потреби гмін. Зокрема, було визначено мінімальний розмір субвенцій – 7,5% від доходів бюджету держави.

Конституція Республіки Польща 1997 року підтвердила формування публічної адміністрації на засадах децентралізації (ст.15), корпоративний характер органів територіального самоврядування (ст.16) та регламентувала у розділі VII (статті 163-172) діяльність територіального (регіонального та місцевого) самоврядування. Визначено, що воно виконує всі завдання, не визначені для інших органів публічної адміністрації. Затверджено статус гміни, як основної одиниці самоврядування. Статус повіту та воєводства у 1998 році було визначено окремими законами [231; 232].

Визначено принципи функціонування територіального самоврядування: відповідність праву, субсидіарність, децентралізація, корпоративний характер органів самоврядування, відкритість, адекватність та рівність фінансування завдань органів територіального самоврядування.

Конституція гарантувала органам територіального самоврядування частку у публічних доходах відповідно до їх завдань, поділила доходи територіального самоврядування на власні (частина податку з фізичних та юридичних осіб, кошти в рамках програм Європейського Союзу та інших програм тощо), субвенції та цільові дотації.

У листопаді 1998 року було прийнято закон про публічні фінанси, яким збільшено доходи гмін та визначено норми фінансування самоврядування на рівні воєводств і повітів. Прийнятий як тимчасовий, цей закон діяв до 2003 року. Основним недоліком нової системи була велика залежність воєводств від дотацій та субвенцій з центру.

З 1 січня 2004 року набув чинності закон про доходи, яким збільшено частку власних доходів органів територіального самоврядування. Так, частка гмін у податку на доходи фізичних осіб зросла з 27,6% до 39,34%, а частка у податку з доходів юридичних осіб зросла з 5% до 6,71%. На рівні повіту ця частка зросла відповідно з 1% до 10,25% та з 0% до 1,4%, а на рівні воєводства – 1,5% до 1,6% та з 0,5% до 15,9%. У той же час, зменшено цільові дотації з бюджету держави. Відтепер діяльність поліції та ветеринарної інспекції фінансувалася не з повітового, а з воєводського бюджету. Чіткіше було врегульовано і розмір субвенцій з державного бюджету.

Організацію фінансів органів територіального самоврядування в Польщі на прикладі гміни Буско - Здруй Свентокшиського воєводства охарактеризовано для працівників органів влади України у рамках Програми «Польська допомога 2009» [126]. Проект бюджету гміни опрацьовують бургомістр та скарбник на основі заяв, що надходять з відділів гмінної адміністрації та бюджетних інституцій. Бюджет гміни акумулює її власні доходи, цільові дотації та субвенції. Після обговорення у комісіях бюджет передається для обговорення до ради. Затверджений радою бюджет може змінюватися лише нею. Якщо бюджет не ухвалено до 31 березня, то протягом місяця його визначає Регіональна рахункова палата. Надходження гміни складаються з місцевих податків (сільськогосподарський, з транспортних засобів, лісний, від спадщини та дарчих, від нерухомості, від фізичних осіб, які ведуть підприємницьку діяльність) та оплат (базарний збір, санаторна оплата, гербовий збір), частки державних податків (на доходи фізичних осіб), доходів з майна гміни та субвенцій з бюджету держави (освітня тощо).

Витрати гміни поділяються на поточні (оплата енергії, ремонти, утримання доріг, освіта, охорона здоров'я, соціальна опіка, охорона середовища) та капітальні (інвестиційні), які служать в основному для

збільшення майна гміни та забезпечення її соціально-економічного розвитку.

Вивчення нами досвіду діяльності органів публічної адміністрації Республіки Польща у 2005, 2006 та 2008 роках засвідчує значну роль зовнішнього фінансування у місцевих бюджетах та зростаюче значення вміння місцевих керівників використовувати європейські програми та гранти.

Після вступу Польщі до Європейського Союзу у 2004 році удосконалення фінансування органів територіального самоврядування здійснювалося у відповідності до вимог ЄС, що сприяло зростанню їх самостійності та стимулювало пошук коштів у рамках європейських програм. Так, здійснено новелізацію закону про публічні фінанси (2006 р.) та закону про доходи органів територіального самоврядування (2007 р.). Внесено зміни й у механізми фінансування та стимулювання регіонального розвитку.

Аналіз доходів органів територіального самоврядування Польщі свідчить про вплив на їх рівень політичних та економічних факторів. У 1992 році відбувся певний спад цих доходів, який змінився у 1993-1997 роках повільним зростанням. У 1998-2003 роках знову спостерігалось падіння доходів, яке змінилось стабільним зростанням у наступні роки, в основному, за рахунок зростання дотацій та субвенцій з державного бюджету та зростання частки в податках до державного бюджету. Політика «консолідації публічного бюджету», що проводилася в Польщі, в першу чергу, привела до значного зростання бюджету воєводств, але фінансування органів територіального самоврядування залишається значною проблемою [206].

Фінансова криза 2008 року стала значним випробуванням для фінансових систем усіх охоплених нею країн. За висновками фахівців [36], складнощі місцевого самоврядування не слід розглядати як тимчасове

явище. Вони потребують відповідного реагування, зокрема, реформування міжбюджетних відносин, покращення підзвітності та ефективності (контроль видатків, аудит функціонування, усунення стимулів для надання дорогих послуг, перегляд фінансово незабезпечених норм, делегування інституційного керівництва, проведення територіальної реорганізації, забезпечення кращої адресності соціальних пільг, посилення гнучкості та самостійності діяльності органів територіального самоврядування).

Слід зауважити, що у Польщі наслідки кризи проявилися менше, ніж у більшості держав Європи. Певна заслуга у цьому належить й ефективній фінансовій політиці центрального уряду та органів територіального самоврядування. Так, з метою підняти споживання, у Польщі було знижено ставки податку на прибуток: максимальні ставки впали з 40% до 32%, знизилися на 14,3% місцеві податки на оборот компаній. Посилилася реакція центрального уряду на зменшення муніципальних надходжень. Польським урядом було компенсовано місцевим органам влади зменшення надходжень і збільшення витрат шляхом цілеспрямованої антикризової політики та застосування формули вирівнювання. У 2009 році сільські муніципалітети Польщі надали на 32% більше індивідуальних знижок за ставками місцевих податків на нерухомість.

Важливим напрямом роботи стало забезпечення кращого доступу до зовнішніх ресурсів. Нові держави-члени ЄС розробили різні методики ефективного використання коштів ЄС. Так, у Польщі уряд зобов'язався підтримати попереднє фінансування проєктів ЄС і прискорити фінансування місцевих інфраструктурних програм. Проведено роботу зі спрощення процедур та організації допомоги малим муніципалітетам з підготовкою пропозицій [36].

Подібна робота заслуговує особливої уваги. Принагідно необхідно відзначити публікацію Н. Гнидюк, як цінну для більш ефективного

використання коштів ЄС на проведення інституційних та інфраструктурних реформ в Україні [26].

Посилилася увага до внутрішніх запозичень. Так у Польщі, як і у Чехії та Угорщині, великі міста активніше стали використовувати випуск облігацій, оскільки вони мали стабільний ринок розміщення, який формували, зазвичай, власні муніципальні банки місцевих органів влади. Покращилася система управління проектами, спрямована на підвищення ефективності витрат місцевого самоврядування. У Польщі ще в 1990-х роках було розширено предмет аудиту національного і місцевого врядування, що знайшло відображення у зміщенні акценту від перевірки законності до аналізу шляхів підвищення функціональності та ефективності. Увага звертається на регулярність аудитів та усвідомлення його цінності владою і громадськістю.

Поведене дослідження підтверджує думку польських вчених, які вважають, що проблема ефективного фінансового забезпечення органів територіального самоврядування може бути вирішена шляхом стимулювання економічного розвитку регіонів, зростання розміру бюджетних коштів, що спрямовуються на розвиток територій, активізації кредитної політики комерційних банків та збільшення їх оподаткування, спрощення податкової системи, зростання пенсійного віку та його зрівняння для чоловіків і жінок, стимулювання інвестиційних проектів, ефективніше використання фондів Європейського Союзу тощо.

Необхідним видається зростання частки органів територіального самоврядування у доходах бюджету держави, повне фінансування затрат органів територіального самоврядування на виконання делегованих функцій, розширення можливостей залучення зовнішнього фінансування, зокрема, шляхом випуску спеціальних облігацій, поглиблення співпраці територіального самоврядування та бізнесу, впровадження організаційно-

інституційних змін у секторі публічних фінансів, активізація участі органів територіального самоврядування в урядових та міжнародних програмах.

3. 3. Інтегрована система управління містом

Слід відзначити близькість проблем реформування органів влади у Польщі та в Україні, а також доступність польського досвіду внаслідок його досить широкого висвітлення у польській науковій літературі, відображення на офіційних веб-сайтах та відкритості при особистому спілкуванні.

У процесі дослідження проблеми управління містом автором використані матеріали, розміщені на офіційному сайті м. Держоньов [95] та отримані у 2008 році безпосередньо у міській адміністрації під час вивчення досвіду, за що автор вдячний бургомістрові міста М. Пьоруну, заступникові В. Островській, яка є визнаним у Польщі фахівцем з питань управління якістю, та секретарю міста А. Гроховіній.

Українськими вченими та практиками звертається значна увага на вивчення польського досвіду проведення реформ та, зокрема, розвитку місцевого самоврядування. Україномовні праці з цього питання, авторами яких є українські та польські автори З. Долецький, Н. Гнидюк, Л. Гогіна, Г. Гожеляк, Л. Комзюк, М. Кулеша, П. Матий, П. Свеневич, Е. Степень, аналізуються у статті В. Малиновського [78]. Аналіз польської літератури з цього питання міститься у кількох наших статтях. Окремо варто згадати про спробу В. Бебика та М. Яцьківа показати еволюцію системи місцевого самоврядування в Польщі на прикладі конкретного міста [11].

В українській літературі досі немає комплексного дослідження еволюції польського самоврядування на рівні міста, що, на думку автора, заважає створенню цілісного уявлення про реформування місцевих органів

публічної адміністрації та використанню кращих зарубіжних напрацювань в Україні.

Місто Держоньов Нижньосілезького воєводства Польщі є одним із визнаних лідерів використання сучасних методів управління, що привертає до нього суттєву увагу. Це місто з населенням 35,8 тис. чоловік, яке є активним учасником міжнародної співпраці та піонером впровадження нового управління. На думку бургомістра міста М.Пьоруна, успішно вирішувати завдання місцевого самоврядування дозволяють такі фактори, як чітке визначення та реалізація місії адміністрації, застосування сучасних методів управління, велика увага до людських та матеріальних ресурсів, налагодження комунікації з громадськістю, увага до навколишнього середовища, забезпечення безпеки та охорони праці і дотримання принципів етики.

Місія адміністрації міста Держоньов полягає у забезпеченні професійного та приязного обслуговування клієнтів, проведенні та підтримці заходів для забезпечення розвитку міста і зростання життєвого рівня громадян. Реалізація цієї місії забезпечується шляхом розвитку міської адміністрації, як публічної інституції, вирішення усіх справ у відповідності до визначених термінів та процедур, вивчення та врахування очікувань клієнтів, постійного вдосконалення, уваги до оточуючого середовища та підвищення рівня безпеки і охорони праці.

Основними методами та інструментами ефективного менеджменту є впровадження системи управління якістю, застосування програмного методу управління та системи планування робочих завдань, самовдосконалення, джерелом якого є постійна участь у конкурсах, бенчмаркінг, чітке визначення сфери відповідальності та повноважень працівників, застосування системи роботи в групах та персональна відповідальність.

У 1999 році уряд м. Держоньов першим з органів публічної адміністрації Польщі отримав сертифікат системи управління якістю відповідно норми ISO-9002-1994. У 2002 році уряд звернувся до органу сертифікації з пропозицією про повторну сертифікацію, але вже відповідно норми ISO-9001:2000, що вимагало проведення додаткової роботи для забезпечення відповідності новим європейським стандартам.

Керівництво міста при впровадженні системи управління якістю поставило мету забезпечення професійного обслуговування клієнтів у приязній інституції. Для цього було визнано необхідним: визначення потреб клієнтів; вимір рівня задоволеності; вихід за межі очікування клієнтів; вивчення досвіду інших; удосконалення процесів.

Показниками зацікавленості керівництва міста у розбудові системи управління якістю були: особиста участь бургомістра та призначення тодішнього секретаря міста уповноваженим з питань якості; встановлення політики якості із затвердженням цілей; розвиток комунікацій з клієнтами; забезпечення ресурсів, необхідних для того, щоб адміністрація могла реалізувати свої функції; забезпечення періодичного перегляду функціонування адміністрації.

Досвід Держоньова підтверджує думку, що роль керівництва є ключовою, а вибір уповноваженого не може бути випадковим чи формальним. Це має бути особа, яка добре знає функціонування адміністрації, зможе особисто визначити міру компетентності і відповідальності, має самостійність у реалізації поточних справ і постійний доступ до керівництва. Ця особа повинна бути переконаною у необхідності роботи по впровадженню нових методів управління і зацікавлена у реалізації окреслених планів.

Важливим завданням були розроблення та перегляд політики якості із затвердженням ясних, зрозумілих, вимірюваних, реальних до реалізації цілей. Так, політика якості міського уряду, визначена у 2001 році,

декларувала такі цілі: надання відповіді на звернення до уряду у терміни і спосіб, окреслені у приписах права та процедурах; покращення технічних та організаційних результатів обслуговування клієнтів; постійне зростання компетенції працівників; поточна інформація про діяльність адміністрації; врахування очікувань клієнтів у планах удосконалення якості; розвиток зв'язків з клієнтами на партнерських засадах.

Ці цілі планувалося досягти та вимірювати шляхом: поетапного впровадження системи управління якістю; дотримання встановлених процедур та інструкцій; проведення змін, що сприяють удосконаленню роботи з клієнтами; проведення їх опитування; організації навчання працівників; розвитку веб-сторінки адміністрації та удосконалення надання інформації за телефонами; нагляду за виконанням ухвал органів гміни і внутрішніх актів адміністрації; оцінки ефективності коригуючих дій і міри реалізації планів покращення якості.

Адміністрація міста активно розвиває комунікації із внутрішніми та зовнішніми клієнтами. Інформація про діяльність адміністрації надається клієнтам через радіо, місцеву пресу, де гміна має свою авторську вкладку, місцеве телебачення та Інтернет.

Міська адміністрація видає власний щомісячний бюлетень, інформаційні матеріали та формуляри, які полегшують клієнтам виконання формальних вимог, що виникають через важку адміністративну мову документів та не зовсім ясні формулювання приписів. Цьому ж служить підготовлений працівниками адміністрації Словник найбільш уживаних спеціальних термінів, що застосовуються в актах публічної адміністрації [221]. Також до кожного домогосподарства в місті надходить довідник, у якому містяться дані про структуру та години праці адміністрації, послуги, розмір їх оплати та інша практична інформація.

Слід зазначити, що впровадження системи управління якістю в місті ґрунтувалося на попередній творчій роботі. Так, з 1992 року організовано

Бюро інформації, яке стало базою для створення Бюро обслуговування клієнта. Мешканці міста уже звикли до першого контакту із урядником звертатися до Бюро інформації, що полегшує наступні контакти.

Серед мешканців міста та працівників адміністрації проводяться анкетні опитування. Їх метою є пошук відповіді на питання щодо якості наданих послуг і видів діяльності, що потребують покращення. У внутрішніх комунікаціях істотне значення має електронний зв'язок, щотижневі зустрічі працівників з керівництвом, щотижневі внутрішні навчання, щоквартальні співбесіди керівника з працівниками.

Суттєвим фактором успішної роботи є забезпечення засобів, необхідних для того, щоб адміністрація могла реалізувати свої функції. Звертається значна увага на підбір кадрів, які мають бути старанними, комунікабельними, здатними розв'язати стресову ситуацію, ясно і спокійно висловити думку. Звичайно ж, насамперед, мова йде про працівників, що мають відповідну освіту, навички та досвід. Позитивно впливають на діяльність працівників та адміністрації загалом внутрішні та зовнішні навчання працівників щодо роботи з клієнтами.

В адміністрації міста для кожної посади підготовлено індивідуальні карти завдань та справ, до яких додано лист вимог до даної посади. Тому, у випадку появи вакансії, не є проблемою зазначити у вимогах конкурсу, які вміння, досвід, кваліфікацію і очікувані риси характеру повинен мати кандидат на вільну посаду. Кандидат ще до того, як приступити до роботи, знає коло обов'язків, до яких приступає, а також - хто виконуватиме ці обов'язки в разі його відсутності. Формального резерву кадрів не існує, але є інформація про осіб, які хотіли б працювати в органах влади. Наступними важливим факторами успішної діяльності є відповідна завданням інфраструктура, технічні та інші засоби. Керівництво вважає своїм обов'язком забезпечити працівникам середовище праці, передбачене правилами.

Характерно, що у Держоньові значної уваги надають оцінюванню діяльності працівників. Відповідна система оцінки в адміністрації міста діє із 2001 року і є невід'ємним елементом управління кадрами. Для процедури оцінки працівників складається «Посадова картка працівника». Вимірюється коло напрямів роботи, що здійснюються даним працівником. Щомісяця працівники звітуються про роботу та причини невиконання окремих доручень. Таким чином забезпечується контроль за дотриманням термінів вирішення справ в адміністрації.

Завдання на кожен квартал визначає керівник у співбесіді з працівником. Результатом є підготовка плану із такими елементами як мета та завдання, узгоджені з працівником, та показники оцінки ефективності роботи. Після завершення кварталу під час співбесіди керівник спільно із працівником робить оцінку виконання завдання.

Річна оцінка працівників передбачає заповнення аркушу оцінювання та захист його на зустрічі із безпосереднім керівником і представником вищого керівництва. Відповідні рубрики цього документу заповнює керівник під час співбесіди, а оцінка узгоджується у процесі оцінювання. Версія для працівників, зайнятих на керівних посадах, передбачає проведення співбесіди за участю бурмістра, секретаря міста і безпосереднього керівника, які спільно дають оцінку.

У ході річного оцінювання працівник має можливість презентувати свої очікування щодо наступного розвитку професійної кар'єри та внести пропозиції щодо змін, що сприяють ефективнішому здійсненню посадових обов'язків, а також покращенню роботи адміністрації та всієї гміни. Керівник підсумовує найважливіші досягнення та презентує плани на наступний рік. Після проведення річної оцінки готується підсумковий рапорт про її результати. Зміст того рапорту презентується всім працівникам міської адміністрації під час зустрічі з бурмістром міста. Результати оцінки праці мають вплив на виконання дій (коригуючий та

запобігаючий) щодо удосконалення діяльності в адміністрації, крім того, вони беруться до уваги під час нагородження чи посадового підвищення працівників.

Відповідно здійснюється доопрацювання обов'язків, мінімізуються компетенційні суперечки. Цілеспрямовано проводиться децентралізація компетенції на посадах працівників, що, на думку керівництва, позитивно впливає на зростання самостійності у виконанні завдань.

Велике значення у налагодженні чіткої та ефективної роботи адміністрації у Дзержоньові, як і в багатьох інших польських гмінах, має також значна увага до етичних питань. Діють Кодекс етики працівника адміністрації міста, Кодекс етики депутата та Принципи поведінки у випадку порушення Кодексу етики [95; 67, с.122-126].

Значна увага звертається на забезпечення періодичних переглядів роботи адміністрації. Їх елементами є рапорти із внутрішніх аудитів, результати внутрішнього контролю, пропозиції депутатів, аналіз скарг і звернень мешканців, аналіз адміністративних рішень, міра реалізації плану коригування діяльності та аналіз бюджету адміністрації. Пропозиції щодо перегляду функціонування адміністрації спрямовуються на зміну цілей політики якості, оцінювання процесів, оцінювання реалізації плану коригуючої та запобігаючої діяльності, встановлення завдань у різних планах удосконалення якості

В результаті дії такої системи зростають ефективність роботи адміністрації та особиста зацікавленість працівників, які заохочуються до підвищення кваліфікації, оскільки мають можливість підвищення.

У березні 2006 року в адміністрації міста відбувся сертифікаційний аудит, який підтвердив досягнення наступного рівня в удосконаленні системи управління. На даний час у місті діє інтегрована система управління, яка складається з системи управління якістю відповідно до норми ISO-9001:2000, системи управління середовищем згідно норм ISO

14001, а також системи управління охороною та безпекою праці згідно норми 18000.

Слід відзначити, що керівництво міста високо оцінює впровадження системи управління якістю та постійну участь у конкурсах, вважаючи, що це сприяло налагодженню якісної роботи з клієнтами. Така точка зору підтверджується отриманими містом нагородами. Зокрема, у 2007 році Дзержоньов зайняв 6 місце в категорії міських гмін найважливішого польського конкурсу, що проводиться газетою «Річ Посполита», а у категорії Управління – перше місце. У 2008 році у цьому конкурсі місто зайняло вже четверту позицію [172].

Досвід самоврядування міста Дзержоньов є прикладом успішної модернізації міської адміністрації, що позитивно вплинула на розвиток міста, схвально оцінена громадськістю та знайшла визнання в Польщі. Характерно, що впровадження системи управління якістю було неформальним і пов'язувалося із низкою інших заходів. На наш погляд, цей досвід може ефективно використовуватися й в Україні.

Розділ 4. МОДЕРНІЗАЦІЯ ЦИВІЛЬНОЇ СЛУЖБИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

4. 1. Історія цивільної служби Польщі (витоки, становлення, розвиток)

У практиці ряду європейських країн, як зазначає В. Авер'янов, використовується термін «цивільна служба», яким позначається служба в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів, яку проходять державні службовці, котрі не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність [1]. Тлумачний словник української мови пояснює термін «цивільний» як світський, громадянський, нецерковний, недуховний [90]. Цей термін традиційно використовується в Польщі для позначення немілітаризованої державної служби, але українські дослідники польської політичної системи, як правило, використовують звичний термін «державна служба». На наш погляд, це не точно, оскільки в Польщі ці терміни “*panstwowa*” та “*cywilna*” використовуються поряд, позначаючи різні види служб і, відповідно, групи службовців. Відмічається тенденція до сприйняття в Україні як науковцями, так і на офіційному рівні, категорії «цивільна служба». Так, за польським прикладом, один із варіантів проекту нового закону про державну службу в Україні носив назву «Про цивільну службу».

Вивчення історії виникнення та розвитку цивільної служби в Польщі дозволяє, на наш погляд, краще зрозуміти процеси модернізації публічної адміністрації в сучасній Польщі, зробити порівняння з розвитком державної служби в Україні, виявити спільне та відмінності, а відтак – розробити рекомендації для модернізації української влади з використанням іноземного досвіду.

Правову основу нашого дослідження склали закони (статути) та інші нормативно-правові акти, що регламентували діяльність цивільної служби

в Польщі з 1922 року до наших днів, насамперед Статут від 17 лютого 1922 року “Про державну цивільну службу” [232].

Нами використано також уже згадані раніше розміщені на офіційному веб-сайті Департаменту цивільної служби та державного резерву кадрів (до 27 грудня 2007 року – Департамент цивільної служби) інформаційні матеріали, які підготував Я. Павловський, спільну та індивідуальні праці Г. Іздебського і М. Кулеші. Окремі аспекти проблеми розкривають також Я. Боць, Є. Гауснер, Я. Гонцяж, З. Долецький, Л. Колярсько-Бобинська, Б. Кудрицька, Я. Чапутович, К. Перський, В. Яскевич та інші польські автори.

Історія цивільної служби Польщі не була предметом спеціального розгляду в українській історіографії, хоча є цікавою з точки зору розуміння польської історії та її співвідношення з українською, а також допомагає зрозуміти особливості публічної адміністрації Республіки Польща в наші дні.

Метою даного дослідження є аналіз витоків, становлення та розвитку цивільної служби в Польщі до початку 90-х років ХХ століття, розкриття факторів, що впливали на її особливості та напрями удосконалення.

Аналізуючи сучасну систему цивільної служби Польщі, доцільно зауважити, що вона започаткована на початку 20-х років ХХ століття, але її витoki пов’язані як із історією власне польського державотворення, так і з впливом традицій держав, до складу яких входили польські території у ХVІІІ-ХХ століттях. Так, відомі польські дослідники адміністративного права Г. Іздебський та М. Кулеша відзначають, що ІІ Річ Посполита прийняла австрійську модель процедур та адміністративного судочинства, пруський зразок територіального самоврядування та російську систему фінансових інституцій [182, с. 57-59].

Можна відзначити також значні демократичні традиції польського державотворення і переплетіння польської та української історії.

Наприклад, за твердженням Б.Андресюка, в епоху середньовіччя польські та німецькі впливи в українських землях настільки зростали, що вже у середині XV століття вони стали домінуючими навіть там, де панувала Литва.

Конституцією 3 квітня 1791 року було зроблено спробу централізувати владу в Польщі, обмежити вплив магнатів, але вже через кілька років відбувся розділ території польської держави між сусідніми монархіями. Певним зародком майбутньої самостійної державності були створене Наполеоном Варшавське герцогство, управління в якому узгоджувалося із французькими законами та французькою моделлю врядування, але мало національні польські інституції [182,с.105]. Автономію у складі Російської імперії, особливо у часи польського повстання 1830-1830 років, мало й Королівство Польське .

Загалом же політичні та адміністративні інституції, засновані на польських землях Австрією, Прусією та Росією, спрямовувалися на домінування над польським населенням, а участь поляків в урядових структурах пов'язувалася з мірою їх лояльності до влади. Більше політичних прав мали поляки у Австро-Угорщині, де вони були представлені в парламенті, а з 1870 року взагалі було проведено полонізацію цивільної служби. Аж до 1 Світової війни поляки служили як в державній, так і в автономній адміністраціях та в самоврядуванні. Офіційно у Князівстві Галиції та Лодомерії використовувалася і польська мова.

Навіть за твердженням радянської історіографії, створена після 1 Світової війни внаслідок розпаду великих європейських імперій II Річ Посполита відродилася як республіка з демократично створюваними вищими органами влади [101, с. 133], яка змушена була використовувати кадри державних службовців, що виховувалися в умовах різних державних

та правових систем, а отже – мали різні етичні підходи та розуміння проблем.

Міжвоєнна модель польської держави була поєднанням елементів, успадкованих від різних адміністративних систем. Вирішувати існуючі проблеми потрібно було в умовах внутрішньої політичної, соціальної та міжетнічної боротьби, а також зовнішнього тиску недружніх сусідів. Центральна влада була основана на німецькій та французькій традиції, чому сприяли німецька окупація в роки війни та прийняття у 1921 році Конституції за французьким зразком. Територіальне самоврядування ґрунтувалося на пруській моделі. Основною спадщиною царської Росії були фінансові інституції, а від Австро-Угорщини успадковано ідеї систематизації адміністративних процедур та судового контролю над адміністрацією.

Не вистачало добре підготовлених урядовців, особливо – правознавців, що негативно впливало на загальне функціонування органів влади. Широко поширеними були корупція та зловживання владою. Тому була створена міжміністерська Кваліфікаційна комісія, головним завданням якої було «очищення» адміністрацій від некомпетентних осіб. Ця комісія стала осередком праці над виробленням проекту Статуту про державну цивільну службу, який був представлений Президією Ради Міністрів [187, с.90-91]. Після тривалої дискусії у квітні 1922 року було прийнято Статут про державну цивільну службу [232], близький до німецької моделі публічної служби. Дія Статуту поширювалася на працівників всіх державних інституцій за виключенням суддів і прокурорів, вчителів і викладачів вищої школи, а також працівників залізниці та пошти. Спочатку частково дія Статуту поширювалася також на працівників поліції, зв'язку, державних монополій, які пізніше були виведені із під дії статуту в результаті ухвалення спеціальних законів.

Службові відносини виникали з часу постійного чи тимчасового призначення на посаду. Постійно призначені службовці складали присягу, а тимчасово призначені – службову обіцянку. Існувала також можливість прийому на службу на основі контракту. Службовцем могла стати лише особа, яка відповідала низці вимог: польське громадянство, незаплямоване минуле, здатність до правових дій, знання польської мови, відповідний вік тощо. Статут впровадив поділ службовців на 2 групи: урядників і нижчих державних службовців. З огляду на посади урядників поділено на 3 категорії, які поділялися на 12 службових ступенів [208].

Державний службовець мав низку обов'язків: вірно служити Речі Посполитій, дотримуватися вимог статутів і приписів, виконувати свої обов'язки старанно, сумлінно і незалежно, а також дбати про найкраще забезпечення публічних справ, уникаючи всього, що могло зашкодити тому. Держслужбовцям було заборонено отримувати пов'язані із службовою діяльністю подарунки, займатися іншою працею чи мати інтереси, які б заважали службовій діяльності. За порушення цих приписів передбачалася службова, цивільна чи кримінальна відповідальність. Водночас, держслужбовці мали гарантію стабільності служби, право на основну відпустку та короткі відпустки для оздоровлення чи залагодження особистих справ.

Грунтовні зміни у становищі функціонерів було впроваджено у 1944 і 1946 роках декретами Польського комітету народного визволення, якими до службовців було віднесено також суддів, прокурорів, судових асесорів, а також працівників державних підприємств та інституцій, які мали публічно-правовий характер. Проте найбільшою зміною була відміна засади стабільності службових відносин, які відтепер можна було розірвати за умови 3-місячного попередження. Зрівняно було позицію контрактних та постійно призначених службовців відносно їх пенсійного забезпечення [160; 161].

Наступні зміни до Статуту 1922 року було внесено згідно декрету 1948 року [162]. Замість терміну «funkcjonariusz państwowy» (державний службовець), введено термін «urzednik państwowy» (державний урядник) та впроваджено поділ урядників на працівників спеціальних служб і працівників загальної служби. Але остаточно Статут 1922 року було відмінено лише з прийняттям у 1974 році нового Кодексу праці. Таким чином фактично цивільну службу було ліквідовано як інституцію. Того ж року було встановлено вимогу щодо ідейно-моральної відповідності кандидатів на посади в державних установах. Крім «керівної ролі» Польської об'єднаної робітничої партії (ПОРП), ознакою соціалістичної моделі управління був «демократичний централізм».

Реформи 1972-1975 років були спрямовані на зменшення розмірів воєводств, що посилювало вплив на них з центру.

Серед інших соціалістичних країн Польщу відрізняла прихильність до традицій, в т.ч. і стосовно організації діяльності органів влади. Водночас, М. Кулеша відзначає, що польська адміністративна система в кінці 80-х років була дисфункціональна, знаходячись на межі управління, за якою були лише безвладдя і хаос (51). Демократичні вибори не могли змінити ситуацію. З архаїчною адміністрацією не можна було ні вирішити внутрішні проблеми, ані налагоджувати партнерські відносини з європейськими структурами.

У доповіді групи польських вчених та політиків, що працювала над питаннями реорганізації державної адміністрації на початку 90-х років вказувалося на необхідність фундаментальних змін в організації влади: «Нова адміністрація має бути на службі народу, бути ефективною і дієвою, особливо щодо заклику до Європейського єднання» [106, с.4]. Наголошувалося на необхідності розмежування функцій адміністрування та управління державним майном, кількісної та якісної зміни функцій адміністрування, побудови нових організаційних структур та

децентралізації управління шляхом передачі повноважень та фінансів органам територіального самоврядування. Відзначалося також, що «людський фактор є вирішальним і найбільш важливим для належного функціонування державних адміністративних агентств» [106, с. 14], а послідовна зміна кадрів і професіоналізація служб має велике значення для діяльності держави та її агентств.

Ці підходи й були, у цілому, реалізовані у наступні роки. Аналіз свідчить, що система цивільної служби Польщі формувалася на основі національних традицій під впливом правових та інституційних здобутків інших держав. Уже у статуті 1922 року було затверджено основи для формування професійної цивільної служби, що було використано під час розробки правової основи діяльності державних службовців у сучасній Польщі. Ця робота проводилася протягом тривалого часу із залученням науковців та громадськості, результатом чого стало створення та розвиток системи цивільної служби, яка відповідає вимогам сучасності.

4.2. Теоретичні та правові аспекти модернізації цивільної служби

III Речі Посполитої

Модернізація цивільної служби в період III Речі Посполитої не була предметом спеціального розгляду в українській історіографії, хоча й допомагає зрозуміти особливості публічної адміністрації загалом та цивільної служби Республіки Польща, зокрема, в наші дні.

Метою даного параграфа є аналіз правових аспектів витоків, становлення та розвитку цивільної служби в Польщі з кінця 80-х років XX століття до наших днів, розкриття факторів, що впливали на її особливості та напрями удосконалення. Завданням дослідження є також розгляд розвитку цивільної служби III Речі Посполитої як прикладу для аналогічних перетворень в Україні. Усвідомлюючи широке значення слова «модернізація», яке охоплює правові, кадрові, матеріальні та інші сторони

удосконалення діяльності цивільної служби, сконцентруємося на правовому забезпеченні цього процесу.

Система цивільної служби Польщі виникла на початку 20-х років ХХ століття і з певними змінами ця система існувала до початку 70-х років ХХ століття, коли була повністю замінена соціалістичною організацією влади.

Проте вже на початку 80-х років було прийнято Статут про працівників державних урядів, створено Вищий адміністративний суд, впроваджено, за іноземними зразками, конституційний трибунал, введено посаду речника громадянських прав тощо. Як наголошує Х.Іздебський, «ці інституції не були манекенними, реально виконуючи свої функції» [183, 108-109]. Сприятливою для перетворень була і громадська думка, оскільки внаслідок соціально-економічної та політичної кризи 80-х років польська адміністративна система знаходилася на тій межі, за якою були лише безвладдя і хаос [51]. Польські вчені наголошували, що: «Існуюча система державної адміністрації по своїй суті є бар'єром для втілення необхідних економічних і державних змін» [106, с.4]. Вказувалося на необхідність фундаментальних змін в організації влади, їх європейської зорієнтованості, розмежування функцій адміністрування та управління державним майном, кількісної та якісної зміни функцій адміністрування, побудови нових організаційних структур та децентралізації управління шляхом передачі повноважень та фінансів органам територіального самоврядування, значущості людського фактора. Ці підходи й були загалом реалізовані у наступні роки, хоча реформи й відбувалися непослідовно, у політичній боротьбі.

Роботу над Статутом для працівників урядової адміністрації було розпочато з вересня 1990 року групою на чолі з директором Національної Школи Публічної адміністрації М. Гінтовт-Янкович. Проблемним виявилось питання, чи повинен цей статут охоплювати лише службовців, зайнятих у державних адміністраціях, чи також і тих, відносно яких діяли

окремі правові норми (поліцейські, лікарі, науковці тощо). Було вибрано другий варіант. Перший проект Статуту «Про державну публічну службу» було передано на розгляд Сейму у 1991 році, під час діяльності уряду Я. К. Білецького. Після зміни кабінету новий Прем'єр Я. Ольшевський відкликав проект і передав на доопрацювання колективу Реорганізації публічної адміністрації на чолі з сенатором Є. Степнем.

Перероблений проект статуту, який містив термін «цивільна служба», було передано для рецензування місії Світового Банку та експертам з Великої Британії. Проте чергова зміна уряду затримала роботу на проектом. Лише у 1993 році уряд Г. Суховської розглянув проект Статуту про державну цивільну службу і направив його до Сейму, як першочерговий законопроект. Новий проект охоплював працівників урядових адміністрацій, а також зайнятих у Канцелярії Сейму і Сенату, бюро Речника громадянських прав, бюро Конституційного суду, Бюро державної інспекції праці, Канцелярії Президента Республіки Польща, бюро Народної Безпеки, бюро Національної ради радіо та телебачення, Національному виборчому бюро, працівників Вищого Суду та інших судів, прокуратури, податківців. Отже цей статут мав широке коло суб'єктів регулювання і повинен був замінити також Статут про працівників державних урядів від 1982 року. Проектом передбачалося утворення Генеральної дирекції державної цивільної служби на чолі із Генеральним директором, якого мав призначати Прем'єр. До компетенції цивільної служби відносилося нагромадження даних про службовців, забезпечення дотримання законодавства про прийом на державну цивільну службу та її проходження, встановлення критеріїв кваліфікаційного оцінювання та засобів їх використання, встановлення та оцінка дієвості системи навчання, координація діяльності відділів цивільної служби в адміністраціях, внесення пропозицій щодо фінансування діяльності, поширення інформації про вакансії в органах влади, видання спеціального бюлетеня,

представництво держави у справах, пов'язаних із працею та винагородами, виконання доручень Прем'єра у сфері цивільної служби. Передбачалося впровадження категорій службових посад, залежних від рівня підготовки та стажу, і створення Екзаменаційної комісії для об'єктивного проведення випробувань. Запроваджувалися переваги для випускників Національної Академії цивільної служби. Проект було схвалено багатьма польськими та закордонними фахівцями, але новий уряд В. Павлака відкликав його із Сейму разом із іншими законопроектами. Після доопрацювання, проект було передано до сейму у квітні 1995 року, а тим часом було внесено зміни до Статуту про працівників державних урядів від 1982 року.

Нарешті 5 липня 1996 року було прийнято Статут про цивільну службу, що вступив в силу з 1 січня 1997 року [243]. Він не замінював Статуту 1982 року, а існував поряд з ним та іншими законами. Цей статут охоплював лише працівників урядової адміністрації. Встановлювалися вимоги до кандидатів на зайняття посад: польське громадянство, відсутність судимості за умисний злочин, відповідні кваліфікація та стан здоров'я. Залежно від виконуваної функції, завдань та кваліфікації, впроваджено 4 категорії урядників.

Статут передбачав такий порядок організації цивільної служби:

- Рада цивільної служби - громадський дорадчий орган, який висловлював свою думку на запити Прем'єра, Шефа цивільної служби, а також із власної ініціативи. Насамперед йшлося про завдання, пов'язані із розвитком та діяльністю цивільної служби;
- Комісії цивільної служби: Кваліфікаційна комісія до цивільної служби, що займалася організацією вступу на окремі категорії урядників, Апеляційна комісія цивільної служби, що розглядала скарги урядників, Вища дисциплінарна комісія

цивільної служби, що розглядала скарги на дії дисциплінарних комісій адміністрацій;

- Шеф цивільної служби мав статус центрального органу урядової адміністрації, який підпорядковувався безпосередньо Голові Ради Міністрів. Його основними завданнями були: реалізація державної політики у сфері цивільної служби, координація планування та використання фінансів на оплату праці та навчання службовців, видання Бюлетеня цивільної служби, нагромадження даних про службовців, класифікація робочих місць в рамках категорій урядовців;
- Генеральні директори урядів виконували завдання цивільної служби, реалізовували політику роботи з персоналом, забезпечували функціонування урядів, результативність дій, організацію праці тощо. Утворення цих посад повинно було забезпечити аполітичність цивільної служби та кадрову стабільність.

Проте вже незабаром почалися дебати відносно необхідності внесення коректив до статуту про цивільну службу. 18 грудня 1998 року Сейм прийняв новий статут про Цивільну службу, який набув чинності з 1 липня 1999 року, замінивши статут 1996 року.

Новий Статут охоплював осіб, зайнятих на посадах урядовців у канцелярії Прем'єр-міністра, міністерствах та комітетах, воєводських урядах чи інших урядах, що становили апарат допоміжних територіальних органів урядової адміністрації, урядовому центрі стратегічних студій, командах, інспекторатах та інших органах, що створювали допоміжний апарат керівників залежних служб, воєводських інспекцій, а також керівників повітових служб, інспекції і охорони, якщо на них не поширювалися дії інших статутів. У 2004 році додатково до корпусу

цивільної служби включено також воєводських та повітових ветеринарних лікарів та їх заступників.

Статут 1998 року ввів поділ на працівників та урядників цивільної служби. Працівники цивільної служби приймалися на роботу на основі загальних норм праці, а урядники – на основі призначення. Обидві категорії працівників складала корпус цивільної служби. Обов'язки члена корпусу цивільної служби передбачали: дотримання вимог Конституції та інших норм права, охорона інтересів держави та прав людини і громадянина, раціональне використання публічних коштів, ретельне і нейтральне, справне і вчасне виконання завдань, дотримання службової таємниці, керівництво у своїй діяльності суспільними, а не особистими чи груповими інтересами, утримування від демонстрації політичних поглядів чи участі у страйках та інших акціях протесту.

Статут передбачав право кожного громадянина на інформацію про вакансії у цивільній службі та відкритість і прозорість набору. Обов'язком генеральних директорів урядової адміністрації було обнародування інформації про вакансії через розміщення інформації на доступних для громадськості місцях та публікації у «Бюлетені цивільної служби». З особами, що вперше вступали на цивільну службу, за винятком випускників Національної школи публічної адміністрації, укладався контракт на 6 місяців (новела 2006 року зменшила термін до 2 місяців). Випробувальний термін завершувався оцінкою кандидата екзаменаційною комісією, створеною генеральним директором уряду. Негативна оцінка була підставою для розриву трудових відносин.

Згідно із статутом 1998 року, повноваження Шефа цивільної служби були дещо розширені, наприклад, він повинен був організовувати ревізію установ, уповноважених проводити навчання службовців, готувати проекти нормативних актів, передбачених Статутом, представляти Прем'єрові Ради Міністрів щорічну доповідь про стан цивільної служби та

реалізацію її завдань. Чіткіше і ширше було виписано і повноваження Ради цивільної служби, яка налічувала 16 членів, призначених Прем'єром на 6 років із ротацією половини через 3 роки: 8 з них повинні бути із представницьких осіб, охоплювати усі фракції парламенту, а інші – з поміж інших авторитетних і досвідчених осіб.

Генеральні директори урядів підпорядковувалися безпосередньо міністру, керівникові центрального уряду чи воєводі. До їх головних завдань віднесено забезпечення діяльності адміністрації, досягнення високих результатів та організації праці, а також забезпечення права на працю та охорону її серед зайнятих в адміністрації осіб і реалізація кадрової політики цивільної служби.

Статут 1998 року впровадив категорії вищих посад у цивільній службі, до яких віднесено: Генерального директора уряду, Головного інспектора внутрішнього аудиту, керівників департаментів та їх заступників у Канцелярії Прем'єра Ради Міністрів, міністерствах, центральних урядах, керівників та їх заступників у воєводських адміністраціях, а також ветеринарного лікаря воєводства та його заступників. Займання цих вищих посад відбувалося на основі конкурсу, що організовувався Шефом Цивільної служби і проводився комісією мінімум із 5 осіб. До участі в конкурсі допускалися лише урядники цивільної служби. Якщо конкурс не відбувався двічі через відсутність вибору кандидата, до участі у наступному конкурсі на цю посаду допускалися особи, які не були урядниками [208].

Оптимістичні оцінки нового Статуту поєднувалися із його критикою. Наприклад, значного розголосу набув рапорт «Цивільна служба у III Речі Посполитій: критичні пункти», підготовлений на базі дослідження, фінансованого Фондом імені Стефана Баторія у 2003 році. 90% опитаних поляків вважали, що в державних адміністраціях панують непотизм (від лат. *nepos*, род. п. *nepotis* — внук, племінник) — фаворитизм при наймі на

роботу, що надавався родичам та друзям без врахування професійних якостей - М.Л.) і кумівство. Лише 7% респондентів визнали ввічливість членів корпусу цивільної служби. Громадяни були мало поінформовані про завдання та методи діяльності цивільної служби. Вказувалося на розходження декларацій щодо принципів розбудови цивільної служби із дійсним станом справ.

Наголошувалося на повільності процесу створення цивільної служби, частих змінах унормування її діяльності, недотриманні політиками норм законодавства. Наприклад, це яскраво проявилось через призначення виконуючих обов'язки директорів, що робилися для того, щоб обійти конкурси. Спостерігалася також тенденція встановлення такого статусу окремих органів, який би не зобов'язував до застосування в них принципів цивільної служби. Відзначалося також неврахування Прем'єром та міністрами пропозицій Шефа цивільної служби та Ради цивільної служби [162]. Тому вносилися пропозиція посилити незалежність та впливовість цих органів.

Характерним, з нашої точки зору, є зауваження Т. Майхеркевич: «З досвіду країн із сильними демократичними традиціями випливає висновок, що не можна очікувати покращення якості адміністрації без зростання якості політичного класу» [197, с. 122].

Відтак громадськість та експерти наголошували на необхідності внесення змін до правового забезпечення діяльності цивільної служби: посилення ролі інституціональних структур цивільної служби, створення додаткових бар'єрів для політичного і товариського клієнтизму при наборі до корпусу цивільної служби, гарантування поділу політичних і адміністративних посад, встановлення організаційних механізмів об'єктивного підбору кадрів тощо [152, с.73]. Вказувалося також на необхідності відповідати вимогам Європейського Союзу.

24 серпня 2006 року було прийнято новий «Статут про цивільну службу» [234], який ґрунтувався на принципах неупередженості (політичної нейтральності), професіоналізму, відкритості і конкурентності при наборі кадрів. Основними новелами нового статуту було вилучення із цивільної служби вищих посад в урядовій адміністрації, ліквідація посади Шефа цивільної служби, уряду цивільної служби, а також Ради цивільної служби. Таким чином, посади генеральних директорів набували політичного характеру. Окремим Статутом було створено Державний резерв кадрів на найвищі посади. Передбачалося входження до резерву всіх осіб, що займалися високі посади на час прийняття статуту, а також урядників, які склали спеціальний екзамен чи виграли конкурс.

Нагляд над Цивільною службою зосереджувався в руках Прем'єр-міністра, який уповноважував Шефа своєї канцелярії опікуватися цивільною службою. При канцелярії було утворено департамент цивільної служби. Набір до корпусу цивільної служби здійснювали генеральні директори урядів, які не належали до цивільної служби. Встановлювалися досить жорсткі вимоги до кандидатів на посаду урядника: бути працівником цивільної служби з трирічним стажем, мати ступінь магістра чи рівний йому, знати принаймні одну з робочих мов Європейського Союзу. Остання вимога замінила попередній припис знати одну з іноземних мов і відкрила доступ до цивільної служби особам, які вивчали лише російську мову.

Вже проекти цих статутів критикувалися експертами, насамперед з точки зору зростання політичного впливу на цивільну службу внаслідок ліквідації її самостійного керівництва, політизації посад генеральних директорів, складності конкурсів при можливості, водночас, маніпулювання їх результатами. Практика підтвердила справедливість такої критики. Тому на початку 2008 року було розроблено проект відміни Державного резерву кадрів та новелізації Статуту про Цивільну службу.

Запропоновано відновити посаду Шефа цивільної служби, повернути до цивільної служби посади генеральних директорів тощо. На думку експертів : «Це крок до кращого керівництва» [174].

Цей проект було реалізовано в тому ж році. Новий Статут цивільної служби прийнято 21 листопада 2008 року [242] і введено в дію з 24 березня 2009 року, а окремі статті – з 1 січня 2010 року. Станом на травень 2012 року Статут діяв зі змінами, внесеними у 2009 році (2) та у 2011 році (3). Статутом внесено зміни у 57 нормативно-правових актів 1981-2008 років, у частині регламентування діяльності Цивільної служби.

По суті відбулося повернення до закону 2006 року, що помітно, зокрема, з відновлення поділу посад на політичні та адміністративні, повернення до цивільної служби більшості високих посад, насамперед, директорів в адміністраціях. Генеральні директори мають широкі повноваження щодо добору та організації роботи кадрів. Ліквідовано Державний резерв кадрів на найвищі посади, що посилює роль конкурсного відбору. Важливим було відновлення центрального органу державної адміністрації у справах цивільної служби – Шефа цивільної служби. Проте забезпечення його діяльності покладалося на Канцелярію Голови Ради Міністрів. Зросла знову роль Ради цивільної служби, яка складається з 15 осіб, досвід та авторитет яких дозволяють виробляти рекомендації щодо діяльності та розвитку цивільної служби.

Введено зміни й до порядку набору до корпусу цивільної служби. Зокрема, право на цивільну службу в Польщі отримали (з певними обмеженнями) громадяни країн Європейського Союзу.

Ці зміни викликані необхідністю відповідати вимогам Європейського Союзу та відповідним принципам діяльності сучасної цивільної служби.

Розділ 5. ФОРМИ ТА МЕТОДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ПОЛЬЩІ

5.1. Досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади Республіки Польща

Досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади Республіки Польща, на наш погляд, є найбільш доступним та корисним для вивчення українськими дослідниками та практиками. Пояснюється це поширеністю системи управління якістю в органах влади Польщі, відкритістю матеріалів для дослідника та близькістю проблем модернізації органів державної влади та місцевого самоврядування обох держав.

Безумовно, що передумовою впровадження якісного управління у Польщі стала адміністративно-територіальна реформа. Польська адміністративна система, ще з радянських часів, базувалася на домінуванні відомчої структури над територіальною, значній централізації влади і концентрації адміністративних повноважень на центральному рівні. Така структура характеризувалася хаотичністю та неузгодженістю поділу завдань і компетенцій, відсутністю можливостей впливу громадян на політику властей та громадського контролю, високим рівнем централізації бюджетної системи, утримуванням за рахунок бюджету усієї розгалуженої структури громадського сектору та розгалуженою структурою урядової адміністрації. Усі ці проблеми характерні і для нашої держави.

Надання адміністративних послуг у Польщі відбувається згідно визначеного переліку: адміністративного, а також соціального (в закладах освіти, охорони здоров'я, соціальної опіки, культури тощо), технічного (комунікація зборів, вододіл і каналізація, світло і енергетика, освітленні населених пунктів тощо) характеру та надання різного роду довідок. Переважним завданням публічної адміністрації є безпосередня організація надання публічних послуг. В останні роки посилюється процес аутсорсінгу –

передачі функції надання послуг і коштів для цього неурядовим організаціям. Але незалежно від форми та суб'єкта надання публічних послуг, адміністрація несе відповідальність за якість і доступність тих послуг.

Створення інфраструктури виконання публічних послуг, вимагає від адміністрації здійснення багатьох концептуальних, нормативних, організаторських, виконавчих дій. Проте адміністративні реформи 1990-х років були лише початком перетворень. Їх необхідно було доповнювати пошуками нових методів роботи владних органів, оскільки опитування населення 1999 та 2000 років засвідчили, що близько 40% громадян незадоволені рівнем послуг, що надавалися публічною адміністрацією. Реформи чіткіше виявили недоліки адміністрації, які були менш помітними у приватному секторі: недбалість, повільність, неефективність, низька якість послуг, погане ставлення до клієнтів, брак інформаційної політики, що призвело до необхідності пошуків ефективніших методів діяльності, однією з яких стало впровадження системи управління якістю. Опитування, проведене восени 2001 року вказувало, що громадяни очікували від урядовців прихильності, ввічливості, скорочення часу спрощення процедури надання послуг, прозорості дій та вичерпної і зрозумілої інформації. У першу чергу, це стосувалося адміністрацій органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що польський досвід впровадження системи управління якістю уже використовується в Україні у Бердянську та на Волині, а також впроваджується у Полтавській області. Цей досвід детально вивчався Головдержслужбою України. Так, 23 вересня 2005 року у Києві відбувся практичний семінар з питань запровадження системи управління якістю ISO 9001:2000 в органах виконавчої влади та польського досвіду реалізації програми «Приязна адміністрація». Із доповіддю з цього питання виступив директор департаменту навчання та

розвитку Офісу цивільної служби Республіки Польща Лешек Малібруда . Наступна робота у цьому напрямі висвітлювалася на сайті Головдержслужби.

Вивчення польського досвіду впровадження системи управління якістю в органах влади полегшується наявністю значної кількості публікацій з цього питання польських: С. Висоцький [239; 240; 241], Г. Бронівська [154], Т. Бухач [150], Б. Туровський [230] та українських авторів (М.Гудзь, С.Могильний [32; 33], Т.Пахомова [99]). Слід відмітити ґрунтовну працю М. Бугдоля [151] з викладом теорії проблеми та практики її втілення в Польщі та теоретичне дослідження Т. Маматової.

Питання впровадження та роботи системи управління якістю було окремим предметом вивчення під час навчальних поїздок автора до Польщі та знайшло висвітлення у монографії [67] і низці статей.

Слід відзначити також, що дане питання постійно висвітлюється в Польщі у матеріалах наукових конференцій, на сторінках журналів (Sluzba Cywilna, Organizacja i Kierowanie, Problemy Jakosci) та інших фахових видань, які також використані нами. Значний обсяг інформації містить електронна бібліотека Umbrella.

Роботу щодо розробки та реалізації програми «Управління якістю в публічній адміністрації» було розпочато у 1998 році у Канцелярії прем'єр-Міністра Ради Міністрів Республіки Польща. Вважалося, що це повинно сприяти поглибленню адміністративної реформи, усвідомленню викликів, які стояли перед польською публічною службою у зв'язку із євроінтеграційними процесами та покращенню роботи з визначення цілей, виправленню помилок та зростанню конкурентоспроможності. При реалізації програми частково використовувалася фінансова допомога японського уряду.

Було посилено співпрацю із консалтинговою організацією Umbrella, яка діяла в Польщі з 1990 року, а з 1996 року почала займатися

сертифікацією систем управління якістю. У 1999 році у рамках проекту Umbrella створено групу консультантів для роботи з органами влади. Підготовлено методичні матеріали та презентації. Проведено значну роботу з поширення інформації про системи управління якістю та організації, що сприяють їх впровадженню.

У вересні 1999 року почалася робота з виявлення гмін та повітів, зацікавлених у впровадженні системи управління якістю. На оголошення відгукнулося понад 100 органів влади, 40 з яких (уряди гмін, повітів та двох воєводств – Малопольського і Святиокжиського) підписали угоди із проектом Umbrella та розпочали впровадження системи управління якістю згідно з вимогами стандарту 9001:2000.

Вивчався іноземний досвід, зокрема - канадський, британський, нідерландський тощо. Було проведено кілька науково-практичних конференцій. Польські дослідники і практики також брали участь у міжнародних наукових конференціях. Тривала також дискусія щодо вибору певного стандарту якості. Наприклад, пропонувалося використання британського досвіду впровадження у органах місцевого самоврядування стандарту Best Value, ознакою якого є визначення показників виконання і мети; іспанського методу концентрування на методах оцінки роботи адміністрації тощо. Також різним було бачення органів, які б опікувалися впровадженням системи управління якістю.

Як зазначалося вище, у Польщі відбулося поєднання зусиль органів влади, що проводили адміністративно-територіальну реформу, та неурядової організації, що діяла спільно з ними.

Польськими науковцями було також проведено аналіз можливості впровадження в польській публічній адміністрації системи управління якістю. Результати соціологічних досліджень були опубліковані.

Тривала дискусія щодо можливості використання в публічному секторі методів управління якістю, що використовувалися у бізнесі.

Доводилося долати стереотипне переконання, що ISO - хороший для підприємств, але він призводить до додаткової бюрократії, а процес впровадження системи управління якістю порушує нормальний ритм роботи (229).

Серед аргументів на користь винятковості публічного сектору називалися: відсутність конкуренції та механізмів, що змушують до ефективних дій; трудність виміру мети організації та ефективності її діяльності; залежність фінансових можливостей таких інституцій від стану публічних фінансів, а не від якості наданих послуг тощо.

Обмеження, що виникають з тих особливостей описані у працях М. Дебіцького [160] та А. Мафесона [198].

У процесі оцінювання публічних послуг виділялися три ключові елементи: стандарт послуги, спосіб її оцінки, пристосований до можливостей організації та суспільних вимог, а також його удосконалення з урахуванням аналізу досягнутих результатів та рівня задоволеності клієнтів адміністрації.

Визначено було і очікування громадян: приязність влади, спрощення процедур та скорочення часу їх виконання, покращення інформування та усунення недоліків у роботі органів влади, що заважали ефективності дій: відсутність прихильності та ввічливості працівників, складні та заформалізовані процедури. У результаті було зроблено висновок про необхідність чіткого окреслення процедур надання послуг, що вимагалось стандартами ISO 9001:2000.

Значну роль в процесі впровадження системи управління якістю відігравали в Польщі Уряд Служби Цивільної, який не лише показував приклад, впровадивши у квітні 2004 року систему управління якістю згідно з нормами ISO 9001: 2000, а й здійснював методичну роботу, та Міністерство Внутрішніх Справ і Адміністрації (МВСА), яке опікувалося органами місцевого самоврядування.

Варто відзначити і вплив євроінтеграційних процесів. Так 16 березня 2004 року у рапорті МВСА Раді Міністрів щодо готовності територіальної урядової адміністрації і самоврядування до членства Польщі в Європейському Союзі вказувалося на важливість впровадження системи управління якістю.

Значну роль в удосконаленні діяльності органів влади в Польщі відіграла також реалізація з 2000 року програми «Приязна адміністрація» та створення на сайті Umbrella електронної скарбнички кращого досвіду, що сприяло його засвоєнню органами влади. [111; 112].

Першим польським органом самоврядування, що отримав у 1999 році сертифікат підтвердження впровадження системи управління якістю відповідно стандарту ISO 9002:1996 була уже згадана нами адміністрація міста Дзердзоньов, що у Нижньосілезькому воєводстві. Декларувалося досягнення таких цілей: створення приязного клімату, досягнення високих результатів роботи, задоволення потреб громадян, залучення їх до співпраці, підвищення кваліфікації працівників, задоволення очікувань територіальної громади через відповідні програми і плани розвитку. У 2003 році адміністрація міста отримала сертифікат відповідності стандарту ISO 9001:2000. У 2004 році отримано нагороди «Лідер Управління у самовряді гміннім» та Європейську нагороду якості EFQM.

Кількома місяцями потому сертифікат отримала міська адміністрація Квіджоні. Метою було пристосування організації праці до потреб споживачів послуг. Було створено бюро інформування мешканців, а також безкоштовна інформаційна лінія, яка дозволяла їм дізнатися, які документи потрібні для вирішення конкретної справи.

У вересні 2000 року сертифікати отримали адміністрації Раціборжського повіту та міста Сопот, а восени того року – 2 великих міст - Більсько-Біла, Глівіце, а також міста Сталева Воля. Загалом того року цю систему впровадили адміністрації багатьох польських міст та регіонів

(серед них – міські уряди в Щремі, Торуні, Пабяніцях, уряд гміни Варшава Русинов, повітове староство в Пружкові, уряд Малопольського воєводства), а близько 30 – почали підготовчу роботу.

Аналіз сайтів цих органів територіального самоврядування свідчить про спільність підходів та подібність процедур впровадження системи управління якістю. Варто відзначити створення бюро обслуговування громадян, посилення інформаційної роботи, зростання уваги до вивчення потреб клієнтів. Часто праця над впровадженням системи управління якістю супроводжувалася корективами до організаційної структури органів самоврядування. Зростали і вимоги до управління персоналом, посилювалася увага до підвищення його кваліфікації як згідно планів, так і у зв'язку із необхідністю оперативно реагувати на правові та інституційні зміни оточення.

На центральному рівні влади запровадження системи управління якістю на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 почалося з Міністерства Справедливості (Юстиції). Рішення про це було прийнято у серпні 2002 року. Пілотними було визначено два департаменти, які тісно співпрацювали з клієнтами. Консультантом виступило Бюро проекту Umbella. Можна виділити вісім етапів реалізації проекту, які повністю співпадають із українською практикою:

- навчання керівництва;
- самооцінка;
- навчання працівників, відповідальних за організацію і документування системи;
- навчання для всіх працівників;
- виокремлення, визначення і описання процесів;
- внутрішній аудит для визначення проблемних питань;
- передсертифікаційний аудит зовнішнім аудитором;

- сертифікаційний аудит, за результатами якого видається сертифікат.

У вересні 2003 року Міністерство Юстиції стало першим центральним органом влади Польщі, який отримав міжнародний сертифікат якості ISO 9001:2000.

Прикладом впровадження стандарту на регіональному рівні може бути робота у Сілезькому воєводстві, уряд Маршалка якого отримав сертифікат якості 20 грудня 2005 року. У процесі підготовки було описано 85 найважливіших процесів роботи уряду. Наголошено, що система буде піддаватися постійному вдосконаленню з урахуванням таких пріоритетів: системність, дотримання термінів, бюджетна дисципліна, доцільність використання коштів. Суттєвим критерієм оцінки праці стали результати анкетування населення.

Люблінське воєводство Польщі можна назвати своєрідним тренінговим майданчиком для українців, що прагнуть вивчити досвід запровадження стандартів управління якістю в роботу органів влади. Зокрема, корисний досвід міст Люблін, Бихов, де помітний комплексний підхід до цього поняття. Насамперед, застосовуються новації фінансового менеджменту шляхом формування бюджету завдань. Створюється стратегія розвитку гміни на основі інвестиційного плану з використанням моделювання на основі комп'ютерних програм. Це необхідно для оптимізації витрат і доходів, політики оподаткування, розподілу інвестицій за роками, прогнозування динаміки та результативності процесів. Впроваджена система інновацій з управління персоналом в уряді гміни з використанням нових підходів до тарифікації праці, розробки системи оцінки і критеріїв, показників якості роботи службовців. З цією метою розробляються карти оцінки працівників, де вказуються детально функціональні обов'язки. При цьому іде не порівняння між працівниками (кращий – гірший), а порівняння відповідності роботи працівника його

функціональним обов'язкам. Важливим елементом є впровадження системи дистанційного обслуговування громадян через Інтернет та створення єдиної внутрішньої інформаційної системи в гміні. Створено інформаційні карти послуг та анкети для замовників послуг, а також - пункти обслуговування клієнтів, де працюють менеджери «першого контакту», які допомагають громадянам зорієнтуватися.

Поглиблення адміністративної реформи вимагало децентралізації та деконцентрації влади. Утверджувалася думка про необхідність раціональної побудови роботи адміністрації, під чим розумілося ощадливе використання громадських коштів та оптимальні дії щодо задоволення публічних інтересів. Це вело до розуміння поняття успішної адміністрації не як великої і непорушної, а як конкурентоздатної, уміючої керуватися не приписами, а розумінням власної місії, зосереджуватися на результатах.

Посилювався вплив євроінтеграційних процесів, оскільки підготовка країни до вступу до Європейського Союзу передбачала й удосконалення системи влади.

Особлива увага органів влади зверталася на стратегічне планування, що знайшло відображення, наприклад, у створенні планів регіонального розвитку.

Посилювалася конкурентоспроможність влади, що пов'язувалося з новими методами управління. Децентралізація сприяла посиленню еластичності дій та зростанню мотивації працівників, зусилля яких спрямовувалися на покращення якості послуг. Почали застосовуватися запозичені з приватного сектору методи менеджменту: аутсорсинг, фандрайзинг, співпраця з неурядовими організаціями тощо.

Водночас, польський досвід показує, що зростання конкурентоспроможності органів влади не можна сприймати як передачу надання всіх послуг приватним структурам. Влада повинна забезпечувати стабільність розвитку і спрямовувати його. Зокрема, влада повинна

створювати умови для конкуренції на ринку послуг, враховуючи при цьому необхідність захисту власного виробника. Зусилля влади спрямовуються при цьому на визначення мети, а не засобів її досягнення.

Отже, польський досвід управління якістю включає і управління ресурсами, процесами, персоналом. Необхідність саме такого комплексного підходу підтверджують в Україні Бердянський та Комсомольський експерименти. Виділяються такі принципи якісного управління, як першочерговість уваги до клієнта, формування команди менеджерів, колегіальність, прозорість і гласність всіх процесів, постійне покращення якості, прийняття рішень на базі якісної інформації тощо.

Підсумовуючи, можна зазначити, що у сучасній системі управління якістю в певній державній чи самоврядовій інституції польські фахівці виділяють чотири ключових сфери докладення зусиль: обслуговування клієнтів, кваліфікація та компетентність кадрів, управління інформацією, організаційна система.

Підвищення якості обслуговування клієнтів розглядається як головний фактор для покращення сприйняття публічних інституцій суспільством. Саме тому багато публічних інституцій Польщі впроваджує "пункти першого контакту" з клієнтами або розширює можливості контактів електронним шляхом.

Варто згадати ініціативу Управління цивільної служби, яке організувало конкурс на "Найприязніше управління урядової адміністрації", завданням якого стало рекламування дій та організаційних рішень, що спрямовані на підвищення якості обслуговування клієнтів. Конкурс посилив позитивну конкуренцію між адміністраціями.

Говорячи про кваліфікацію та компетентність чиновників, польські вчені та практики основну увагу звертають на надбання працівниками вмінь та навичок, а також формування еластичності, яка проявляється у швидкому реагуванні на зміну потреб та завдань. Такий тип сучасного

чиновника може стати основою так званої "організації, яка навчається", а внутрішній механізм постійного підвищення кваліфікації працівників має входити до філософії управління інституцією.

Управління інформацією передбачає впровадження сучасної системи її циркуляції. Важливо пам'ятати й про управління "білими плямами" в адміністрації, тобто ефективну координацію роботи структурних підрозділів. В інституції, де управління базується на сучасних підходах, застосовуються випробувані методи групової роботи, панує атмосфера відкритості, яка розуміється як постійне врахування думки співробітників, а також творче використання їхнього потенціалу.

Нарешті, польський досвід свідчить, що оптимальною є еластична структура, яка є здатною до змін, що виникають відповідно до нових завдань та потреб. Саме для цього запроваджуються елементи внутрішнього аудиту у відділах та підрозділах однієї організації. Суть філософії якості в управлінні організаціями та адміністраціями зводиться до того, що краще: запобігати, аніж виправляти, робити добре з першого разу, аніж переробляти, постійно вдосконалювати методи та процеси роботи.

Нова концепція "Приязної адміністрації" в Польщі носить назву "Етичного управління". Вона не відкидає досягнень моделі управління адміністрацією, яка функціонувала до цього часу, а, навпаки, підкреслює важливість використання сучасних методів менеджерського управління адміністраціями. З певністю потрібно впроваджувати та розвивати виправдані системи управління якістю, такі як ISO 9001, оскільки їхнє функціонування гарантує найвищий стандарт послуг, що надаються. Але філософія "Етичного управління" показує, насамперед, потребу розвитку суспільних зв'язків, взаємної довіри управлінців, та тих, ким вони керують. На зміну переважаючому зовнішньому контролю приходить більш ефективний внутрішній контроль. Відповідно, прагнучи досягнути

найвищої якості, поляки виділяють чотири вузлові засади діяльності чиновників: професіоналізм, ретельність, незаангажованість та політична нейтральність.

Варто звернути увагу також і на методологію впровадження системи управління якістю в органах влади.

Насамперед, доцільно дати відповідь на питання, що є метою цієї операції: сама сертифікація, покращення рівня задоволення клієнтів наданими органами влади послугами, спрямованість організації на якісну роботу, забезпечення якості наданих послуг чи ліквідація недоліків у діяльності органу влади.

Ці цілі не виключають одна одну і повинні взаємно доповнюватися, але одна з них мусить бути домінуючою, що дозволить визначити стратегію та тактику організації.

Слід також враховувати, що впровадження нових методів роботи, в т.ч. і системи управління якістю, є наслідком не просто бажання керівництва, а певних викликів. Наприклад, в органі місцевого самоврядування є постійна необхідність враховувати потреби мешканців, які є виборцями. Зростає і вплив різних організованих груп мешканців. В органах державної влади безпосередній вплив громадян відчувається менше, але необхіднішим мусить бути врахування вимог державної політики та спрямованості керівництва на покращення якості праці.

Впровадження системи управління якістю сприяє реалізації завдань публічної адміністрації на принципах:

- успішності, тобто управління через цілі з вимірюванням результатів;
- ефективності, тобто впровадження економізації діяльності публічної адміністрації;
- прозорість, тобто відкритість дій для клієнтів адміністрації та всіх зацікавлених осіб.

Польський досвід свідчить, що:

1. Влада повинна керуватися розумінням своєї місії, а не лише схемами та приписами. Значну роль у цьому відіграє сучасне керівництво. Роль лідера полягає у керуванні розвитком і створення умов для творчої активності працівників.

2. Влада повинна бути конкурентоспроможною, що пов'язано із сучасними методами управління. Суттєвою при цьому є децентралізація влади, еластичність дій, мотивування працівників до розвитку та участі, наголос на якості послуг, осучаснення павових норм. Важливе і використання організаційних методів, запозичених із бізнесу: передача функцій надання послуг приватним структурам, співпраця з громадськістю, пошук інвестицій, постійна співпраця із неурядовими організаціями тощо.

3. Влада повинна проводити політику зосередження навколо цілей, а не засобів. Потрібно змінювати механізм, що передбачає нагородження за старанність, а не за результат. Управління через цілі – це система, яка діє у багатьох площинах:

- управління розвитком, у т.ч. управління змінами;
- управління публічними послугами;
- управління правовими змінами, враховуючи адаптацію до законодавства Європейського Союзу;
- управління процесом європейської інтеграції, що вимагає зміни філософії держави та посилення співпраці всіх її суб'єктів;
- управління публічними контактами та процедурами розв'язання конфліктів.

4. Публічна влада у сучасному світі, що постійно змінюється при високих темпах інформатизації, повинна також постійно змінюватися та бути децентралізованою. Це дозволить їй бути еластичною, ефективною, повністю використовувати потенціал працівників.

5. Впровадження системи управління якістю повинно сприйматися як важлива складова комплексної роботи щодо удосконалення діяльності органів влади. Воно не може бути наслідком лише прийняття централізованого рішення, як це відбулося в Україні у 2006 році, що призвело до невиконання регламентованого постановою уряду впровадження в органах виконавчої влади системи управління якістю та дискредитації самої системи.

5.2. Проведення Всепольських конкурсів та реалізація інших програм удосконалення діяльності органів влади

Сприйняття органами влади багатьох розвинених держав нової філософії відносин між державою і суспільством, яка розглядає державну службу як надавача послуг населенню, примушує запроваджувати відповідні форми роботи. При цьому важливо використати вже наявний іноземний досвід. Помітні досягнення у проведенні конкурсів на кращу сучасну адміністрацію мають органи влади Польщі. Обґрунтовано вважається, що цей досвід може допомогти суттєво удосконалити діяльність органів влади в Україні.

Програма “Приязна адміністрація” відіграє значну роль у побудові позитивного іміджу польської цивільної служби. Вона розроблена з ініціативи керівника Цивільної служби і реалізується з 15 червня 2000 року. Дія програми зорієнтована на органи влади всіх рівнів, які прагнуть спрямовувати свої дії на створення приязних відносин з клієнтами і впровадження новітніх методів обслуговування громадян.

Ідеологія програми виходить із розгляду органів влади як надавачів послуг громадянам та установам, що кореспондується з такими основними принципами:

- сприймання громадянина як клієнта цілої адміністрації;

- завдання кожного з працівників визначаються прагненням добитися найкращої якості послуг;
- виконання програми залежить від глибини зацікавленості як керівників, так і всіх працівників адміністрації у зростанні іміджу органу влади;
- громадскість розглядається як партнер у створенні приязної адміністрації.

Метою програми «Приязна адміністрація» є:

- виконання на високому рівні компетенції вимог Кодексу Цивільної служби;
- вдосконалення кадрів у розрізі надання якісних послуг та розбудови приязних відносин з громадянами;
- удосконалення в організації роботи адміністрацій та процедур надаваних ними послуг;
- вдосконалення системи обміну інформацією між органами влади та громадянами.

З 2000 року в рамках програми «Приязна адміністрація» було здійснено низку заходів:

- підготовлено та розповсюджено в органах влади брошуру і плакат «Мої права в уряді»;
- впроваджено елементи програми до курсів навчання держслужбовців вищої категорії;
- опрацьовано та розповсюджено в рамках проекту PHARE-99 інформаційно-навчальні матеріали з питань держслужби (відеокасети, CD-диски, календарики, плакати та листівки);
- створено в Уряді Цивільної служби Інформаційний центр (січень 2002 року), який зробив більш доступною інформацію про діяльність адміністрації, перелік послуг і компетенцію органів влади та працівників, можливості розвитку цивільної служби;
- поширено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів влади, організовано презентації, конференції тощо;

- реалізовано ідею створення до 2 тисяч інформаційних кіосків, метою яких є поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрацій та наявність в них вакантних місць;
- видано та розповсюджено серед адміністрацій практичний poradnik щодо цивільної служби. Poradnik містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрацій, набору та навчання кадрів, розвитку комунікацій тощо.

Постійними напрямками роботи стало надання корисної інформації щодо намірів адміністрації з питань удосконалення надання послуг, проведення конкурсів та інших заходів, спрямованих на покращення роботи.

У рамках програми «Приязна адміністрація» оцінюються регулярні дії адміністрацій, спрямовані на удосконалення послуг.

З 2001 року проводиться конкурс “Найбільш приязний заклад адміністрації”, метою якого є поширення серед державних закладів досвіду роботи з покращення якості послуг та зниження рівня незадоволеності клієнтів.

З того ж року проводиться конкурс на кращу магістерську роботу з питань діяльності органів влади. Метою конкурсу є розвиток зацікавленості науковців тематикою цивільної служби, обговорення з ними змін у системі органів влади та пропаганда державної служби як достойного місця роботи для випускників вищих навчальних закладів. У другому конкурсі брали участь уже й праці випускників ліцеїв.

З 2000 року в Польщі 11 листопада відзначається День Цивільної служби. З 2001 року цього дня проводиться урочисте оголошення переможців конкурсу “Найбільш приязний заклад урядової адміністрації” та вручення їм нагород.

З 2005 року введено також конкурс “Найсучасніший заклад урядової адміністрації”, метою якого є пропаганда впровадження в органах

виконавчої влади сучасних підходів до роботи. Отримати інформацію про конкурси можна було від працівників Департаменту навчання та розвитку Цивільної служби за телефонами чи електронно.

Того року в обох конкурсах участь взяло 278 закладів. З них – 182 у конкурсі «Найбільш приязний заклад урядової адміністрації» і 96 закладів у конкурсі «Найсучасніший заклад урядової адміністрації» (50 в категорії «Сучасна приязна адміністрація для всіх» та 46 в категорії «Комп'ютер та Інтернет - інструмент праці і діалогу».

Організатором конкурсу «Найсучасніший заклад урядової адміністрації» є керівник Цивільної служби.

Учасниками конкурсу можуть бути всі заклади урядової адміністрації, які відповідають його умовам. Одночасно можна брати участь лише в одному з конкурсів. Щоправда, дозволяється одночасно стартувати в обох категоріях конкурсу на найкращу сучасну адміністрацію.

Учасники повинні до 15 липня подати належно оформлену заявку на участь у конкурсі, виконану в друкованому та електронному вигляді на електронному носії.

Конкурс має 6 етапів:

I етап – 15 червня – оголошення конкурсу, виставлення його умов та анкет в електронній формі на сайті www.usc.gov.pl ;

II етап – до 15 липня – прийом заявок на участь у конкурсі;

III етап – липень-серпень – аналіз анкет і відбір закладів для проведення аудиту;

IV етап – вересень-жовтень - проведення аудиту, розгляд експертами аналізу «добрих практик» учасників конкурсу;

V етап – жовтень - опрацювання результатів аудиту, відкрита дискусія в електронному вигляді;

V1 етап – початок листопада - урочисте проголошення результатів конкурсу та нагородження лауреатів.

У категорії «Сучасна адміністрація приязна для всіх» аудит проводять спеціалісти, рекомендовані престижними інституціями. Він полягає у перевірці анкетних даних та аналізі наведених прикладів «кращих практик».

У категорії «Комп'ютер та Інтернет інструмент праці і діалогу» аудит полягає у перевірці задекларованих інформаційних технологій.

Керівництво конкурсу (Капітул) стежить за його перебігом та визначає лауреатів. До його складу входять представники державних закладів, неурядових організацій та преси. Члени Капітулу із свого складу обирають Секретаря. Рішення про визначення лауреатів приймається після вивчення результатів аудиту у рекомендованих до нагородження закладах. Капітул має право у виняткових ситуаціях не вибрати лауреатів конкурсу.

Аудитори проводять свій вибір, спираючись на визначені службою шефа цивільної служби процедури і показники. Вони зобов'язуються зберігати результати аудиту в таємниці.

Лауреати конкурсу отримують статуетку та титул «Найкращий сучасний заклад урядової адміністрації» з позначенням року конкурсу. Заклади, номіновані до нагородження, отримують відповідні свідоцтва, а інші учасники конкурсу – дипломи учасників. Інформація про переможців розміщується у бюлетені Цивільної служби. У 2005 році лауреатами конкурсу «Найбільш приязний уряд адміністрації урядової» стали Воєводський інспекторат якості торгових товарів сільськогосподарських в Любліні - головна нагорода у категорії «малий заклад»; митниця у Білій Подляській – головна нагорода в категорії «Великі заклади»; заклад казначейства в Сірпку – нагорода за утримання високих стандартів якості обслуговування. Лауреатами конкурсу «Найбільш сучасний заклад урядової адміністрації» стали казначейство в Плотську – в категорії

«сучасна адміністрація приязна для всіх»; Свєнтокржицький уряд воеводський в Кельце – у категорії «Комп'ютер та Інтернет інструмент праці та діалогу».

Результати конкурсу враховуються також при представленні польського досвіду за кордоном. Наприклад, у вересні 2005 року широка польська делегація взяла участь у III конференції якості в публічній адміністрації, яка відбулася в Роттердамі за участю представників публічних адміністрації Європейського Союзу. Від Польщі право виступити отримали три заклади, два з яких були лауреатами конкурсу «Найбільш приязний заклад урядової адміністрації» 2003 року.

Новою формою контакту органів влади з громадянами став проект Infomaty, зініційований в рамках проекту Phare 99 «Зміцнення адміністрації та людських засобів з метою підготовки до членства в Європейському Союзі» і реалізований Урядом цивільної служби на базі 12 пілотних адміністрацій. В ході проекту, в рамках проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії запланована доставка, через новітні мультимедійні інформаційні кіоски і інтернеті на сайті www.infoobywatel.gov.pl, інформації про найважливіші послуги публічної адміністрації.

Цей проект є однією з ініціатив, що реалізовувалися в рамках програми «Приязна адміністрація» Адміністрацією Цивільної служби разом із міністерствами, центральними та територіальними органами влади.

Infomaty (інформаційні автомати) – це кіоски для підтримання зв'язків з громадськістю, що мають, як правило, сенсорний екран. Вони встановлювалися у приймальнях органів влади і давали громадянам інформацію про ці структури та послуги, які вони надавали. Проте впровадження цих автоматів як нової форми комунікації з громадськістю не було головною метою проекту. Це лише інструмент, дякуючи якому

адміністрація Цивільної Служби прагнула посилити роботу щодо адміністративних змін. Нагромадження інформації про обслуговування в різних установах давало можливість порівняти різні підходи щодо обслуговування клієнтів і сконцентрувати увагу на найліпшому.

Метою та завданнями проекту стало:

- забезпечення з допомогою інфоматів громадян інформацією про найважливіші процедури адміністративних органів, спрямованість послуг, документи, оплату;

- реклама цивільної служби як новітньої організації, зорієнтованої на професіоналізацію обслуговування клієнтів;

- поширення інформації про вакансії в держслужбі;

- ініціювання змін в адміністраціях, особливо щодо поширення досвіду відкритості дій;

- випробування інфоматів, як новітньої форми контакту між громадянами та органами влади.

Виділено такі групи інформації: справи громадян; освіта, культура, наука; праця та підвищення кваліфікації; фінансові справи; довідки; охорона здоров'я; сільське господарство, садівництво, туризм; справедливість і безпека; публічна адміністрація; документи.

З метою полегшення пошуку необхідної інформації можна скористатися також спеціальною пошуковою системою, подібною до тих, що є в інтернет системах.

Пілотними у даній програмі стали 7 закладів: Куявсько-Поморський воєводський уряд в Бидгощі, Любуський воєводський уряд в Горзові Великопольським, Лодзинський воєводський уряд, казначейство у Сірпську, казначейство у Плотську та міський уряд у Щеціні [146].

Потрібно відзначити і факт створення електронної бази даних кращого досвіду.

Цікавий досвід удосконалення роботи, який автор мав змогу безпосередньо вивчати у жовтні 2006 року, має Поморський уряд воєводи у Гданську. Його було утворено у 1999 році на базі об'єднання воєводських урядів в Гданську і Слупську. Уряд функціонує як апарат допомоги воєводі Поморському на підставі закону від 5 червня 1998 року. Завдання окреслено у Статуті та регламенті. Клієнтами Уряду є юридичні та фізичні особи. Кадри становлять висококваліфіковані спеціалісти та посадовці, добре підготовлені до адміністративної, фінансової та технічної роботи.

Місією уряду є створення позитивного іміджу сучасної адміністрації через професійне виконання завдань.

Для реалізації цієї мети опрацьовано та впроваджено систему управління якості згідно зі стандартом PN-EN ISO 9001:2001, яка служить удосконаленню послуг та задоволенню потреб клієнтів. Сертифікат отримано у червні 2005 року завдяки позитивній рекомендації Польського Реєстру статків. Впровадження ISO дозволило упорядкувати процедури надання послуг таким чином, щоб якість послуг завжди відповідала очікуванням клієнтів.

З 2005 року реалізувався також проект ELEDOPIS, метою якого було впровадження в Уряді до кінця 2007 року Системи електронного обігу документів та електронного підпису. Реалізація проекту стала можливою завдяки дофінансуванню в рамках ZPORR з Європейського фонду Регіонального Розвитку [194].

Вивчення роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування Республіки Польща дозволяє зробити висновок про необхідність його використання в Україні, за умови врахування вітчизняних особливостей. На наш погляд, важливо відзначити комплексність пошуків польських колег, прагнення застосовувати різні методи та форми роботи.

5.3. Підготовка фахівців у сфері європейської інтеграції

Значна увага надавалася в Польщі підготовці кадрів у євроінтеграційній сфері. Варто врахувати польський досвід навчання працівників публічної адміністрації у зв'язку із підготовкою до вступу до ЄС. В рамках “європейської навчальної стежки” до 2002 року у варшавських навчальних закладах післядипломну підготовку пройшли близько 1000 фахівців. Велася підготовка і в регіональних навчальних закладах. Понад 2100 осіб пройшли стажування при Європейській Комісії та урядових адміністраціях держав-членів ЄС а більше 300 молодих працівників центральних органів влади Польщі стажувалися у європейських інституціях.

Близько 15 тисяч працівників публічної адміністрації Польщі були учасниками навчання, семінарів, конференцій тощо, організованих в рамках програми економічної допомоги Європейського Союзу PHARE та допомоги з боку таких членів ЄС, як Австрія, Данія, Франція, Нідерланди, ФРН, Люксембург, Швеція, Велика Британія та Італія. Польща також використовувала допомогу навчальних інституцій Європейського Союзу, зокрема, Європейського колегіуму в Брюгге (Бельгія) і його філіалу в Натоліні (Польща, Варшава), Європейського інституту публічної адміністрації в Маастрихті (Нідерланди), Європейського інституту у Флоренції (Італія) тощо [226].

З 1999 по 2002 рік в рамках програми PHARE реалізовувалися програми навчання працівників публічної адміністрації щодо розуміння концепції інституційного розвитку. Було проведено попередній аналіз міри готовності польської адміністрації до членства Польщі в ЄС і окреслено потреби у навчанні. Європейське навчання в рамках програми FARE 97 охопило 1650 працівників адміністрації (60% - центральної та 40% - регіональної). Програма реалізовувалася в два етапи шляхом проведення

п'ятиденних семінарів і передбачала вивчення питань розвитку європейської інтеграції, інституцій і механізмів функціонування ЄС, системи права та процедур, регіональної політики ЄС, а також процесу інтеграції Польщі в ЄС, адаптації польського права до права ЄС та роль і завдання польської публічної адміністрації в цьому процесі.

З 2000 року в рамках PHARE 99 у співпраці із французькими, ірландськими та португальськими колегами реалізовувалася програма “Розвиток людських ресурсів – сприяння місцевій та самоврядній адміністрації в перспективі членства в Європейському Союзі”. Головним завданням була підготовка працівників воєводських, маршалківських урядів і староств до активної участі у здійсненні регіональної політики ЄС та використання фінансових механізмів. Проводилося по 3-4 семінари в кожному воєводстві та закордонне тижневе стажування учасників. Практична сторона семінарів спрямовувалася на опрацювання реальних проектів. Іншим важливим компонентом роботи була підготовка 48 викладачів воєводських навчальних закладів.

З 2001 року в рамках PHARE 2000 реалізовувався проект “Сприяння здатності повітів і гмін у сфері впровадження доробку спільнот”. Близько 4 тисяч працівників органів територіального та місцевого самоврядування вивчали напрацювання ЄС щодо регіональної політики та напрями роботи згідно із своєю компетенцією. Окремо в кожному із 16 воєводств Польщі проводилося навчання, яким загалом було охоплено 800 в'їтів, старост, бургомістрів та президентів міст. У рамках чотирьох циклів дводенних семінарів використовувалися інтерактивні методи навчання.

Реалізовувалися також і інші програми, серед яких варто виділити проект «Комплексна стратегія підготовки польської центральної адміністрації до членства в ЄС» в рамках PHARE 2002. За 2 роки навчанням охоплено до 3 тисяч службовців .

Крім того, з 1995 по 2002 рік близько 5800 представників різних рівнів влади Польщі пройшли навчання в рамках проекту ТАІЕХ (Інструмент технічної допомоги та обміну інформацією). Програма їхнього навчання пов'язувалася із реалізацією Національної програми підготовки Польщі до членства в ЄС і охоплювала всі сектори інтеграції.

Отже, навчальна підготовка до вступу до ЄС охоплювала всі рівні публічної адміністрації Польщі. Тематика навчальних програм для працівників центральної адміністрації передбачала насамперед вивчення правової бази ЄС. Для працівників регіональних органів влади першочерговим вважалося вивчення правового доробку ЄС щодо регіональної політики, сільського господарства та використання фондів Європейського Союзу. Великого значення надавалося розвитку контактів польських міністерств та регіональних органів влади із аналогічними зарубіжними інституціями.

Крім того, помітну роль в організації європейського навчання відігравали в Польщі неурядові організації. Наприклад, Фонд економічного навчання реалізував кілька програм, спрямованих, насамперед, на забезпечення здатності польських інституцій і організацій використовувати європейські структурні фонди. Як правило, це відбувалося у співпраці із неурядовими організаціями європейських країн. Значна увага зверталася також на підготовку тренерів з питань європейської інтеграції.

На Інтернет-порталі Фонду [166], як і на веб-сторінках інших організацій, було запроваджено сторінки знань про ЄС.

Помітною була і освітня європейська діяльність Фонду розвитку місцевої демократії, під егідою якого діяли чотири регіональні Вищі школи публічної адміністрації (ВШПА) в Білостоку, Кельце, Лодзі та Щеціні. Усі вони постійно співпрацювали з європейськими організаціями та давали студентам знання з європейської тематики. Наприклад, ВПША у

Білостоку, серед інших спеціалізацій післядипломної освіти, пропонувала такі: “Європейська інтеграція і управління проектами”, “Європейське суспільство та освіта”; ВШПА в Кельцах пропонувала спеціалізацію “Європейська адміністрація” на денному відділі та курси підвищення кваліфікації “Європейське адміністративне управління” і “Управління проектами в процесі європейської інтеграції”; ВШПА в Щецині на стаціонарі мала спеціалізацію “Єврорегіональна адміністрація” тощо [226, с. 12-17]. Крім того, європейська тематика була складовою навчань в рамках багатьох програм, що реалізувалися Фондом.

Значну роботу провів Європейський інститут в Лодзі, який активно співпрацював із навчальними закладами ЄС та окремих держав. В рамках такої співпраці з 1994 року було організовано навчання більше 12 тисяч працівників публічної адміністрації. Ці ж завдання залишалися актуальними і пізніше: лише у 2006 році інститутом реалізовувалося 13 семінарів на європейську тематику [178].

Аналіз свідчить, що вступ Польщі до ЄС позитивно вплинув на реалізацію освітньої політики завдяки можливості використовувати додаткові кошти та полегшенню доступу до освіти в інших європейських державах. Порівняно із попереднім роком, у 2004 році на 65% зросла участь польських освітніх закладів у програмі Comenius, на третину зросла кількість польських студентів, що скористувалися з програми Sokrates-Erasmus, на 90% зросла квота стипендій. Майже втричі зросла кількість поїздок в рамках програми Leonardo da Vinci. Проводилася робота в напрямі реалізації головної мети Лісабонської стратегії – побудови до 2010 року європейської економіки, що спирається на знання [212, с. 51].

Національний план розвитку на 2004-2006 роки, прийнятий відразу ж після вступу Польщі до ЄС, серед семи операційних програм передбачав реалізацію Програми розвитку людських ресурсів [207, с. 165]. У цій Програмі йшлося, зокрема, про “необхідність забезпечення відповідних

служб належним інструментарієм, щоб вони були здатні відповідати новим викликам по інтеграції з ЄС”.

У 2005 році фах “спеціаліст з питань європейської інтеграції” введено до переліку спеціальностей, вимоги до яких визначено на державному рівні (код 247902). Підготовка та перепідготовка цих фахівців децентралізовані, проводяться в різних закладах, охоплюють державних службовців, працівників публічних інституцій та викладачів. Курси підготовки передбачають вивчення економіки, адміністрації держав-членів Європейського Союзу, системи права ЄС, його інституцій тощо.

Певне уявлення про суть підготовки фахівців з європейської інтеграції дає аналіз курсів Вищої школи управління та перелік спеціальностей: консультант з європейських фондів, консультант з управління проектами, співфінансованими ЄС, спеціаліст по експорту, бухгалтер підприємств в аспекті вимог ЄС, PR-технолог, спеціаліст з комп’ютерної графіки, фахівець кадрової служби, торговий представник тощо. Післядипломна освіта проводилася за такими напрямками: фонди ЄС, управління кадрами з елементами психології, PR з елементами психології управління, управління працівниками освіти, політичний маркетинг, логістика, бухгалтерський облік, управління та маркетинг.

Проведений нами аналіз структури ринку праці у кількох польських містах підтверджує, що попит на послуги фахівців з європейської інтеграції існує. Такі фахівці зайняті у центральних та місцевих органах влади, у виробничій сфері, неурядових організаціях тощо. Практикується також поєднання функцій. Наприклад, у штаті уряду гміни Недза, що у Слаському воєводстві, передбачено посаду спеціаліста із питань європейської інтеграції і відпочинку. Серед його обов’язків можна виділити: рекламну діяльність, організацію співпраці із вітчизняними НУО та організаціями з інших держав, пропагування на терені гміни

Європейського Союзу через організацію конференцій, громадських слухань, конкурсів, фестивалів тощо.

Значна увага звертається на забезпечення вивчення держслужбовцями іноземних мов, що вважається неодмінною умовою успішної роботи з урахуванням вимог ЄС. У Польщі, зокрема, вимога знання однієї з іноземних офіційних мов Європейського Союзу введена з 2006 року до Статуту Цивільної служби. Характерно, що до цього існувала вимога просто знання іноземної мови. Отже, рішенням 2006 року посилено проєвропейську спрямованість цивільної служби Польщі.

Аналіз польського досвіду вказує на необхідність:

1. Комплексного підходу до трансформації української освіти в контексті європейської інтеграції. Програма підготовки та перепідготовки фахівців у сфері європейської інтеграції повинна ув'язуватися із системними змінами у галузі освіти загалом та в системі підготовки працівників публічної адміністрації, зокрема.

2. Проведення роботи з визначення потреби у фахівцях із спеціальними знаннями за європейською тематикою.

3. Врахування при підготовці фахівців усіх галузей сучасних вимог до знання іноземних мов та комп'ютерних технологій.

4. Посилення уваги до підготовки на базі існуючих спеціальностей фахівців із знанням специфіки діяльності інституцій ЄС, його економіки, політики, культури тощо.

5. Встановлення фахових вимог до спеціалістів з європейської інтеграції.

6. Звернення особливої уваги на підготовку та перепідготовку державних службовців з урахуванням європейських вимог.

7. Налагодження тісної співпраці із європейськими навчальними закладами та інституціями, забезпечення ширшого доступу до

європейських освітніх програм, організації навчання та стажування українських фахівців за кордоном.

8. Перепідготовки фахівців з урахуванням інтеграційних завдань та конкретних практичних потреб.

9. Врахування досвіду підготовки фахівців з питань євроінтеграції, що мають неурядові організації в рамках грантових програм. Водночас є необхідність аналізу такої роботи та моніторингу ефективності використання підготовлених спеціалістів.

5.4. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації

Оптимізація взаємодії публічної адміністрації, тобто органів державної влади та місцевого самоврядування, з громадянами, формування громадянського суспільства вимагають вдосконалення як змістовної, так і формальної сторони цієї взаємодії. В Україні ця проблема посилюється у зв'язку із задекларованим переходом до нової філософії держави як надавача послуг населенню, що примушує вносити корективи і в етичні засади діяльності публічної адміністрації. Існуюче на даний час законодавство та нормативно-правові акти про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування вже не відповідають реаліям часу, а тим паче – перспективам розвитку суспільства. Тому важливо повною мірою використати наявний світовий, насамперед, європейський досвід вдосконалення морально-етичних аспектів діяльності публічної адміністрації.

На наш погляд, доцільно сконцентруватися, в першу чергу, на польському досвіді запровадження етичних засад в діяльність публічної адміністрації, оскільки він є результатом досить скрупульозної роботи над вивченням світових та європейських зразків і вже апробований протягом кількох років. Слід зауважити також про необхідність критичного

осмислення цього досвіду, врахування як досягнень, так і помилок польських колег, а також існуючих відмінностей як в традиціях здійснення влади, так і в менталітеті населення, а значить – і службовців.

Питання вироблення та запровадження в роботу органі влади етичних засад традиційно було одним із важливих об'єктів дослідження як у світовій, так і у вітчизняній науці. Проте доцільно виділити останні праці польських авторів, звернувши увагу на думку професора Г. Іздебського про інтенсифікацію досліджень з проблематики етики в діяльності адміністрації публічної та територіального самоврядування [183, с.241]. Іноземний досвід, можливості його впровадження в Польщі та етичні засади у практиці польської публічної адміністрації просліджуються у працях М.Дембіцького, Г. Іздебського, А. Койдера, Е. Коморовської, Б. Кудрицької, М. Кулеші, Є. Святкевича та інших авторів. Теоретичні та практичні сторони даної проблеми знайшли відображення на сайтах органів влади, у журналах «Цивільна служба», «Територіальне самоврядування», «Європейський огляд», матеріалах наукових конференцій. Автором використано також власні спостереження і матеріали, отримані під час знайомства із роботою органів державної влади та територіального самоврядування Польщі, зокрема, Кодекс етики службовців міста Гдині.

Предметом аналізу польських науковців щодо етики публічної адміністрації є як практика діяльності міжнародних інституцій, так і окремих держав. Враховується, що у США та інших англосаксонських державах етична проблематика здавна входить до політичних і представницьких доктрин, наголошується на зв'язку між етикою в політиці і адміністраціях.

Натомість відсутність такого зв'язку була тривалий час типовою для європейського континенту, де вважали, що ті питання етики, які мають практичне значення для публічної адміністрації чи для політики,

розглядає передусім право, оскільки його приписи унормовують діяльність адміністрації, наприклад щодо кримінальних визначень корупційних дій службовців. Слід відзначити наявність такої думки і в Україні.

В англосаксонських країнах існувала проблема потенційного конфлікту інтересів, наслідком чого був пошук механізмів його інституційного і процедурного уникнення. В результаті виникла концепція «кодексу етичних поступків» у професійній чи публічній діяльності, як переліку окремих від юридичних норм дій у сфері політики і адміністрації, але так само зобов'язуючих до певних норм поведінки службовців та передбачаючих не лише громадське осудження в разі порушень, а й використання певних процедур відповідальності через унормування в кодексах поведінки. Ці Кодекси є прикладом т.зв. «м'якого права» (soft law), яке є реальним регулятором відносин як в державних адміністраціях, так і в органах самоврядування.

Слід відзначити дискусію щодо відношення етики публічної адміністрації до ряду інших професійних етик (етика адміністратора, державного службовця чи службовця органу самоврядування, юриста, лікаря, викладача тощо), чи виділення її окремо, зважаючи на потребу охопити всі сторони діяльності публічної адміністрації, а не лише персональну діяльність окремих її працівників.

Дана проблема визначення сутності етики особливо помітна, наприклад, відносно корупції, яку можна сприймати, як прояв антоніму етичної поведінки, що в принципі вірно, але є лише частиною проблеми, не охоплюючи питань ввічливості, використання кращих досягнень, запровадження новітніх методів роботи тощо.

Відзначається також, що проведення реформ, зокрема, децентралізація та дерегуляція управління можуть привести до зростання кількості та розмірів «афер» в органах влади, як то було у Франції після

реформи 1982 року та у Польщі після реформи органів самоврядування 1990 року [183, с.241].

Актуальним в умовах Польщі, як і в Україні, є необхідність виділення, крім звичайної корупції, яка розуміється як хабарництво, і політичної корупції, тобто торгівлі впливами. Бажання запобігти цьому явищу яскраво помітне у Кодексі етики цивільної служби, який затвердив своїм Указом 11 жовтня 2002 року Прем'єр - Ради Міністрів Республіки Польща Єжек Міллер, конституційний керівник корпусу цивільної служби. Кодекс став результатом дворічної роботи спеціальної комісії, наслідком наукового підходу до завдань етики, а також врахування урядової практики [190]. Його текст розміщено у органах влади у доступних для громадян місцях. Задекларовані в ньому принципи турботи про публічне добро, інтереси громадян, професіоналізму, ретельності, нейтральності, орієнтації на кращий досвід та ввічливості є реальною підставою для оцінки роботи службовців.

Кодекс етики цивільної служби складається із п'яти розділів. У першому з них відзначено, що державна влада підпорядкована праву та правам громадян. Член корпусу цивільної служби повинен сприймати свою працю як публічну службу, завжди мати на увазі інтереси Республіки Польща, її демократичного ладу та забезпечувати гарантовані державою права кожної особи, працюючи так, аби його дії могли бути зразком дотримання норм права і призводили до поглиблення поваги громадян до держави і її органів.

Другий розділ присвячений ретельному виконанню членами корпусу цивільної служби своїх обов'язків. Як ознаки етичної поведінки виділено сумлінність, прагнення досягти найліпших результатів своєї праці, творчо підходити до поставлених завдань, не ухилятися від прийняття рішень, а також від відповідальності за свої поступки, керуватися не емоціями, а нормами права, сприймати критику, дотримуватися зобов'язань,

керуватися правом і визначеним нормативами порядком дій, раціонально розпоряджатися публічним майном, бути лояльним до уряду і керівників, залишатися стриманим у публічному вираженні поглядів, зберігати конфіденційну інформацію.

У третьому розділі відмічено, що член корпусу цивільної служби повинен дбати про розвиток власної компетенції, зокрема: розвивати професійні знання, необхідні для найкращого виконання своїх обов'язків; дбати про пильне вивчення нормативно-правових актів, а також всіх фактичних і правових сторін справ; бути готовим до використання знань керівників, колег і підлеглих, а у випадку невивчення спеціальних знань – до використання допомоги експертів; бути спроможним до ясного – суттєвого і правового – обґрунтування власних рішень і способу дій; при виконанні спільних адміністративних завдань дбати про збереження добрих міжлюдських стосунків, вдаватися до узгодження протилежних думок на основі фактичної аргументації, а також бути доброзичливим до людей, запобігати виникненню виробничих конфліктів, притримуватися принципів їх вирішення на основі права.

Четвертий розділ регламентує нейтральність членів цивільної служби: не допускати порушень при виникненні конфлікту інтересів; рівно відноситися до всіх учасників адміністративних процесів; не приймати від осіб, зайнятих у справах, що розглядаються, жодних матеріальних чи особистих вигод; не демонструвати зв'язків із відомими публічними особами у своїй політичній, господарській, громадській чи релігійній діяльності; остерігатися від лобювання якихось груп інтересів; шанувати право громадян на інформацію; дотриматися при цьому таємниці, що охороняється статутом тощо.

Останній, п'ятий, розділ присвячений забезпеченню політичної нейтральності членів цивільної служби. Регламентовано, що вони зобов'язані лояльно і ретельно реалізувати стратегію і програму Уряду

Республіки Польща. При підготовці пропозицій щодо дій урядової адміністрації державні службовці мають орієнтуватися не на власні переконання і політичні погляди, а на об'єктивні, оптимальні оцінки та думки керівників та колег. Працівникам адміністрації заборонено афішувати власні публічні погляди і політичні симпатії, створювати і бути членами політичних партій, брати участь у страйках чи акціях протесту, що затрудняють нормальне функціонування влади. Рекомендовано дистанціюватися від всіх політичних впливів і тисків, дбати про ясність і зрозумілість власних відносин з особами, що виконують політичні функції, виключати політичні впливи на набір і просування на цивільній службі.

У кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які носять універсальний характер. Оптимальний варіант таких стандартів було запропоновано ще у 1995 році у Великобританії комісією лорда Нолана. Основними з них є: безкорисність, відповідність праву, об'єктивізм, відкритість, ввічливість, приклад зверху [185, с.31-32]. Ці принципи впроваджувалися в країнах Західної Європи поступово, насамперед в результаті саморегуляції зацікавлених органів. Проте у Польщі процес саморегуляції виявився неефективним, тому що протягом кількох десятиліть умови діяльності органів влади були радикально іншими, а після 1989 року етика публічної служби створювалася заново, розвиваючись разом із суспільством, що примушує вдаватися унормування етичних відносин та видання на цій основі актів «м'якого права» (*miękkiego prawa*).

Правила етичної поведінки працівників органів влади в Польщі загалом окреслюються як «антикорупційні» (183, с.243) і містяться у різних нормативно-правових актах, як певні обмеження для конкретних діячів чи посадових осіб – керівників, рядових працівників, виборних осіб, депутатів.

Загальні вимоги містяться у місцевих кодексах, що створюються на основі типового для застосування в діяльності працівників під час виконання посадових обов'язків і поза ними, в контактах із клієнтами чи у взаємних відносинах. Прикладом такого підходу може бути Кодекс етики працівників уряду міста Гдині, який декларує усвідомлення ними важливості і необхідності етичних засад для найкращого виконання місії Уряду міста, яка спрямована на користь місцевим інтересам. У цьому Кодексі публічна служба характеризується як головна цінність для службовців, що діють на підставі права і згідно з правом, захищають конституційні інтереси кожної особи, пам'ятають про службовий характер своєї праці з людьми, і про те, що працюють для них. Службовці повинні дотримуватися принципів професіоналізму, ввічливості, ретельності та нейтральності, постійно дбати про зростання власної кваліфікації та поглиблення професійних знань, високу якість виконуваної праці з точки зору змісту та етики, послідовно і ретельно виявляти всі аспекти справ, що розглядаються тощо.

Значний вплив на вироблення етичних норм діяльності польської публічної адміністрації мали і стандарти діяльності цивільної служби Європейського Союзу, висловлені, зокрема, в затверженому Європейським Парламентом Кодексі доброї адміністрації [223].

На практиці в Польщі це реалізовано не лише через певні статті Кодексу етики цивільної служби, а й у реалізації програми “Призна адміністрація”, яка відіграє значну роль у побудові позитивного іміджу польської цивільної служби та служить рамкою для низки ініціатив.

Важливо відзначити і необхідність контролю за дотриманням етичних норм. Окрім громадськості, яка є головним суддею в діях адміністрацій, що особливо проявляється під час виборів в органи територіального самоврядування, в публічній адміністрації існує і внутрішній та зовнішній офіційний контроль.

Нагляд над цивільною службою щодо професіоналізму, ретельного, безстороннього і політично нейтрального виконання завдань здійснює Прем'єр Ради Міністрів. В органах територіального самоврядування контроль здійснюється з боку відповідних рад та керівників, а також – з боку держави.

Крім того, діє звичайна система протидії корупції та порушенням законодавства про цивільну службу та службу в органах територіального самоврядування.

Аналіз польського досвіду впровадження етичних засад в діяльність публічної адміністрації свідчить про можливість його використання в умовах України. Слід також зауважити і необхідність створення з боку суспільства і держави умов для гідного соціального забезпечення працівників публічної адміністрації, що є проблемою і в Польщі.

5.5. Забезпечення гендерної рівності в органах публічної влади

У наші дні гендерна перебудова, тобто забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок, відбувається у всіх сферах життя. Спостерігається відхід від ідеї тільки захисту прав жінок до необхідності забезпечення рівності статей. Так, дискусії, що проводилися в Україні на тему «Рівність заради демократії», засвідчили, що українське суспільство охоплене гендерними стереотипами, і рівності та захисту потребують однаковою мірою як жінки, так і чоловіки.

З початку 90-х років минулого століття саме такий підхід став використовуватися у розвинутих державах світу при проведенні аналізу політики, розв'язанні соціальних проблем тощо [28]. Закони про рівність жінок та чоловіків були прийняті у Великобританії, Литві, Нідерландах, Норвегії, Фінляндії, Франції, Швеції, Японії. Гендерний індекс розвитку

та ступінь гендерної довіри були додані як індикатори до «Індексу розвитку людства».

Гендерний фактор у наші дні обов'язково враховується при розробці державних програм та напрямів розвитку. Міжнародний досвід гендерних перетворень свідчить, що це об'єктивний процес, який передбачає суспільний і державний погляд на життя обох статей як рівних, збалансованість можливостей їх розвитку, подолання всіх форм історичної несправедливості щодо ставлення до них та оцінки результатів їхньої діяльності, забезпечення умов для самореалізації Жінки і Чоловіка як рівних у правах, свободах, обов'язках та відповідальності [98, с. 7]. Справедливо, на наш погляд, вважається, що представництво жінок у політичних партіях та органах влади дає можливість не лише враховувати їх потреби, а й правильніше розуміти потреби всього суспільства.

Значну увагу приділяють гендерному питанню і в Польщі, хоча існуючі проблеми свідчать, що забезпечення гендерної рівності ще потребує у цій країні значних зусиль. Наприклад, більшість польських дослідників вказує на необхідність цілеспрямованої роботи для забезпечення прав жінок, а М. Новицький, президент Гельсінського фонду Прав Людини (Варшава) наголошує, що рівність потрібно розглядати як заборону дискримінації, і вбачає у цьому відношенні в Польщі порушення прав чоловіків, що проявляється у різному для чоловіків та жінок віці виходу на пенсію, одруження тощо, в той же час є певні обмеження і для зайнятості жінок.

Польські дослідники відзначають традиційно високу роль жінки в польському суспільстві, вказують, що у багатьох сферах життя – науці, освіті, медицині, архітектурі тощо жінки займають більшість посад, в т.ч. і керівних, але у політичній сфері їх роль обмежена.

На наш погляд, сьогодні уже можна говорити й про певні напрацювання українських вчених з питань вивчення та використання

світового досвіду гендерних перетворень (Л. Булатова, В. Буроменський, Л. Бут, Л. Гонюкова, П. Горностай, Н. Грицяк, О. Луценко, О.Маланчук-Рибак, Т. Мельник). Групою дослідників проаналізовано гендерні аспекти державної служби [23]. Діє електронна Університетська мережа з гендерних досліджень для країн колишнього СРСР (<http://kcs.org.ua/speckursy-044.shtml>). Підготовлено цікавий практичний посібник із застосування інформаційних технологій для гендерних досліджень та гендерних освітніх програм. Значна робота з вивчення гендерної тематики проводиться у Харкові, впровадження гендерних підходів у діяльність органів влади розглянуто на наукових конференціях у Полтаві, Сумах..

Головним із використаних нами польських джерел з питання гендерної рівності є «Рапорт. Політика рівності статей. Польща. 2007», підготовлений в рамках проекту «Gender Mainstreaming Initiative» за участю Програми Розвитку ООН групою польських дослідників (А. Дарська, Б. Балінська, Б. Холуй, М. Фушара, С. Шпурек, А.Тітков, А. Тойч та інші) [210]. Цікаві матеріали розміщено на сайтах Парламентського клубу жінок [211] та Мережі Співпраці Жінок NEWW [215]. Значну роботу щодо підтримки гендерних програм проводить Фонд ім. Стефана Баторія. Відповідні матеріали містяться на офіційному веб-сайті Фонду [168] та у його щорічних публікаціях [169; 170]. Під егідою Фонду ім. Стефана Баторія активно діє у напрямі сприяння гендерній рівності фундація «OSKA».

Слід наголосити, що країни Центральної та Східної Європи, в тому числі й Польща, почали створювати гендерне законодавство в кінці 90-х років минулого століття, орієнтуючись на досягнення у цьому напрямі розвинених держав світу. Їх досвід свідчить, що до основних механізмів забезпечення гендерної рівності належать відповідні президентські, парламентські та урядові структури. Ними можуть бути спеціальні ради

чи комісії та державні органи. Парламенти створюють комітети, групи, комісії чи обирають уповноважених з гендерних питань. Практикується також встановлення певних квот резервування парламентських та урядових посад для жінок. Хоча цей підхід є дискусійним, сприймаючись багатьма, як відхід від ідеї рівних можливостей.

Різними є й підходи до необхідності створення спеціальних урядових структур з питань рівності статей. Основною є тенденція до перебудови системи управління в напрямі посилення гендерної складової. Найбільш типовим є не створення спеціальних міністерств за прикладом Канади, а розширення компетенції з гендерних питань у діяльності галузевих структур. Вводяться посади радників, як це практикується у Норвегії та Канаді, практикується створення при урядах комітетів, комісій чи робочих груп, а також спеціальних служб з питань гендерної рівності.

На регіональному рівні найпоширенішою формою забезпечення гендерної рівності є створення спеціальних комітетів, введення посад експертів тощо.

Значну роль у поширенні гендерних підходів відіграють політичні партії та громадські, насамперед жіночі, організації, матеріали про діяльність яких можна знайти на відповідних сайтах. Важливу роль у процесі гендерних перетворень відіграють і неурядові організації. У Польщі їх кількість зросла із 50 у 1993 році до біля 350 у 2004 році.

Дослідження гендерних змін проводиться за різними напрямками. Слід звернути увагу на запропонований Т. Мельник перелік рольових функцій гендерних перетворень: орієнтаційна, акумулятивно-прогресивна, організаційна, ідеологічна, аксіологічна, просвітницька, стимулююча [82, с.129-130].

Аналіз стану гендерної рівності в публічній адміністрації Польщі охоплює кілька площин: з'ясування кількісного співвідношення чоловіків і жінок в органах влади всіх рівнів, виявлення забезпеченості рівної участі у

керівних органах політичних партій та їх виборчих списках, в неурядових та громадських організаціях тощо. Осмислюється також співвідношення рівності статей як у публічній владі, так і у сфері приватних відносин, під якими розуміється роль в родині та участь у керуванні приватним сектором.

У Польщі жінки отримали виборчі права у 1918 році, що було проявом демократизації суспільства та наслідком діяльності жіночих організацій. Проте їх участь у владі була незначною, дорівнюючи всього кільком відсоткам. Після II світової війни участь жінок у польському парламенті зростала, хоча й не перевищувала, як правило, чверті його складу. Лише у 1980-1985 роках частка жінок у Сеймі становила 23%. Проте із зростанням ролі Сейму в Польщі після відміни керівної ролі ПОРП, кількість жінок в ньому зменшується – у 1989 році до 13%, а у 1991 році навіть до 10%.

На наш погляд, це було наслідком кількох факторів. Вже у 1980-х роках у багатьох сім'ях жінки заробляли більше, ніж чоловіки. Проте вони, зазвичай, не займали високих політичних чи виробничих посад. Критично оцінюючи минуле, більшість поляків хотіли повернення традиційних цінностей, вважали за необхідне підвищити роль жінки в родині, нарікаючи на вимушеність жінок думати про заробітки поза домом, що негативно впливало на сім'ю. Проте згодом переважаючими стали гендерні підходи, проявилася, хоч і нестійка, тенденція до зростання кількості жінок в органах влади.

У 1997 році до Сейму було обрано 56 жінок (із 460 депутатів), до Сенату -13 (із 100 сенаторів). У результаті виборів 2001 року кількість жінок у Сеймі зросла до 93 (21,2%), а в Сенаті – до 23 (23%). Це було викликано насамперед врахуванням гендерного фактору політичними партіями, представленими у парламенті (в першу чергу – Союзом Лівиці Демократичної (СЛД) та Спілкою праці (СП).

Проте вже в результаті виборів 2005 року відсоток жінок у Сенаті знизився до 13, незначно зрісши в Сеймі (94 жінки). Крім того, зростання кількості жінок у 2001 році в парламенті не призвело до зростання їх кількості у його керівних органах. Так, після виборів 2005 року серед шести віце-маршалів Сейму була лише одна жінка, а у Президії Сенату були лише чоловіки. Загалом же з 1989 року лише один раз, у четвертій каденції 1997-2000 років, жінка - Аліція Гжеськов'як - була Маршалом Сенату. У 2011 році вперше жінка – Єва Копач – була обрана Маршалом Сейму.

З 1991 року діє Парламенська група Жінок (PGK), яка має позапартійний характер і покликана лобювати права жінок. Значну роботу вона провела під час розробки Конституції Республіки Польща. З 1997 року до цієї групи входять жінки-члени Сейму і Сенату. Матеріали про діяльність групи можна знайти на її сайті [211].

Статистичні дані свідчать про низький відсоток жінок у списках кандидатів до Сейму та Сенату. До виборів 1997 року, окрім окружних списків кандидатів, елементом виборчої системи були загальнодержавні списки, у яких керівництво партій заявляло відомих в державі осіб, що збільшувало партійні шанси на перемогу. Аналіз тих списків виразно свідчить, що рівності статей приділялося мало уваги. Так, у 1997 році із 10 партій і комітетів, які заповнили загальнодержавні списки, половина не включила жодної жінки до першого десятка списку, три – до перших двох десятків, а Акція Виборча Солідарність – до перших трьох десятках.

Помітне зростання кількості жінок у списках кандидатів спостерігалось на виборах 2001 року, що було, в першу чергу, результатом запровадження трьома політичними угрупованнями – СЛД (SLD), СП (UP) та СВ (Unia Wolności) внутріпартійної квоти для жінок у 30%.

Отже, на парламентських виборах 1997 року найбільше жінок було у кандидатських списках Спілки Праці (25%), Спілки Вольності (18,6%),

СЛД(15%), а у 2001 році – у списках коаліції СЛД-СП (36%), СП-31%. У списку ліги Польських Родин жінки становили майже 25%, Самооборони - 20,5%, ПСЛ-19%, Права і справедливості -17,5%, Платформи Громадянської-17%, Акції Виборчої Солідарність-15%. Це призвело до зростання відсотку жінок у парламенті.

Схожа картина спостерігалася і в органах територіального самоврядування. На виборах до місцевих рад у 1990 році у списках кандидатів жінки склали 15%, отримавши в результаті виборів 11% місць. На наступних виборах спостерігалася тенденція до зростання кількості жінок в радах, що була перервана у 1998 році. Проте вже в результаті місцевих виборів 2002 року кількість обраних до органів місцевого самоврядування жінок зросла до 18%, а у 2006 році – до 20%.

У сучасному Сеймі Республіки Польща, який очолила Єва Копач, серед 460 депутатів 110 жінок.

У Польщі спостерігалася також класична кадрова піраміда – чим нижчий орган влади чи самоврядування, тим більше в ньому жінок. Так, на виборах до органів територіального самоврядування у 2006 році жінки становили 28,66% кандидатів, але серед кандидатів на посади в'їтів, бургомістрів і президентів міст – лише близько 12%. Аналіз результатів виборів також засвідчив, що жінки мають більше шансів бути обраними у великих містах. Очевидно, це можна пояснити більш сприятливою громадською думкою та вищим рівнем політичної активності жінок у столиці та інших великих містах.

Певною мірою гендерну нерівність підтверджує і становище у політичних партіях. Облік їх членів за статтю відсутній, але є інформація про частку жінок у керівних органах партій. Так, в середині 2000-х років у керівництві чотирьох з шести парламентських партій не було більше одної жінки, а у двох - жодної. Значно більше жінки були представлені у партіях, що не пройшли до парламенту – Партії Зелених та Партії Жінок.

Участь жінок в органах державної виконавчої влади є певним відображенням їх участі у виборних органах. Після 1989 року лише кілька жінок входили до складу Ради Міністрів. Тільки раз жінка – Нанна Сухоцька - очолювала уряд (1992-1993 рр). Не часто жінки займали й інші провідні посади в урядах. То були посади віце-прем'єра, міністрів соціальної політики, культури і мистецтва (2 жінки), юстиції (2 жінки), ремесел і торгівлі, будівництва, фінансів, охорони здоров'я, казначейства, народної освіти і спорту. Станом на квітень 2007 року із 23 членів уряду було 4 жінки (17%). Низьким був і показник жінок, що займають посади воевод – три із шістнадцяти (19%)

Двічі жінки претендували на зайняття посади керівника Канцелярії Президента – у 1995 році – Голова Народного банку Польщі Нанна Гронкієвич-Вальц, у 2005 році – президент Польської конфедерації приватних працедавців – Генріка Бохнярц, але вони не набрали необхідної кількості голосів. Проте загалом у цій інституції питання гендерної рівності забезпечуються. Так, у 2007 році 4 із 6 міністрів Канцелярії Президента були жінки, що було найвищим показником серед осіб, що посідають високі посади.

Ще одним прикладом піраміди, у якій кількість жінок вища на нижчих ступенях, є судова гілка влади. У 2000 році у найнижчих судах – жінки склали 66%, в окружних – 58%, в апеляційних – 53%, у вищому Суді – 26%. Нерівність яскраво проявляється у зайнятті посад голів судів – у судах нижчого рівня жінки обіймали 51% посад голів, в окружних -11%. У колегії Найвищого Суду жінки склали 23%, лише 3 жінки (21%) і у Конституційному Суді.

Отже, загалом у Польщі можна говорити про нестійку тенденцію до зростання ролі жінок у політичних партіях, виборних органах та органах виконавчої і судової влади, яка обмежена певним «психологічним бар'єром» у 20-25%.

На думку авторів дослідження «Рапорт. Політика рівності статей. Польща. 2007», головною метою гендерної політики повинен бути пошук урівноваження представництва жінок та чоловіків на всіх щаблях влади, що в першу чергу означає усунення бар'єрів, що ускладнюють жінкам посідання важливих посад.

Як свідчать опитування громадської думки, в т.ч. й проведене у 2006 році Центром Дослідження Громадської думки «Роль жінок у публічному житті», польська громадськість значною мірою поділяє погляд, що більше жінок, ніж зараз, повинні займати керівні місця в радах (50% опитаних), політичних партіях (45%), на виробництві (39%). Дуже непопулярним є погляд, що частка жінок на керівних посадах повинна зменшуватися (від 4 до 7%) - залежно від рівня органу влади. Але лише 6% респондентів вважає слушним законодавче закріплення мінімальної участі жінок на керівних посадах.

Причини низької ролі жінок у політиці мають різний характер: культурологічний, соціальний, економічний, політичний. Світоглядні позиції ґрунтуються на переконанні, що політика є чоловічою справою. З цим пов'язаний певний соціальний бар'єр, викликаний різною роллю чоловіка та жінки у виробництві та побуті, який закріплюється і у підручниках та ЗМІ. У свою чергу, це негативно впливає на політичну активність жінок.

Крім того, жінки менше цікавлять політичні партії і з економічних причин, оскільки менше можуть бути для партії фінансовим партнером на виборах. Політичні партії враховують і те, що виборчі шанси кандидатки нижчі, ніж у кандидата, відповідним є й розподіл місць у списках.

Слід відзначити, що проблема формування списків кандидатів, зокрема, внесення до них жінок, залишається у Польщі малодослідженою. Але в рамках проекту «Представництво жінок у парламентських виборах 2001 року» було зроблено спробу в'яснити як проходить процес відбору

кандидатів, хто формує списки, які критерії використовуються і який вплив на вибори має включення жінок до цих списків. Під час дослідження проведено кілька десятків опитувань кандидатів та осіб, що брали участь в підготовці до виборів. Вони вказували на такі критерії відбору до списків: активність політика, його популярність та місце в партії. Відзначалося також, що жінок у політиці мало, вони не хочуть бути активними через високу зайнятість вдома та на виробництві. Водночас варто відзначити, що респонденти усвідомлювали дискримінацію, але частина з них вважала, що жінки не можуть бути вдалими політиками, оскільки це вимагає чоловічого способу мислення. Подібні висновки й інших досліджень. Результати двадцяти з них розміщені на сайті Центру жінок феміністичної фундації [215].

Характерно, що авторами переважної більшості цих соціологічних досліджень є жінки, які пропонують розробку та прийняття в Польщі довготривалої гендерної політики. Пропонується прийняття низки законодавчих актів, спрямованих на забезпечення рівності статей. Наголошується, що негативно на ситуацію впливає нестабільність урядів, які не враховують гендерних напрацювань попередників. Запропоновано також необхідність державної підтримки неурядових організацій у справі посилення ролі жінок у суспільстві. Вказувалося також на важливість постійного моніторингу проблеми та широкого обнародування їх результатів.

Польський досвід вирішення гендерної проблеми важливо враховувати і в умовах України, зважаючи на схожість проблем та засобів їх вирішення. Він свідчить про складність проблеми забезпечення рівності статей та наявність особливостей, пов'язаних не лише із політичним, економічним та соціальним станом суспільства та держави, а і з менталітетом населення. Рекомендації можуть стосуватися утворення та зміцнення інституційного державного механізму впровадження політики

рівності статей, вироблення та реалізації державних програм і планів та забезпечення коштів для їх виконання, утворення у парламенті комісії рівних прав жінок та чоловіків, гарантування жінкам місця у списках кандидатів (система квот) на виборах всіх рівнів через внутріпартійну регламентацію чи правові норми, підтримки органами влади проектів неурядових організацій, спрямованих на забезпечення рівності статей тощо.

Водночас потрібні суттєві зміни і у сферах свідомості, інформації та досліджень. Важливими факторами гендерних змін є цілеспрямоване формування громадської думки, зростання свідомості осіб, відповідальних за освіту, організація виховання дівчат та жінок з питань їх активної участі у суспільному житті, збір та поширення статистичних даних щодо участі жінок у суспільному житті тощо.

ВИСНОВКИ

Вивчення проблеми модернізації публічної адміністрації Республіки Польща підтверджує наявність певних спільних рис та особливостей посткомуністичної трансформації. Спільними рисами трансформаційних перетворень у країнах Центральної і Східної Європи була їх спрямованість на демократію та ринок. По суті, мова йшла про «створювану ринком модернізацію». Значним був зовнішній чинник перетворень, як в економічному, так і в політичному та психологічному плані, що особливо проявилось на етапі підготовки до вступу до Європейського Союзу.

Теоретична концепція переходу ґрунтувалася на визнанні єдності Східної Європи та Заходу та необхідності забезпечення тотальної зміни суспільних відносин у країнах ЦСЄ. Але межі Східної Європи визначалися по різному. Для Республіки Польща та інших центральноевропейських країн посткомуністична трансформація сприймається як повернення до Європи.

На наш погляд, польська цивілізація має внутрішнє протиріччя, яке стало наслідком її знаходження на рубежі Сходу та Заходу: Польща – слов'янська країна, яка має водночас міцні традиції католицизму, що відіграє суттєву роль і у її європеїзації в наші дні. Сучасні польські вчені відзначають конфлікт цивілізацій, але наголошують на необхідності й можливості пошуку порозуміння, особливо зважаючи на те, що лінія розламу між католицько-протестантською й православною цивілізаціями проходить через етнічно близькі слов'янські народи.

Важливими цивілізаційними рисами Польщі є визнання власної оригінальності та цивілізаційної місії і відповідне позиціонування на міжнародній арені. Ці категорії справляють визначальний вплив як на формування базових напрямів внутрішньої й зовнішньої політики, так і на форми та методи її реалізації. Починаючи з кінця XVIII століття, коли

Польща втратила свою незалежність, і понині ці категорії наповнювалися конкретним змістом і ставали основою діяльності її політиків під значним впливом доктрин месіанства, сарматизму та прометеїзму. Предметом гордості поляків є твердження про демократичні засади організації влади в польській державі ще з часів виборів королів, значну роль шляхти та авторитет шляхетності, визнання вольності як пріоритетної риси національного характеру тощо. Польща продовжує підтримувати власну концепцію демократії, свободи та незалежності, що помітно як у внутрішній, так і у зовнішній політиці. Проявом месіанства й прометеїзму можна вважати заангажованість польського політикуму та значної частини суспільства в українські події на зламі тисячоліть та сприяння євроінтеграційним прагненням України.

Матеріали дослідження дозволили також підтвердити наше припущення [59] щодо маятниковості розвитку країн Центральної, Східної та Південної Європи. Всі вони в тій чи іншій мірі періодично відчувають вплив Сходу чи Заходу. Польща пережила ці процеси, а також три поділи у XVIII ст., що мало негативні впливи на її етносоціальний розвиток. Проте панування у Польщі тоталітарної комуністичної ідеології тривало порівняно недовго і мало менш помітні наслідки, ніж в Україні, що полегшувало посткомуністичну трансформацію.

Важливо відзначити, що трансформаційний період розпочався у Польщі фактично ще в час 1980-х років і був одним із важливих чинників кризи комуністичної ідеології та розпаду соціалістичної системи. Напередодні 1989 року відзначався високий рівень готовності до демократичних перетворень, а зміна режиму не сприймалася населенням як катастрофа.

Формою діалогу влади з опозицією у Польщі в березні – квітні 1989 року були круглі столи, які пізніше проводилися і в інших державах. З одного боку, круглі столи дозволили виробити певні правила перехідного

періоду та полегшили перехід влади до опозиції. З іншого боку, вони полегшили адаптацію комуністичних партій до нових умов, що неоднозначно оцінюється науковцями. Реформи в Польщі відбувалися порівняно швидко шляхом так-званої «шокової терапії». Проте їх соціальні наслідки привели до перемоги лівих, спочатку на виборах до парламенту (1993), а у 1995 році – і на президентських виборах. Спостерігалось уповільнення реформ і внаслідок приходу до влади «революційної частини» правлячої до того партії та встановлення режиму з популістськими і авторитарними тенденціями.

На наш погляд, така ситуація була закономірною і проявилася в тій чи іншій формі у всіх посткомуністичних державах. Тенденція до посилення ролі влади у кризових ситуаціях відмічена П. Сорокіним як необхідність для рідтримання права та порядку.

Особливістю Польщі була наявність суттєвого релігійного чинника реформ, що пояснюється привілейованим становищем церкви. Наприклад, значною була і роль польської католицької церкви у налагодження діалогу між владою та опозицією у перші роки посткомуністичних перетворень.

Для поляків особливо важливою була проєвропейська точка зору папи Яна Павла II, його підтримка на міжнародному рівні та настанови. Важливим для польської громадськості було й звернення керівників католицької церкви до мирян напередодні вступ країни до ЄС.

Приклад Польщі підтверджує й тезу про надзвичайну важливість модернізації публічної адміністрації для забезпечення адекватного управління розвитком суспільства та держави.

Основні принципи реформування органів влади в Польщі були розроблені у 1989-1990 роках. Підсумовуючи, можна виділити такі принципи формування та діяльності публічної адміністрації Польщі: спрямованість на побудову громадянського суспільства, децентралізація управління, зростання ролі місцевого самоврядування, чітке визначення

сфер публічної діяльності, субсидіарність, ефективність, прозорість, відкритість та гнучкість, адаптація законодавства до вимог Європейського Союзу.

Європеїзація публічної адміністрації Республіки Польща засвідчує необхідність теоретичного осмислення цього процесу, виявлення вузлових принципів реформ, врахування як переваг, так і викликів, важливості використання іноземного досвіду, поєднаного із уважним підходом до національних особливостей. Аналіз показує, що, загалом, європеїзація польської публічної адміністрації дала позитивні результати, що дозволило Республіці Польща стати членом Європейського Союзу, захищати свої національні інтереси, сприяти значному зростанню ролі в житті суспільства неурядових організацій тощо. Водночас, варто відзначити і проблемні моменти європеїзації, які пояснюються відсутністю єдиного підходу до реформ, політичною боротьбою, фінансовими труднощами, необхідністю поєднувати економічні, соціальні та політичні перетворення та проводити їх у стислі терміни. Очевидно, що саме така ситуація і є типовою для постсоціалістичних країн. Характерно також, що процес європеїзації публічної адміністрації в Польщі продовжується й досі при зростаючому впливі на нього європейських інституцій та вимог Європейського Союзу.

Варто взяти до уваги застереження польських вчених щодо необхідності не лише відповідати вимогам Європейського Союзу, а й протистояти викликам європеїзації. Першим викликом є необхідність стабілізації негативних наслідків лібералізації економічної діяльності (насамперед, лібералізація торгівлі, фінансових ринків, інтенсивна приватизація тощо). По-друге, імітаційне впровадження функціонуючих в ЄС інституцій знижує вплив національних органів влади на економічний розвиток та вирішення соціальних проблем. Мова може йти навіть про впровадження «інституцій, неадекватних з точки зору потреб держави та

розвитку». Космополітична та універсальна європейська культура може мати негативний вплив на національну і стати причиною посилення націоналізму. Певним чином це проявилось і в Польщі.

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі як вченими, так і політиками визнана загалом вдалою, а почасти навіть зразковою. Ця реформа посилила роль територіального самоврядування у житті країни та впровадила чіткий поділ компетенцій і повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування і органів урядової адміністрації. Було реалізовано принципи розвитку громадянського суспільства, зміцнення демократії, зменшення ролі держави в регіонах.

Наше дослідження підтверджує думку польських вчених, що проблема ефективного фінансового забезпечення органів територіального самоврядування може бути вирішена шляхом стимулювання економічного розвитку регіонів, зростання розміру бюджетних коштів, що спрямовуються на розвиток територій, активізації кредитної політики комерційних банків, спрощення податкової системи, зростання пенсійного віку та його зрівняння для чоловіків і жінок, стимулювання інвестиційних проектів, ефективніше використання фондів Європейського Союзу тощо.

Необхідним видається зростання частки органів територіального самоврядування у доходах бюджету держави, повне фінансування затрат органів територіального самоврядування на виконання делегованих функцій, розширення можливостей залучення зовнішнього фінансування, зокрема, шляхом випуску спеціальних облігацій, поглиблення співпраці територіального самоврядування та бізнесу, впровадження організаційно-інституційних змін у секторі публічних фінансів, активізація участі органів територіального самоврядування в урядових та міжнародних програмах

Слід відзначити, водночас, що польські реформи публічної адміністрації відбувалися у порівняно стислі терміни, наслідком чого була їх несистемність, відсутність загального бачення кінцевого результату,

належного фінансування тощо. У польській публіцистиці та й науковій літературі поширення здобули терміни «реформаторська гарячка», «реформування через кризу» тощо. Яскравим прикладом такого реформування можуть бути непослідовні кроки щодо унормування діяльності цивільної служби.

Аналізуючи сучасну систему цивільної служби Польщі, доцільно зауважити, що вона має значні традиції, пов'язані як із історією власне польського державотворення, так і з впливом права держав, до складу яких входили польські території у XVIII-XX століттях. Проведений нами аналіз правового забезпечення відновлення та діяльності цивільної служби Польщі свідчить, що воно відбувалося у постійній політичній боротьбі. Усвідомлення необхідності орієнтації на загальноєвропейські вимоги нейтральності та професійності цивільної служби поєднувалося із бажанням політиків забезпечити для себе та своєї політичної сили вплив на державний апарат. Позитивний вплив на реформування цивільної служби у Польщі мали активна діяльність експертів та неурядових структур, а також реалізація вимог Європейського Союзу щодо створення сучасної адміністрації. Негативними факторами були низький загалом рівень свідомості політиків, що вело до зловживань, корумпованість (не лише і не скільки хабарництво, а політична корупція та кумівство). Дані нашого дослідження свідчать, що процес правового регулювання цивільної служби Польщі ще потребує значних зусиль суспільства, але як позитивний, так і негативний польський досвід повинен стати уроком для організації українських реформ.

Досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади Республіки Польща, на наш погляд, є найбільш доступним та корисним для вивчення українськими дослідниками та практиками. Цей досвід застерігає від штучного впровадження цієї системи. Ініціатива має виходити знизу.

Аналіз польського досвіду впровадження етичних засад в діяльність публічної адміністрації свідчить про можливість його використання в умовах України. Слід також зауважити і необхідність створення з боку суспільства і держави умов для гідного соціального забезпечення працівників публічної адміністрації, що є проблемою і в Польщі.

Отже, вивчення польського досвіду посткомуністичної модернізації публічної адміністрації свідчить про складність цього явища. Головним є прагнення досягти відповідності сучасним принципам діяльності органів влади, а відтак – отримати підтримку громадськості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В.Б. Авер'янов // *Право України*. - 2004. - № 5. - С. 113-116.
2. Айзінг Р. Європеїзація та інтеграція: концепти дослідження ЄС / Р. Айзінг // *Європейська інтеграція* / пер. з англ. М. Яковлев; уклад. М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох. - К.: Видавничий дім "Києво-Могилянська академія", 2007. - 394 с.
3. Арабаджийски Н. Новая образовательная парадигма теории государственного управления [Электронный ресурс] / Н. Арабаджийски // *Государственное управление*. - Декабрь, 2008 г. - Выпуск №17 // Режим доступа: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2008/17/Arabadzhijski.pdf>
4. Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Р. Арон - М.: Изд-во «Текст», 1993. - 303 с.
5. Атаманчук Г. Некоторые проблемы познания государственного управления / Г. Атаманчук // *Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України*. - 2003. - Вип.1. - С. 5-18.
6. Ачкасов В.А. Россия как разрушающееся традиционное общество / В. А. Ачкасов // *Полис*. - 2001. - № 3. - С. 83-92.
7. Бакуменко В. Необхідність та основні напрями реалізації реформи політичної системи України / В. Бакуменко, Ю. Сурмін // *Політична реформа - гарантія демократичного розвитку українського суспільства: наук.-метод. матер. на допомогу лекторам* [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева].- К.: УАДУ, 2003.- С. 26-41.
8. Бакуменко В. Проблеми різноманітності методології державного управління / В. Бакуменко, Ю. Сурмін // *Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матеріали наук.-практ. конф.* / за заг. ред. В.І. Луговий, В.М. Князев. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - Т. 1. - С.61-64.
9. Бакуменко В. Щодо дисертаційних розвідок у галузі науки «Державне управління» з урахуванням зарубіжного досвіду // *Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади. Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю*. - Полтава: ПолтНТУ, 2011. - С. 89-91.
10. Бальцеревич Л. Соціалізм, капіталізм, перетворення / Л. Бальцеревич; [пер.з англ. під заг. ред. Б.В.Новикова]. - Х.: Каравела, 2000. - 416 с.
11. Бебик В. Еволюція системи місцевого самоврядування в Польщі (на прикладі міста Шрьода Великопольська) / В. Бебик, М. Яцьків // *Вісник НАДУ при Президентіві України*. - 2001. - №1. - С. 233-238.
12. Бжезинский З. Великая шахматная доска (Господство Америки и его геостратегические императивы. Режим доступа: <http://lib.ru/POLITOLOG/AMERICA/bzhezinskij.txt>
13. Бжезинський З. Великі перетворення / З. Бжезинський // *Політична думка*. - 1994. - №3. - С. 5-15.
14. Бойков В.Э. Ценности и ориентиры общественного сознания россиян / В.Э. Бойков // *Социологические исследования*. - 2004. - № 7. - С. 46-51.
15. Боссард Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О. Шаленко) / Д. Боссард, К. Деммке. - К.: Міленіум, 2004. - 128 с.
16. Бурдяк В.І. Політична культура країн Європи в контексті інтеграційних процесів / В.І. Бурдяк, Н.Ю. Ротар. - Чернівці: Рута, 2004. - 327 с.

- 17.Бурдяк В.І. Республіка Болгарія на зламі епох. Політична трансформація суспільства / В.І.Бурдяк. - Чернівці: Рута, 2004. - 520 с.
- 18.Витте С.Ю. Избранные воспоминания. 1849-1911 гг. / С.Ю. Витте. - М.: Мысль, 1991. - 708 с.
- 19.Войтович Р.В. Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні / Р.В. Войтович. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - 190 с.
- 20.Впровадження гендерних підходів у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Матеріали науково-практичної конференції (5 березня 2007 року). – Полтава, 2007. - 98 с.
- 21.Вторая волна польских реформ / пер. Л. Клюбінська; ред. Л. Колярска-Бобинська; Instytut spraw publicznych. - Варшава: Oficyna Naukowa, 1999. - 214 с.
- 22.Вятр Е. Местные элиты и демократические перемены. Польша 1990-2002 / Е. Вятр // Социологические исследования. - 2005. - № 2. - С. 15-21.
- 23.Гендерні аспекти державної служби / М. І. Пірен [та ін.]; ред. Б. Кравченко. - К.: Вид.-во Соломії Павличко «Основи». - 2002. - 335 с.
- 24.Гийу А. Византийская цивилизация / Андре Гийу; пер. с фр. Д. Лоевский. - Екатеринбург: У-Фактория, 2007. - 546 с.
- 25.Гнатюк О. Прощання з імперією. Українські дискусії про ідентичність / О. Гнатюк. - К.: Критика, 2005. - 528 с.
- 26.Гнидюк Н.А. Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога Європейського Союзу/ Н.А. Гнидюк. - К.: ПАУСІ, 2010. - 182 с.
- 27.Головаха Є. Міфологія в сучасній українській культурі: соціологічний аспект [Електронний ресурс] / Є. Головаха, Н. Паніна // Режим доступу: http://www.duh-i-litera.kiev.ua/duh-i-litera/3-4/13_print.ht
- 28.Гонюкова Л. Гендерна методика в аналізі державної політики / Л. Гонюкова // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України. - Випуск 1. - К.: 2003. - С. 190-201.
- 29.Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть / В. П. Горбатенко. – К.: Видавн. Центр «Академія», 1999. – 240 с.
- 30.Грицяк І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади / І. А. Грицяк. - К.: К.І.С., 2006. - 398 с.
- 31.Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку. - К.: Парламентське видавництво, 2006. - 412 с.
- 32.Гудзь П.В. Инновационная практика внедрения системы управления качеством ISO 9001:2000 на муниципальные услуги [Электронный ресурс] / П.В. Гудзь. - Режим доступа: http://www.hse.ru/data/351/668/1234/20060405_gudz.doc.
- 33.Гудзь М.В. Бердянський експеримент или как добиться того, чтобы человек перестал быть футбольным мячиком в коридорах власти / М.В. Гудзь // Перекресток, Журнал для общественных организаций (Варшава-Рязань). – 2003. - № 1. – С. 9-12.
- 34.Данилевский Н.Я. Россия и Европа / Н.Я. Данилевский. - М.: Книга, 1991. - 574 с.
- 35.Данилова Е. Россияне и поляки о своем самочувствии в условиях общественных перемен / Е. Данилова, В. Ядов // Социологические исследования. – 2007. - № 7. - С. 1-11.
- 36.Деві К. Розвиток місцевих фінансів в Україні та інших державах-членах Ради Європи (збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань місцевих фінансів) / Деві К., Петері Г., Росіхіна В., Толкованов В. - К.: «Крамар», 2011. - 240 с.

37. Деятельность: теории, методология, проблемы. - М.: Изд-во политической литературы, 1990. - 366 с.
38. Дильонгова Г. Історія Польщі 1795-1990 / Г. Дильонгова; пер. з пол. М. Кірсенко. - К.: Вид. дім Києво-Могилянська Академія, 2007. - 239 с.
39. Долженков О. Посткомуністичні трансформації в країнах Центрально-Східної Європи та СНД: порівняльний аналіз / О. Долженков // Нова політика. - 2000. - № 5. - С.12-16.
40. Думая о немислимом: от идеи к политике. Роль «мозговых центров» в формировании правительственной стратегии. Опыт стран Центральной и Восточной Европы / Пер. с англ.; Программа развития ООН. - М.: Изд-во «Весь Мир», 2004. - 260 с.
41. Захаров Н.Л. Организационное поведение государственных служащих: [учебное пособие] / Н.Л. Захаров. - М.: ИНФРА-М, 2009. - 237 с.
42. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: монографія / О.В. Власенко, П.В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. / За заг. ред. П.В. Ворони. - Полтава: ПолтНТУ, 2009. - 288 с.
43. Европейський Союз та Україна: стратегія відносин в контексті розширення. - К.: К.І.С., 2003. - 206 с.
44. Европейський центр навчання Лактеа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lactea.hit.bg/OrganisedTrainingBG.htm>
45. Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России / С.Г. Кирдина [2-е изд.]. - Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2001. - 308 с.
46. Кирдина С.Г. Современные социологические теории: актуальное противостояние? / С.Г. Кирдина // Социологические исследования. – 2008. - №8. - С.18-28.
47. Князев В. Сучасні суперечності в науці про державотворення / В. Князев // Державне управління перехідних суспільств в умовах глобалізації: матеріали засідання міжнародного круглого столу. - К.: Українські пропілеї, 2001. - 32 с.
48. Косела К. Интеллигенция Польши на рубеже веков. Опыт эмпирического исследования идентификации / К. Косела // Социологические исследования. - 2007. - № 2. - С.1-21.
49. Кравченко С. Моделювання механізму здійснення державно-управлінських реформ / С. Кравченко // Вісник НАДУ при Президентів України. - 2009. - № 2. - С. 86-95.
50. Кравченко С. До питання розвитку методології реформування державного управління / С. Кравченко // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за між нар. участю. - Київ, 31 травня 2006 р.: у 2 т. За заг. ред. О.Ю. Оболенського, В.М. Князева. - К.: Вид-во НАДУ, 2006. – Т.1. - С. 355-357.
51. Кулеша М. Реформа публічної адміністрації в Польщі (1989-1999 гг.).Идеи и люди [Электронный ресурс] / М. Кулеша. Режим доступа: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>
52. Лахижа М.І. Досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади Республіки Польща / М.І. Лахижа // Вісник НАДУ при Президентів України. – 2008. - №2. - С.166-177.
53. Лахижа М. Європеїзація публічної адміністрації: приклад Польщі / М. Лахижа // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління. – 2008. - №1. - С. 85-89.
54. Лахижа М.І. Етичні основи діяльності публічної адміністрації в Польщі / М.І. Лахижа, О.І. Черчатий // Державне будівництво [Електронне фахове видання]. - 2007. -

№1, ч. 2. - Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/5/05.pdf>.

- 55.Лахижа М. Іноземний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади / М. Лахижа // Вісник державної служби України. - 2006. - №3. - С.40-46.
- 56.Лахижа М. Інтегрована система управління у міській адміністрації (досвід Польщі) / М. Лахижа // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації. Матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю. 31 жовтня 2008 року // Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. - С. 382-383.
- 57.Лахижа М. І. Історія цивільної служби в Польщі (витоки, становлення, розвиток) / М. І. Лахижа // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. - Вип. 2 (21). - Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». - 2008. - С. 39-44.
- 58.Лахижа М. Модернізація міської адміністрації: досвід міста Дзержоньов (Республіка Польща) / М. Лахижа //Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ. - Випуск 4(36). - Одеса: Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2008 - С. 198-202.
- 59.Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти.[монографія] / М.І. Лахижа. - Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. - 289 с.
- 60.Лахижа М. Модернізація публічної адміністрації Республіки Польща: аналіз джерел та літератури / М. Лахижа // Публічне управління: теорія та практика. - 2010. - №1. - С. 23-28.
- 61.Лахижа М.І. Польський досвід реалізації конкурсів «Призна адміністрація», «сучасна адміністрація» та інших програм удосконалення діяльності органів влади / М.І. Лахижа // Збірник наукових праць ДонДУУ (Серія «Державне управління»). - Вип. 67 «Державне управління соціально-економічними процесами в Україні». - Донецьк: ВІК, 2006. - С. 178-186.
- 62.Лахижа М.І. Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація» у законодавстві Республіки Польща / М.І. Лахижа // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. - 2008. - Випуск 2. Право-Економіка-Управління. - С. 256-260.
- 63.Лахижа М.І. Проблеми модернізації публічної адміністрації у дослідженнях Інституту політичних наук Варшавського університету / М.І. Лахижа // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України. Матеріали 6-ї регіональної науково-практичної конференції (14 травня 2009 р., м. Дніпропетровськ).- Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2009. - С. 65-67.
- 64.Лахижа М.І. Реалізація програми «Призна адміністрація» та проведення конкурсів з метою вдосконалення діяльності органів влади: польський досвід / М. І. Лахижа, О.І. Черчатий // Вісник державної служби України. - 2007. - № 3. - С. 42-47.
- 65.Лахижа М.І. Респонсивність як умова модернізації суспільства / М.І. Лахижа // Теорія і практика державного управління. - 2009. - №1 (24). - С. 41-45.
- 66.Лахижа Н.И. Реформирование гражданской службы Республики Польша (1989-2008 гг.) / Н.И. Лахижа // Ярославский педагогический вестник. Серия «Гуманитарные науки» (теория и методика обучения, педагогика, психология, культурология, филология, экономика, история): научный журнал. - 2009. - №1. - С. 205-209.
- 67.Лахижа М.І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) / М.І. Лахижа. - Полтава: РВВ ПУСКУ, 2008. - 132 с.
- 68.Лахижа М. Теоретичні аспекти модернізації публічної адміністрації: досвід Республіки Польща для України // Актуальні проблеми конституційного права та

- державотворення: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М. Олуйка. - Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2008. - Ч.2. - С. 337-341.
- 69.Лахижа М. Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України / М.І. Лахижа // Вісник державної служби України. - 2005. - №1. - С. 9-12.
- 70.Лахижа М.І. Теоретичні та правові аспекти модернізації цивільної служби в Польщі / М.І. Лахижа // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. - Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. - Вип. 4 (23). - С. 45-52.
- 71.Лахижа М. Україна й світ: історія і сучасність / Лахижа М. // Актуальні питання всесвітньої історії і методика їх викладання: матеріали доповідей і повідомлень Всеукраїнського наук.-практ. сем., 6-7 жовтня 2004 р. – Полтава: АСМІ, 2004. - С. 231-244.
- 72.Лахижа М.І. Умови та причини трансформації урядів у Республіці Польща (1989-2008 роки) / М.І. Лахижа // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2009. - №1. - С. 16-24.
- 73.Лахижа М.І. Управління якістю в публічній адміністрації Польщі / М.І. Лахижа // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Електронне наукове фахове видання. - Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008. - № 3. - Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-3/R_2/08lmipar.pdf
- 74.Ле Гофф Ж. Цивілізація середньовікового Запада / Ж. Ле Гофф [пер. с франц. под общ. ред. В.А. Бабинцева; послесл. А.Я. Гуревича]. - Екатеринбург: У-Фактория, 2007. - 560 с.
- 75.Липитчук О.В. Система судових органів та судочинство Республіки Польща (1918-1939 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О.В. Липитчук. - Л., 2004. - 20 с.
- 76.Майноуг К. Анатомія націоналізму / К. Майноуг // Націоналізм: антологія. - 2-ге вид. / упоряд.: О. Проценко, В. Лісовий. - К.: Смолоскип, 2006. - С. 119-155.
- 77.Макаренко Б.И. Посткоммунистические страны: как измерить трансформацию [Электронный ресурс] / Б.И. Макаренко // Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/uploads/files/Makarenko%20Transformation.doc>
- 78.Малиновський В. Реформування територіальної організації влади Польщі: уроки для України / В. Малиновський // Вісник НАДУ. - 2007. - №3. - С. 235-243.
- 79.Мальковская И.А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И.А. Мальковская // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2006. – № 8. – С. 27–43.
- 80.Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії і практики / В.Мартиненко // Публічне управління: теорія і практика. - 2010. -№1. - С.16-22.
- 81.Меллібруда Л. Дилеми. Навчальний комплект курсу етичної поведінки державних службовців / Л. Меллібруда. - Варшава: Фондація ПАУСІ, 2007.- 40 с.
- 82.Мельник Т. Міжнародний досвід гендерних перетворень / Т. Мельник.-К.: Логос, 2004. – 320 с.
- 83.Механізми координації європейської політики: практика країн - членів та країн - кандидатів / [Гнидюк Н.(ред.), Новак-Фар А., Гонцяж Я., Родюк І.]. - К.: Міленіум, 2003. - 384 с.
- 84.Могилевский В.Д. Методология систем / В.Д. Могилевский. – М.: ОАО «Экономика», 1999. - 251 с.

85. Мулдашев Э. От кого мы произошли? / Мулдашев Э. - М.: ООО «АиФ-Принт», 2002. - 448 с.
86. Націоналізм: антологія. - 2-ге вид. / упоряд.: О.Проценко, В.Лісовий. - К.: Смолоскип, 2006. - 684 с.
87. Нижник Н. Р. Науковий фундамент у державному управлінні – небезпека дефіциту / Н.Р. Нижник // Державне управління перехідних суспільств в умовах глобалізації: матеріали засідання міжнар. круглого столу. - К.: Українські пропілеї, 2001. - 32 с.
88. Нижник Н. Політична реформа в Україні - важливий крок до європейської інтеграції / Н. Нижник, В. Олуйко // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та європейської інтеграції: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю 29 травня 2003. - К., 2003. - С. 191-194.
89. Новакова О. В. Конституційна інженерія в контексті політичної модернізації суспільства / О. В. Новакова // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. - К., 2003. - С. 91-100.
90. Новий тлумачний словник української мови. У трьох томах [уклад. В. Яременко та О. Сліпущко]. - К.: Вид-во «Аконіт», 2006. - Т.1. - 928 с.; т.2. - 928 с.; т.3. - 864 с.
91. Новиков А.М. Предмет и структура методологии / А.М. Новиков, Д.А. Новиков // Мир образования. - 2008. - №1. - С. 29-40.
92. Нуреев Р.М. Конкуренция западных институтов частной собственности с восточными институтами власти-собственности в России 1990-2000 [Электронный ресурс] / Р.М. Нуреев, Ю.В. Латов // Режим доступа: <http://www.hse.ru/data/391/842/1235/Nureev.doc>.
93. Ойзерман Т.И. Не пора ли позитивно переосмыслить полузабытую «теорию фактов» / Т.И. Ойзерман // Социологические исследования. - 2004. - № 4. - С.3-14.
94. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи: [монографія] / Г. Опанасюк. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 284 с.
95. Офіційний веб-сайт м. Дзержоньов [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www-old.um.dzierzoniow.pl>
96. Павленко Ю.В. Передісторія древніх русів у світовому контексті / Ю.В. Павленко. - К.: Фенікс, 1994. - 398 с.
97. Павленко Ю.В. Происхождение цивилизации: альтернативные пути / Ю.В. Павленко // Альтернативные цивилизации. - М.: Логос, 2000. - С.115-128.
98. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал; пер. І. Дзюб. - К.: Основи, 1999. - 424 с.
99. Пахомова Т. Управління якістю в органах державного управління як необхідна складова їх ефективного функціонування / Т. Пахомова // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління. Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю. - Т. 1. - К., 2004. - С. 92-93.
100. Плешаков К.В. Геополитика в свете глобальных перемен / К.В. Плешаков // Международная жизнь. - 1994. - № 10. - С. 32-34.
101. Политические системы в странах Центральной и Юго-Восточной Европы. 1917-1929 гг. - М.: Наука, 1988. - 536 с.
102. Практичний посібник із застосування інформаційних технологій для гендерних досліджень та гендерних освітніх програм [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.bibo.gender.org.ua>
103. Радченко О. В. Циклічний характер суспільного розвитку в ціннісному вимірі / О. В. Радченко // Державне будівництво [Електрон. наук. фак. вид.]. - 2009. - № 2. - Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2009-2/doc/1/04.pdf>

104. Растоу Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели / Д. Растоу // Полис. - 1996. - № 5. - С. 5-15.
105. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи / [В.С.Куйбіда, В.А. Негода, В.В. Толкованов]. - К.: Видавництво «Крамар», 2009. - 170 с.
106. Реформа державної адміністрації. Основні поради. Доповідь групи, що працює над питанням реорганізації Державної Адміністрації Республіки Польща. - Вип.1. – Варшава, К., 1992. - 18 с.
107. Ричард А. Источники политической стабильности и нестабильности в Польше / А. Ричард, Э. Внук-Липинский // Социологические исследования. -2002. - № 6. - С. 62-73.
108. Сайт Президента Республіки Польща [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.prezydent.pl>.
109. Сайт сейму Республіки Польща [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl>.
110. Сайт Сенату Республіки Польща [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.senat.gov.pl>.
111. Сайт організації Умбрелла [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.umbrella.org.pl/index.htm>
112. Сайт «Кращі практики» BAZA DOBRYCH PRAKTYK [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.dobrepraktyki.pl>
113. Самоврядування та територіальна організація в Польщі / [Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк; за заг. ред. Я. Гонцяжа]. - К.: Міленіум; Вид-во УАДУ, 2001. - 184 с.
114. Сирота Н.М. Основы геополитики: учебное пособие / Н.М. Сирота. - СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2001. - 136 с.
115. Скаленко О. Глобальні резерви поступу / О. Скаленко. - К.: Основи, 2000. - 394 с.
116. «Стремление разума»: образы в истории, историографии, культуре и политике: сб. научн. трудов / под ред. А.С. Ходнева. - Ярославль: Изд-во ЯГПУ, 2007. - 142 с.
117. Сурин А.В. Управленцы новой генерации: первостепенная потребность российского государства / А.В Сурин // Государственное управление. Электронный вестник. – 2007. - № 11. - Режим доступу: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2007/11/Surin.pdf>
118. Сурмін Ю. Необхідність, характер та зміст модернізації Української держави / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2008. - №2. - С. 5-21.
119. Сурмін Ю. Проблема синтезу методологій розвитку України [Електронний ресурс] / Ю.Сурмін // Державне управління: теорія та практика. – 2005. - № 1. - Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-1/>
120. Сурмін Ю. Ціннісні процеси пострадянського суспільства: методологічний аспект / Ю. Сурмін // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України. - Вип. 1. - К., 2003. - С. 87-98.
121. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. - К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. - 750 с.
122. Тойнби А. Дж. Постижение истории: избранное / А. Д. Тойнби; пер. с англ. Е. Д. Жарков; ред. В. И. Уколова, Д. Э. Харитонович. - М.: Айрис Пресс, 2003. - 638 с.

123. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії [моногр.] / В.В. Токовенко. - К.: УАДУ, 2001. – 256 с.
124. Турчинов А.И. Государственная служба России в период реформ: подходы и ошибки / А.И. Турчинов // Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України. - Вип. 1. - К., 2003. – С.18-28.
125. Україна в перехідному періоді. Досвід і стратегія: матеріали міжнар. семінару з питань макроекон. політики, що відбувся 6-13 грудня 1998 р. в м. Пултуську, Польща / ред. Я. М. Ширмер, Х. М. Султан; Гарвардський ін-т міжнародного розвитку, Центр економічного розвитку. - К.: Альтерпрес, 2000. - 214 с.
126. Фінанси органів територіального самоврядування в Польщі на прикладі Гміни Буско-Здруй (№ проекту: 553/SAM/2009). - Kielce: Wydawnictwo JEDNOSC, 2009. - 118 с.
127. Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма / Ф.А. Хайек – М.: Изд-во «Новости», 1992. – 304 с.
128. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон; пер. с англ. Ю. Новиков, Т. Велимеев. - М.: АСТ, 2003. - 603 с.
129. Цветков В.В. Державне управління і політика: [монографія] / В.В. Цветков, В.М. Селіванов, О.В. Скрипник. - К.: Вид-во «Абрис», 2006. -312 с.
130. Четыре реформы: от концепции до реализации / пер. Л. Ключинська; ред. Л. Колярска-Бобиньска; Instytut spraw publicznych. - Варшава: Oficyna Naukowa, 2000. - 395 с.
131. Чиркин В. Публичное управление / В. Чиркин. - М.: Юристъ, 2004. - 480 с.
132. Шахназаров Г.Х. В поисках утраченной идеи / Г.Х. Шахназаров // Коммунист. – 1991. - № 4. - С. 22-23.
133. Шевченко О.К. До формування громадянського суспільства в Україні та Росії [Електронний ресурс] / О.К. Шевченко // Режим доступу: <http://www.nurr.gov.ua/ukr/zbirka/shevchen.htm>
134. Шпенглер О. Закат Европы: очерки морфологии мировой истории / О. Шпенглер. – М.: Мысль, 1998. - Т. 1. – 663 с.
135. Штомпка П. Культурная травма в посткоммунистическом обществе / П. Штомпка // Социологические исследования. – 2001. - № 2. - С. 3-12.
136. Щегельська Ю. Месіанство, сарматизм, прометеїзм...Вплив політичних поглядів польських мислителів на роль, місце та цивілізаційну місію Польщі й поляків у світі, на формування інтегрованого образу країни / Ю. Щегельська // Віче. – 2008. – № 1. - С. 51-53.
137. Щокін Г. Цивілізаційний аспект глобалізації та місце в ній України і Польщі / Г. Щокін // Персонал. – 2005. - №6. - С. 31-35.
138. Эйзенштадт Ш. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций / Ш. Эйзенштадт [пер. с англ. А. В. Гордона под ред. Б. С. Ерасова]. - М.: Аспект-пресс, 1999. - 416 с.
139. Administracja publiczna / Jerzy Hausner (red.), - Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005. - 292 s.
140. Administracja publiczna. Przewodnik dydaktyczny dla studentow II roku politologii / Opracowanie: A. Ferens, I. Masek. – Wrozlaw, 2006. -15 s.
141. Administracja publiczna. Wyswania w dobie integracji europejskiej / Red. J. Czaputowicz. - Warczawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008. - 462 s.

142. Altvater E. Grenzen der Globalisierung: Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft / Altvater E., Mahnkopf B. - München: Westfälisches Dampfboot, 2002. - 213 s.
143. Analiza instytucjonalna urzędu wojewódzkiego / Red. K. Kollbek. - Kraków: PRI, 2004. - 51 s.
144. Analiza możliwości wprowadzenia w polskiej administracji publicznej systemu zarządzania jakością/Kocinski C., Solecki A., Turowski B., Wysocki S.// Efektywne metody zarządzania w administracji, Instytut Spraw Publicznych. - Warszawa, 2000. - 98 s.
145. Antoszewskie A. Koalicje gabinetowe w Europie / A. Antoszewskie // Studia z teorii polityki, kultury politycznej i myśli politycznej. - Wrocław, 1996. - 60 s.
146. Baza dobrych praktyk i wiedzy [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.umbrella.org.pl/doradztwo>
147. Die Bedeutung der Religion für die Identität der Polen // Kultur, Religion, Region : junge Tschechen, Deutsche und Polen im vereinten Europa; Frank Ahlmann (Hrsg.). - Berlin: Metropol-Verl., 2005. - S. 83-99.
148. Boc J. Administracja publiczna / J. Boc., J. Jeżewski – Wrocław, 2003. - 241 s.
149. Boc J. Prawo administracyjne / J. Boc. – Wrocław: Kolonia Limited, 2001. - 522 s.
150. Buchacz T. Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia / Buchacz T., Wysocki S. // Służba Cywilna. -№5- 2002/2003.
151. Bugdol M. Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka / Bugdol M. - Warszawa: Difin, 2008. - 348 s.
152. Bukowska S. Filozofia polska wobec problemu cywilizacji. Teoria Feliksa Koniecznego / Bukowska S. – Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2007. - 152 s.
153. Burnetko K. Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne / Burnetko K. -Warszawa: Fundacja im. Stefana Batjrego, 2003. - 75 s.
154. Broniewska G. Zastosowanie standardów ISO w administracji publicznej / Broniewska G. // Organizacja i Kierowanie. – 2003. - №1. // Режим доступу: http://www.orgmasz.pl/k_03_01.htm
155. Centrum informacyjne służby cywilnej. Przyjazna administracja [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://dsc.kprm.gov.pl/centrum-informacyjne-sluzby-cywilnej>
156. Chodor J. Wpływ Unii Europejskiej na przekształcenia w administracji rządowej w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech / Chodor J. // Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Biuletyn. – 2002. - Nr 43. - S. 463-467.
157. Czaputowicz J. Nauka o państwie / Czaputowicz J.; pod red. nauk. Pawła Kaczorowskiego; [aut.] Jacek Czaputowicz [et al.]. - Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2006. - 366 s.
158. Czaputowicz J. Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji / J. Czaputowicz // Służba Cywilna nr 10, Wiosna 2005, s. 9-39
159. Czechowski P. Administracja wobec procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem UE / Czechowski P. // Ekonomiczne i społeczne aspekty zarządzania administracją publiczną w obliczu integracji Polski z UE. Materiały konferencyjne. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Centrum Europejskie UW. - Warszawa, 1998. - S. 31-45.
160. Debicki M. Służby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżerysmu jako narzędzia administracji publicznej / Debicki M. // Służba Cywilna. - 2002/2003. – Nr. 5.
161. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowaniu funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. z 1944 r. Nr 16, poz. 89)

162. Departament Służby Cywilnej KPRM [Elektronnyj resurs] // Reżim dostępu: http://www.premier.gov.pl/kancelaria_premiera/sluzba_cywilna/
163. Dyskusja wokół raportu “Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne” [Elektronnyj resurs] // Reżim dostępu: http://www.batory.org.pl/publikacje/artykuly_17/przeciw_korupcji_1
164. Długosz D. Władza wykonawcza a grupy interesu - podstawowe kwestie teoretyczne i praktyka polskiej administracji [Elektronnyj resurs] / Długosz D. // Reżim dostępu: <http://www.wsaa.org.pl/pdfy/WladzaWykonawcza.doc>
165. Filipowicz W. Służba cywilna: Nowelizacyjna zadyszka [Elektronnyj resurs] / Filipowicz W. // Reżim dostępu: <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3626>
166. Fundacja Edukacji Ekonomicznej [Elektronnyj resurs] // Reżim dostępu: <http://europa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=strony>
167. Fundacja „Osrodek Informacji Środowisk Kobiecych - OSKA” [Elektronnyj resurs] // Reżim dostępu: <http://www.oska.org.pl>
168. Fundacja im. Stefana Batorego [Elektronnyj resurs] // Reżim dostępu: <http://www.batory.org.pl>
169. Fundacja im. Stefana Batorego. Sprawozdanie. 2004. – Warszawa, 2005. - 99 s.
170. Fundacja im. Stefana Batorego. Sprawozdanie. 2005. – Warszawa, 2006. - 110 s.
171. Gawor L. Szkice o cywilizacji / Gawor L. - Rzeszów: Wydaw. Uniw. Rzeszowskiego, 2009. – 185 s.
172. Goniec Dzierzoniowski. Biuletyn informacyjny urzędu miasta w Dzierzoniowie. - 2008. – Sierpień.
173. Góra Jolanta Powrót Służby Cywilnej i jej szefa // Gazeta Prawna, 25.02.2008.
174. Grosse T.G. Wiswania integracji dla administracji. Polska administracja wobec wyzwań członkostwa w Unii Europejskiej / Grosse T.G. [Elektronnyj resurs] // Reżim dostępu: <http://www.pwe.org.pl/pdf/4608.pdf>
175. Etos Urzędnika. – Warszawa, 2007. - 241 s.
176. Hoskova J. Europesierung und ihr Einfluss auf politische Institutionen in der Slowakaj / Hoskova J. // Die Transformation nationaler Politik. Europasierungsprozesse im Mitteleuropa.-Berlin: Digitale Ausgabe, 2005. - S. 35-50.
177. Guba W. Implikacje reform Wspólnej Polityki Unii Europejskiej dla Polski / Guba W., Piskorz W. - Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2002. - 83 s.
178. Instytut Europejski w Łodzi [Elektronnyj resurs] // Reżim dostępu: <http://www.ie.lodz.pl>.
179. Instytut Nauk Politycznych [Elektronnyj resurs] // Reżim dostępu: <http://www.inp.uw.edu.pl/?q=instytut>
180. Itrich-Drabarek J. Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity [Elektronnyj resurs] / Itrich-Drabarek J. – Reżim dostępu: <http://www.usc.gov.pl/usc/redir.jsp?place=galleryStats&id=1880>
181. Izdebski H. Administracja publiczna – zagadnienia ogólne / Izdebski H., Kulesza M. – Warszawa: Wydawnictwo Liber, 1999. – 99 s.
182. Izdebski H. Introduction to public administration and administrative law / Izdebski H. – Warszawa: Liber, 2006. - 122 s.
183. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności / Izdebski H. - Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2006. - 314 s.

184. Jaskiewicz W. Studia nad sytuacja prawna pracowników państwowych / Jaskiewicz W. - T.1. - Poznan, 1961.
185. Jednaka W. Proces kształtowania się systemu partyjnego w Polsce 1989 roku / Jednaka W. – Wrocław: Politologia, 1995. - 137 s.
186. Jonderko F. Die Bedeutung der Religion für die Identität der Polen / Jonderko F. // Kultur, Religion, Region: junge Tschechen, Deutsche und Polen im vereinten Europa; Frank Ahlmann (Hsrg.). - Berlin: Metropol-Verl., 2005. - S. 83-99.
187. Kodeks etyki Służby Cywilnej [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.wetgiw.gov.pl/bip/files/51_Kodeks%20Etyki%20Służby%20Cywilnej.pdf
188. Kodeks postępowania administracyjnego [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.kodeks.wirt.pl/index.php?id=96,808,0,0,1,0>
189. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
190. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadzenie / prof. Lech Falandysz. – Warszawa: Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, 1997. - 289 s.
191. Kozuch B. Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji / Kozuch B..- Warszawa, 2004. – 272 s.
192. Krzysztofek K. Czy Polska może wybić się na nowoczesność? / Krzysztofek K., Szczepanski M., Sarapata A. // Przegląd powszechny. – 1992. - Nr. 6. - S. 472-482.
193. Kudrucka B. Neutralność polityczna urzędników / Kudrucka B. – Warszawa, 1991. -
194. Lewandowski S. Nowoczesna administracja, wyгода dla klienta / Lewandowski S. // Biuletyn zporr. – 2006. - №2. - S. 114-115.
195. Lipowicz I. Prawo obywatela do dobrej administracji [Електронний ресурс] / Lipowicz I. // Режим доступу: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1555.pdf>
196. Loszewska-Ołowska M. Podstawy prawa dla dziennikarzy / Loszewska-Ołowska M. - Warszawa: Difin, 2008. - 405 s.
197. Majcherkiewicz T. Kto rządzi w polskich regionach? Stosunki polityczno-administracyjne w wojewodstwach w latach 1989-2004 / Majcherkiewicz T. // Służba cywilna. - 2004/2005. - Nr 9. - S. 121-139.
198. Matheson A. Modernizacja sektora publicznego. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi / Matheson A. // Służba Cywilna. - 2003/2004. - Nr 7. - S. 29-52 .
199. Malec D. Historia administracji i myśli administracyjnej / Malec D., Malec J. – Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2006. - 258 s.
200. Manssen G. Religionsfreiheit in Mittel- und Osteuropa zwischen Tradition und Europäisierung, (Regensburger Beiträge zum Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 4) / Manssen G., Banaszak B. - Frankfurt am Main: P. Lang, 2006. - 218 s.
201. Mazur S. Kiedy myślimy o administracji [Електронний ресурс] / Mazur S. // Режим доступу: http://www.e-gap.pl/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=25.
202. M. Mazur, M. Migalski, W. Wojtasik. Polski system partyjny. Warszawa: 2006.- 270 s.
203. Mikołajewicz Z. Finanse samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie województwa opolskiego / Mikołajewicz Z., Lotko-Czech K., Vakolska-Frankowska I. - Opole, 2010. - 163 s.
204. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.msw.gov.pl>

205. Moldava T. Administracja publiczna w procesie dostosowania państwa do Unii Europejskiej / Moldava T., Wojtaszczyk K.A., Malecki M. – Warszawa: Aspra JRFUU. - 304 s.
206. Mroz M. Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej) [Електронний ресурс] / Mroz M. // Режим доступу: <http://biurose.sejm.gov.pl/tekstpdf-00/1-746.pdf>
207. Narodowy Plan Rozwoju. 2004-2006. - Warszawa, 2004. - 200 s.
208. Państwowa służba publiczna; K. Zonn-Pastemak (red.) // Materiały Reformy Administracji Publicznej, Dział IV, Pracownicy administracji. – Warszawa, 1993. - s.
209. Pawłowski J. Historia systemu służby cywilnej w Polsce [Електронний ресурс] / Pawłowski J. // Режим доступу: <http://dsc.kprm.gov.pl/?id=100>
210. Polityka równości płci. Polska. 2007. Raport .- Warszawa: Fundacja Fundusz Współpracy, 2007.- 250 s.
211. Parlamentarna Grupa Kobiet [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.pgk.kluby.sejm.pl
212. Polska w Unii Europejskiej: doświadczenia pierwszego roku członkostwa. -Warszawa, 2005. - 326 s.
213. Przyszłość polskiej sceny politycznej po wyborach 2007 roku. – Warszawa, 2008. - 56 s.
214. Postępowanie administracyjne; red. Gruszka I., Stosek M. – Warszawa, 2007. - 187 s.
215. PSF Centrum Kobiet Fundacja Feministyczna [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.feministki.org.pl/pl/ekspertyzy.htm>
216. Rydlewski G. Polityka i administracja w rządach państw członkowskich unii europejskiej studium politologiczne / Rydlewski G. - Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA, 2006. - 188 s.
217. Rydlewski G. Problemy europeizacji administracji publicznej / Rydlewski G. // Służba cywilna. - 2004-2005. - S.13-25.
218. Samorząd Województwa Mazowieckiego [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.mazovia.pl>
219. Sieć Współpracy Kobiet NEWW - Polska [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.neww.org.pl>
220. Starostwo Leżajsk [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.starostwo.lezajsk.pl/pl/wladze-powiatu/zarzad-powiatu>
221. Słowniczek terminów specjalistycznych najczęściej używanych w prowadzonych postępowaniach z zakresu administracji publicznej. – Dzierżonów, 2005. - 14 s.
222. Sprawozdanie Roczne Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. - Warszawa, 2003. - 68 s.
223. Świątkiewicz J. Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych). –Warszawa, 2002. - 44 s.
224. Szczerski K. Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopłaszczyznowego. Wzrost dla rozszerzonej Unii Europejskiej - przykład Polski / Szczerski K. – Warszawa: Centrum Europejskie Natolin, 2005. - 72 s.
225. Szewczyk H. Zatrudnienie w Służbie Cywilnej / Szewczyk H. – Bydgoszcz, 2005. - 217 s.

226. Szkolenie kadr administracji publicznej w związku z przygotowaniem do czlonkostwa polski w Unii Europejskiej [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.gminypr.pl/ue/poradnik/dokumenty/01pravo/institucje-szkolenie-kadry>
227. Systemy polityczne panstw Europe Srodkowej I Wschodnej. Perspektywa porownawcza; Antoszewski A., red. - Wroclaw: Wydawnictwo Uniwersytetu Wroclawskiego, 2005. - 605 s.
228. Wnuk-Lipinski E. Transformationsprobleme in Mittel- und Osteuropa. dmund. 1995 [Електронний ресурс] / Wnuk-Lipinski E. // Режим доступу: <http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1995/juni1995/transformationsprobleme-in-mittel--und-osteuropa.html>
229. Der Transformprozess in Mittel - und Osteuropa. Vortrag bei dem Landesverband Thueringen des Wirtschaftsrats der CDU Johannes F. Linn Vizepräsident der Weltbank für Europa und Zentralasien Erfurt, den 30. April 2003 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/General/2FE4EBDDEB5D4EA285256D670048C234?OpenDocument>
230. Turowski B. Standarty uslug publicznych / Turowski B., Wysocki S. - Warszawa: Projekt Umbrella, 2002.
231. Ustawa o samorzadzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. (Dz.U.Nr 91 poz 578); Ustawa o samorzadzie wojewodzkiem z 5 czerwca 1998 r. (Dz.U.Nr 91 poz 576).
232. Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.dsc.kprm.gov.pl/archiwum_usc/akty_prawne/ustawa_sc_1922.pdf
233. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1593 ze zm.),
234. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.).
235. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tj. Dz. U. z 2001 Nr 86, poz. 953 ze zm.).
236. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity)// <http://www.prawo.lex.pl/bap/student/Dz.U.2003.159.1548.html>
237. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505 // Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20082271505>
238. Winczorek P. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. / Winczorek P. - Warszawa, 2000. - 228 s.
239. Wysocki S. Zarzadzanie Jakoscia - narzedzie modernizacji administracji publicznej [Електронний ресурс] / Wysocki S. // Режим доступу: http://www.umbrella.org.pl/biblioteka/doc/SW_/nzynieria_2005v2.doc
240. Wysocki S. Jak poprawic jakosc dzialania administracji publicznej? / Wysocki S. // Sluzba Cywilna. -2001. - Nr 2.
241. Wysocki S. Jak zarzadzac zgodnie z wymaganiami spoleczymi? [Електронний ресурс] / Wysocki S. // Режим доступу: <http://www.egov.pl/index.php>
242. Wojtas K.J. Cywilizacja Polska. Droga do Imperium [Електронний ресурс] / Wojtas K.J. // Режим доступу: <http://polacy.eu.org/cp>
243. Zarzadzanie w sluzbie cywilnej - poradnik praktyczny. - Warszawa, 2002.
244. Zielinski E. Samorzad terytorialny w Polsce / Zielinski E. – Warszawa, 2006. – 418 s.

Республіка Польща. Загальна інформація

Офіційна назва - Республіка Польща (РП) - Rzeczpospolita Polska (RP).

Географічне положення. Польща розташована у Центральній Європі над Балтійським морем, між 49° 00' та 54° 50' північної широти і між 14° 08' та 24° 09' східної довготи.

Протяжність з півночі на південь складає 649 км, зі сходу на захід - 689 км.

Загальна довжина державного кордону складає 3496 км. На півночі переважну частину кордону складає територіальний відрізок Балтійського моря - 440 км, а по суші Польща межує з Російською Федерацією - 210 км. На півдні гірські хребти Судетів і Карпат відділяють Польщу від Чехії - 790 км та Словаччини - 541 км. На сході сусідами Польщі є Литва - 103 км, Білорусь - 416 км та Україна - 529 км.

Площа території країни складає 312 683 кв. км.

Чисельність населення - 38,135 млн. осіб (2008 р.).

Столицею Польщі є Варшава з населенням 1,709 млн. осіб (2008 р.).

Найбільші міста : Лодзь , Краків, Вроцлав, Познань, Гданьськ, Щецин , Бидгощ, Люблін , Катовіце.

Адміністративний поділ - 16 воєводств (województwo). Воєводства поділяються на 308 повітів (powiat), які розділені на 2489 гмін (gmina), включаючи 65 міст, що мають статус міських повітів. (Новий адміністративний розподіл введений 1 січня 1999 р.)

Грошова одиниця - злотий = 100 грошам.

Офіційна мова - польська.

Релігія - католицизм.

Національне свято - 3 травня - День Конституції (1791р.) , 11 листопада - День незалежності (1918).

Прапор Польщі- прямокутне полотнище, розділене на дві рівні горизонтальні половини. Верхня - білого, а нижня - червоного кольору.

Герб Польщі. За легендою, білого орла, який у подальшому став гербом польської держави, побачив легендарний Лех разом зі своїми братами Чехом і Русом - родоначальниками слов'янських народів. У тому місці, де це трапилося, Лех заснував місто і назвав його Гнезно (Gniezno), тому що орел кружляв над своїм гніздом. Спочатку орел був особистим знаком Пшемисла II, коронованого у 1295 році. За півстоліття він став загальнодержавним символом. Нинішній герб було затверджено у 1990 році.

Членство в міжнародних організаціях: РЄ(1991),ООН, ЄС(2004), ЗЄС(АЧ), НАТО(1999), ОБСЄ, Організація Економічної Співпраці і Розвитку(1996), СОТ, МВФ, Європейський Інвестиційний Банк, СБ, ЄБРР, Рада Балтійських Держав, Європейська Асоціація Вільної Торгівлі, Центрально-Європейське Об'єднання Вільної Торгівлі, ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ, ВОЗ, ЦЄІ.

Населення. Кількість населення Республіки Польща становить 38,135 млн. осіб(2008 р.). З огляду на кількість мешканців Польща посідає 29 місце у світі (0,7% населення Землі) і 8 місце у Європі (5,3% населення континенту).

Середня густина розміщення населення - 124 особи на квадратний кілометр. Найбільш заселені райони: Сілезія, південно-західні і центральні райони (200-270 осіб на кв. км). У 875 містах країни мешкає 23923 тис. осіб, що становить 61,9% всього населення. Відповідно, в селах - 14744 тис. осіб, або 38,1%.

За даними статистики, чоловіки становлять 48,6% польського суспільства, жінки - 51,4%.

Середня тривалість життя чоловіків - 68,9 року, жінок - 77,3. Чисельність населення Польщі працездатного віку (чоловіки - 18-64 років, жінки - 18-59 років) становить близько 22 333 тис. осіб, або 58% загальної чисельності населення країни. З числа працездатного населення 51,7% - чоловіки, 48,3% - жінки. Найбільшу частку працездатного населення становлять особи у віці 30-39 років (28,3%), 20-29 років (23%).

Польща є досить однорідною в національному плані країною. Національні меншини становлять менше 5% від загальної кількості населення. Найбільше німців, українців і білорусів. Проживають також литовці, цигани, євреї, словаки та інші. Переважна більшість мешканців Польщі є католиками. У східних районах, де проживають українці та росіяни, поширене православ'я. Національні меншини ніде не сконцентровані

Державний устрій. Республіка Польща - парламентсько-президентська республіка. Діє конституція (прийнята 2 квітня 1997 р., схвалена на референдумі 25 травня 1997 р., набрала чинності 17 жовтня 1997 р.). Маніфестом Польського комітету національного визволення від 22 липня 1944 року Польща була проголошена Польською Республікою. З 22 липня 1952 року по 29 грудня 1989 року - Польська Народна Республіка. З 29 грудня 1989 року - Республіка Польща.

Глава держави - президент, що обирається громадянами Польщі терміном на п'ять років на основі загального рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Одна і та ж особа може обиратися президентом не більш двох разів підряд. Президентом може бути обраний громадянин Польщі, який до дня виборів досяг 35 років і володіє правом бути обраним в сейм. Президент є вищим представником країни на міжнародній арені, призначає термін виборів до сейму і сенату, призначає голову Ради Міністрів, голову Верховного суду, начальника Генерального штабу Війська Польського, наділяється правом оголошувати надзвичайний стан в країні, є головнокомандувачем збройними силами. У разі неможливості виконання президентом своїх обов'язків, його повноваження переходять до маршала сейму. Президент Республіки Польща - Броніслав КОМОРОВСЬКИЙ (Bronislaw Komorowski). Обраний 4 липня 2010 р.

Законодавча влада здійснюється двопалатним парламентом, який складається з сейму

(нижня палата) і сенату (верхня палата), що обираються на чотирирічний термін шляхом таємного голосування на основі загального рівного і прямого виборчого права. Правом бути обраним в сейм має громадянин Польщі, що досяг до дня виборів 21 року, в сенат - 30 років. Депутати сейму і сенатори не можуть поєднувати свої мандати з важливими державними постами. Сейм налічує 460 депутатів. До складу Сенату входять 100 сенаторів. Після виборів обидві палати обирають своїх керівників - маршалів та їх заступників, які утворюють президії. Сейм і сенат, збираючись на спільні засідання для вирішення виключно важливих питань, створюють Національну асамблею.

Нинішній Сейм (Sejm) сьомого скликання, обраний 9 жовтня 2011 року (позачергові вибори). Маршал Сейму - Єва КОПАЧ, обрана 8 листопада 2011 року. Сенат (Senat), обраний 9 жовтня 2011 року. Маршал Сенату - Богдан БОРУСЕВИЧ (Bogdan Borusewicz). Займає посаду з 2005 року. Переобраний 5 листопада 2007 р. та 8 листопада 2011 р.

Виконавча влада належить президенту і Раді міністрів (уряду). Рада міністрів складається з голови Ради міністрів, призначених президентом. Уряд несе відповідальність перед сеймом. Президент за пропозицією прем'єр-міністра проводить зміни у складі Ради міністрів. Нинішня Рада Міністрів приведена до присяги 18 листопада 2011 року. Голова Ради Міністрів Республіки Польща - Дональд ТУСК (Donald Tusk)(ГП).

Політичні партії

Громадянська платформа - ГП (Platforma Obywatelska - PO). Створена в 2001 році. Голова - Дональд ТУСК (Donald Tusk)

Рух за відродження Польщі (Ruch odbudowy polski - ROP). Створений в 1995 році. Налічує 12 тис. членів. Лідер - Ян ОЛЬШЕВСЬКИЙ (Jan Olszewski).

Рух Палікота - РП (Ruch Palikota - RP). Зареєстровано 1 червня 2011 року. Голова Януш ПАЛІКОТ (Janusz Palikot).

Демократична партія - ДП (Partia Demokratyczna - PD). Заснована в 2005 р. Голова - Бригіда КУЗЬНЯК (Brygida Kuzniak, жін.).

"Закон і справедливість" - ЗіС (Prawo i Sprawiedliwosc- PiS). Партія. Заснована 13 червня 2001 р. Голова - Ярослав КАЧИНЬСКИЙ (Jaroslaw Kaczynski).

Ліга польських сімей - ЛПС (Liga Polskich Rodzin - LPR). Партія. Утворена в 2001 році. Лідер - Мирослав ОЖЕХОВСЬКИЙ (Miroslaw Orzechowski).

"Німецька меншість" (Mniejszosoo Niemiecka - MN). Партія. Лідер - Хенрік КРОЛЬ (Henrik Krol).

Польська селянська партія - ПСП (Polskie Stronnictwo Ludowe -PSL). Заснована 5-6 травня 1990 року на об'єднавчому з'їзді Польської селянської партії - "Відродження" (заснована 26 листопада 1989 р. шляхом перетворення Об'єднаної селянської партії, заснованої у 1949 р.) і частини Польської селянської партії (заснована в 1945 р., відроджена 15 серпня 1989 р.). Налічує 200 тис. членів (лютий 1995 р.). Голова ПСП - Вальдемар ПАВЛЯК (Waldemar Pawlak). Голова президії Національної ради- Ярослав КАЛИНОВСЬКИЙ (Jaroslav Kalinowski).

Польська соціал-демократія - ПСД (Socjaldemokracja Polska - SDPL). Партія. Утворена 26 березня 2004 року. Налічує 6 тис. членів. Голова - Войцех ФИЛЕМОНОВИЧ (Wojciech Filemonowicz).

"Самооборона" (Samobrona Rzeczpospolitey Polskiej - SRP). Політична організація

селян. Створена в 2000 р. членами профспілки "Самооборона" і членами Партії "зелених". Голова - вакансія.

Союз демократичних лівих сил - СДЛС (Sojusz Lewicy Demokratycznej SLD). Створений 16 липня 1991 р. як передвиборна коаліція, що об'єднала 28 політичних партій, профспілок і громадських організацій. В липні 1999 р. перетворений в одноіменну партію. Перший з'їзд відбувся 18-19 грудня 1999 р. Налічує 80 тис. членів. Голова - Гжегож НАПЕРАЛЬСЬКИЙ (Grzegorz Napieralski).

Джерело: <http://svit.ukrinform.ua/Poland/poland.php?menu=state>

Карта. Адміністративний поділ Республіки Польща станом на 2012 рік
(воєводства)



Додаток 3

Адміністративний поділ Польщі

З 1 січня 1999 року Польща поділена на 16 воєводств (до того часу 49), на території яких існує 315 повітів (до 1 січня 2002 – 308) і 2489 гмін, з яких 65 – міста зі статусом повіту.

№	Воєводство	Центр	Населення, тис. чол.	Міста зі статусом повіту
1	Нижньосілезьке	Вроцлав	2978	Єленья Гура, Легніца, Валбжих, Вроцлав
2	Куявсько-Поморське	Бидгощ, Торунь	2101	Бидгощ, Грудзяш, Торунь, Влоцлавек
3	Любельське	Люблін	2235	Біла Підляска, Холм, Люблін, Замостя
4	Любузьке	Гожув Великопольський, Зелена Гура	1023	Гожув Великопольський, Зелена Гура
5	Лодзьке	Лодзь	2652	Лодзь, Пьотркув Трибунальський, Скерневіце
6	Малопольське	Краків	3223	Краків Новий Сонч Тарнів
7	Мазовецьке	Варшава	5067	Плоцьк, Радом, Седльце
8	Опільське	Опілья	1088	Опілья
9	Підкарпатське	Жешув	2126	Кросно, Перемишль, Жешув, Тарнобжег
10	Підляське	Білосток	1223	Білосток, Ломжа, Сувалки
11	Поморське	Гданськ	2192	Гданськ, Гдиня, Слупськ, Сопот
12	Сілезьке	Катовіце	4866	Бельсько-Бяла, Битом, Хожув, Ченстохова, Домброва Гурніча, Явожно, Катовіце, Пікари Сілезькі, Руда Сілезька, Рибнік, Семяновіце, Сосновець, Святохловіце, Тихи, Забже
13	Святокжиське	Кельце	1325	Кельце
14	Вармінсько-Мазурське	Ольштин	1466	Ельблонг, Ольштин
15	Великопольське	Познань	2983	Каліш, Конін,

				Лешно, Познань
16	Західнопоморське	Щецін	1733	Кошалін, Щецин, Свіноуйсьце

*У Куявсько-Поморському та Любузькому воєводствах функції адміністративних центрів виконують два міста.

Управління воєводствами здійснюють органи самоврядування (маршалок та сеймик) разом з урядовою адміністрацією (воєвода). Урядова адміністрація зосереджується на завданнях, які стосуються безпеки громадських справ (облік населення, особові документи, справи іноземців, релігійні справи), а також контролю над діяльністю місцевої адміністрації, дотримання норм у галузі охорони середовища тощо. Органи самоврядування діють передусім задля суспільно-економічного розвитку регіону.

Міста зі статусом повіту – основні одиниці, котрим, з огляду на їх розмір, призначено повні місцеві компетенції, притаманні гмінам і повітам. Більшість із них має понад 100 тис. жителів, однак у декотрих випадках цей принцип не виконується. Це стосується адміністративних центрів колишніх воєводств, міст Сілезької агломерації, а також двох портів – Сопота та Свіноуйсьця.

* Варшава не є містом, яке має права повіту, тому що вона не є одною гміною. Варшавські гміни становлять Варшавський повіт.

Повіти – адміністративні одиниці, що складаються з кількох гмін з сильним міським осередком (центром). Критерії їх створення – історичні та функціональні зв'язки, а також економічна та логістична спроможність виконувати функції повіту (середні школи, лікарні, адміністративне обслуговування громадян тощо). Ці функції мають місцевий характер, але перевищують можливості гмін.

Гміна була основною адміністративною одиницею від часу реформи 1975 року. У 1990 році гміни отримали статус одиниці самоврядування, їм було призначене комунальне майно, повноваження до прийому комунальних оплат, а також окремий самостійний бюджет. До складу гмін переважно входить декілька сіл (солецтв) або район міста.

Джерело: Підготовлено за матеріалами веб-сайтів органів влади Республіки Польща

Президенти Республіки Польща

Президент Республіки Польща (польск. *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*) є главою держави, верховним представником Республіки Польща і гарантом безперервності державної влади. Його правовий статус визначено в розділі V Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. Це означає, що Президент стоїть на чолі виконавчої влади, уповноважений представляти польські інтереси на міжнародній арені, стежить за дотриманням Конституції і має обов'язок дбати про безпеку держави.

Президент віддає розпорядження щодо проведення виборів до Сейму та Сенату, а в окремих випадках має право скоротити термін їх повноважень. Президент може розпорядитися провести всенародний референдум з важливих для держави питань, що вимагають участі всіх громадян у прийнятті рішення (таким референдумом, наприклад, було голосування з питання вступу Польщі до Європейського Союзу).

Президент має право вільного вибору в призначенні голови Ради Міністрів, проте ще не було випадку, щоб президент довірив завдання формування нового уряду політику, який не користується підтримкою більшості депутатів Сейму.

Президент РП має безпосередню можливість впливати на процес становлення законодавства шляхом використання права вето по відношенню до законодавчих актів. Сейм може відхилити президентське вето, але тільки більшістю, тобто 3 / 5 голосів за наявності під час голосування, щонайменше, половини передбаченого законодавством кількості депутатів (230). Президент може також до підписання закону звернутися до Конституційного суду з метою перевірити його на відповідність Конституції РП, що в практиці часто має вирішальне значення на законодавчий процес.

Виконуючи функції найвищого представника польської держави, президент ратифікує і розриває міжнародні договори, призначає і відкликає послів, приймає вірчі грамоти від представників інших держав. Президент як глава держави також приймає рішення про присвоєння високих відзнак і державних нагород. Президент має право помилування засуджених. Це означає, що президент може остаточно відхилити рішення суду (як правило, президент консультується щодо таких рішень з міністром юстиції).

Президент також очолює Збройні Сили, призначає Командувача Генеральним штабом і командуючих всіх родів військ, а під час війни призначає Головнокомандувача Збройними Силами та може видати наказ про загальну мобілізацію.

Президент виконує свої завдання за допомогою таких установ, як: Канцелярія Президента РП, Бюро національної безпеки та Група радників президента РП.

Президент Республіки Польща обирається народом на п'ятирічний термін шляхом загальних, рівних, прямих виборів, шляхом таємного голосування. Вибори призначаються Маршалом Сейму. Президент виступає як арбітр у відношення з гілками влади, має право законодавчої ініціативи та вето. Висуває кандидатуру Голови ради Міністрів, приймає відставку Ради Міністрів, відкликає міністра, якому Сейм висловив недовіру.

Список президентів Польщі

II Річ Посполита (1918—1939)

- Юзеф Пілсудський / 14 .11 1918 — 9.12. 1922 (*Naczelnik Państwa* — глава держави, формально не президент)
- Габріель Нарутович / 9.12. 1922 — 16.12. 1922
- Мацей Ратай / 16.12. 1922 — 20.12. 1922 (в.о., не президент)
- Станіслав Войцеховський / 20.12. 1922 — 14.05. 1926)
- Мацей Ратай / 15.05.1926 — 1.06.1926 (в.о, не президент)
- Ігнацій Мосцицький/ 1.06.1926 — 30.09. 1939

Уряд Польщі у вигнанні (1939—1990)

- Болеслав Венява-Длугошовський / 25.09. 1939 — 26.09. 1939 (на один день)
- Владислав Рачкевич / 30.09.1939 — 6.06. 1947
- Аугуст Залеський / 7 .06. 1947 — 7 .04 1972
- Станіслав Островський / 8.04. 1972 — 8.04 1979
- Едвард Рачинський / 8.04 1979 — 8.04 1986
- Казимеж Саббат / 8.04 1986 — 19.07 1989 (помер на посаді)
- Рішард Качоровський† / 07. 1989 — 22. 12. 1990 (загинув у авіакатастрофі під Смоленськом у 2010 р.)

Польська Народна Республіка (1944—1989)

Лише Б. Берут (с 1947) та В. Ярузельський (з липня 1989) титулувалися президентами, інші- голови Державної ради ПНР.

- Болеслав Берут / 1.01.1944 — 22.07 1952
- Олександр Завадський 20.11. 1952 — 7.08. 1964
- Едвард Охаб 12 .08. 1964 — 8 .04. 1968
- Маріан Спихальський / 11.04. 1968 — 23.12. 1970
- Юзеф Циранкевич / 23.12. 1970 — 28 .03 1972
- Генрік Яблонський / 28.03.1972 — 6.11 1985
- Войцех Ярузельський / 6.11.1985 — 31.12.1989

III Річ Посполита (1989 — даний час)

- Войцех Ярузельський / 31.12. 1989 — 22.12.1990
- Лех Валенса / 22.12.1990 — 22.12. 1995
- Олександр Квасьневський / 23.12. 1995 — 23.12.2005
- Лех Качинський / 23.12. 2005 — † 10.04. 2010 (загинув у авіакатастрофі під Смоленськом)
- Броніслав Коморовський (в. о.) 10.04. 2010 — 8.07 2010
- Богдан Борусевич (в. о.) 8 07. 2010
- Гжегож Схетина (в. о.) 8 .07 2010 — 6.08 2010
- Броніслав Коморовський / з 6.08. 2010 до цього часу

Джерело: підготовлено за матеріалами інтернет-сайтів

Керівники урядів Польщі

Голова Ради Міністрів Республіки Польща (польск. *Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*) згідно Конституції Республіки Польща від 2.04.1997 р. (ст. 148): представляє Раду Міністрів, керує її роботою, видає розпорядження, забезпечує реалізацію політики Ради Міністрів та визначає способи її здійснення, координує роботу членів Ради міністрів, здійснює нагляд за територіальним самоврядування у межах, визначених Конституцією та законами, є начальником по службі для працівників Голова Ради міністрів може одночасно виконувати функції глави одного з міністерств або голови комітету, (нинішній прем'єр-міністр є головою Комітету Європейської інтеграції). Прем'єр може бути одночасно депутатом Сейму. При цьому глава уряду не може займати пост президента РП, а також перебувати на посаді голови Верховної контрольної палати, президента Польського Національного банку або Представника уряду з цивільних прав.

Конституція РП стоїть на сторожі стабільного керівництва парламентської більшості. Тому процедура зняття голови Ради міністрів із займаної посади до завершення терміну повноважень Сейму є дуже складною з юридичної та практичної точки зору. Сейм має право висловити Раді міністрів вотум недовіри більшістю передбачених законодавством депутатських голосів за пропозицією, підписаним, щонайменше, 46 депутатами, яке містить ім'я і прізвище кандидата на пост голови Ради міністрів (так званий конструктивний вотум недовіри). Пропозиція про прийняття такої постанови може бути поставлено на голосування не раніше, ніж через 7 днів з дня подачі. Вторинне пропозиція може бути внесено не раніше, ніж через 3 місяці після внесення попередньої пропозиції. Вторинне пропозиція може бути внесено до закінчення 3-х місяців, якщо його підпишуть, щонайменше, 115 депутатів.

Голова Ради Міністрів відправляє Раду Міністрів у відставку на першому засіданні Сейму нового скликання, а також у тих випадках, коли Сейм не затвердив вотум довіри Раді Міністрів, висловив Раді Міністрів вотум недовіри, а також у разі відмови від діяльності Ради Міністрів з інших причин.

Президент Республіки Польща, приймаючи відставку Ради Міністрів, уповноважує його до подальшого виконання обов'язків до моменту призначення нового Ради міністрів, зберігаючи тим самим сталість влади і контролю над діяльністю урядової адміністрації.

До 1922 года должность называлась «президент министров» (польск. *Prezydent Ministrów*).

Премьер-министры Польского королевства (німецька окупація, 1916—1918)

1. Ян Кухажевський, 7.12.1917-11.02.1918
2. Антоній Поніковський, 27.02.1918-4.04.1918
3. Ян Канти Стечковський, 4.04.1918-2.10.1918
4. Юзеф Свежинський, 23.10.1918-3.11.1918
5. Владислав Врублевський, 3.11.1918-14.11. 1918
6. Ігнацій Дашинський, 14.11.1918-17.11.1918

Прем'єр-міністри II Речі Посполитої (1918—1939)

1. Ігнацій Дашинський, 6.11.1918-18.11.1918
2. Енджей Морачевський, 11.1918-01.1919
3. Ігнацій Падеревський, 01.1919-11.1919
4. Леопольд Скульський, 12. 1919-06.1920
5. Владислав Грабський, 06.1920-07.1920
6. Вінценти Вітос, 07.1920-09.1921
7. Антоній Поніковський, 09.1921-06.1922
8. Артур Сливінський, 06.1922-07.1922
9. Юліан Новак, 07.1922-12.1922
10. Владислав Сікорський, 12.1922-05.1923
11. Вінценти Вітос, 05.1923-12.1923
12. Владислав Грабський, 12.1923-11.1925
13. Олександр Сжинський, 11.1925- 05.1926
14. Вінценти Вітос, 05.1926
15. Казимеж Бартель, 05.1926- 09.1926
16. Юзеф Пілсудський, 10.1926-06.1928
17. Казимеж Бартель, 06.1928-04.1929
18. Казимеж Світальський, 04.1929-12.1929
19. Казимеж Бартель, 12.1929-03.1930
20. Валерій Славек, 03.1930-08.1930
21. Юзеф Пілсудський, 08.1930-12.1930
22. Валерій Славек, 12.1930-05.1931
23. Олександр Пристор, 05.1931-05.1933
24. Януш Енджиєвич, 05.1933-05.1934
25. Леон Козловський, 05.1934- 03.1935
26. Валерій Славек, 03.1935- 10.1935
27. Маріан Зиндрам Косцяловський, 10.1935-05.1936
28. Феліціан Славой Сладковський, 05.1936-09.1939

Прем'єр-Міністри «урядів у вигнанні» (1939—1990)

1. Владислав Сікорський, 09.1939-07.1943
2. Станіслав Миколайчик, 07.1943-11.1944
3. Томаш Арчишевський, 11.1944- 1947
4. Тадеуш бур-Коморовський, 1947-1949
5. Тадеуш Томашевський, 1949
6. Роман Одзежинський, 1949-1954
7. Єжи Хриневський, 1954
8. Станіслав Мацкевич, 1954-1955
9. Хугон Ханке, 1955
10. Антоні Пайонк, 1955-1956

11. Олександр Завіша, 1956-1970
12. Зигмунт Мухневський, 1970-1972
13. Альфред Урбанський, 1972-1976
14. Казимеж Саббат, 1976-1986
15. Едвард Щепаник, 1986-1990

Прем'єр-Міністри Польської народної Республіки (1944—1989)

1. Едвард Осубка-Моравський, 07.1944-02.1947
2. Юзеф Циранкевич, 02.1947-11.1952
3. Болеслав Берут, 11.1952-03.1954
4. Юзеф Циранкевич, 03.1954-12.1970
5. Петро Ярошевич, 12.1970-02.1980
7. Едвард Бабюх, 02.1980-08.1980
8. Юзеф Аїньковський, 09.1980-02.1981
9. Войцех Ярузельський, 02.1981-11.1985
10. Збігнєв Месснер, 11.1985-09.1988
11. Мечислав Раковський, 09.1988-08.1999
12. Чеслав Кіщак, 08.1989

Прем'єр-міністри II Речі Посполитої (с 1989 г.)

1. Тадеуш Мазовецький, 24.08.1989-4.01.1991
2. Ян Кшиштоф Бєлєцький, 4.01.1991-6.12.1991
3. Ян Ольшевський, 6.12.1991-5.06.1992
4. Вальдемар Павляк, 5.06.1992-10.07.1992
5. Ганна Сухоцька, 11.07.1992-25.10.1993
6. Вальдемар Павляк, 26.10.1993-6.03.1995
7. Юзеф Олекси, 7.03.1995-7.02.1996
8. Влодзимеж Чимошевич, 7.02.1996-31.10.1997
9. Єжи Бузек, 31.10.1997-19.10.2001
10. Лешек Міллер, 19.10.2001-2.05.2004
11. Марек Бєлка, 2.05.2004- 31.10.2005
12. Казимеж Марцинкевич, 31.10.2005-14.07.2006
13. Ярослав Качинський, 14.07.2006-16.11.2007
14. Дональд Туск, 16.11.2007- до цього часу

Джерело: підготовлено за матеріалами інтернет-сайтів

Парламент Республіки Польща

Законодавчу владу у Республіці Польща здійснюють Сейм і Сенат (розділ IV Конституції Республіки Польща), спільне засідання яких носить назву **Національної асамблеї** (пол. *Zgromadzenie Narodowe*) (ст. 114 Конституції).

Засідання Національної Асамблеї послы сейму та сенатори проводять у визначених у Конституції РП випадках (прийняття присяги Президента (ст. 130); визнання тривалої недієздатності Президента (ст. 131); заслуховування Послання Президента (ст. 140); схвалення регламенту Національної асамблеї (ст.114) тощо.

З 1989 року проведено 12 засідань Національної Асамблеї:

1. 19.07.1989 р. – вибори Президента та прийняття його присяги.
2. 22.12.1990 р.- прийняття присяги Президента Леха Валенси.
3. 23.04.1992 р. – схвалення Конституції
4. 17.10.1992 р. – схвалення Конституції
5. 22.09.1994 р.- схвалення Регламенту Національної Асамблеї
6. 23.12.1995 р. – прийняття присяги президента Олександра Квасневського
7. 19.01.1996 р. – внесення змін до Регламенту Національної Асамблеї
8. 2.04.1997 р. – схвалення конституції РП.
9. 6.12.2000 р. – схвалення нового Регламенту Національної Асамблеї
10. 23.12.2000 – прийняття присяги президента Олександра Квасневського
11. 23.12. 2005 р. - прийняття присяги президента Леха Качинського
12. 6.08.2010 р. - прийняття присяги президента Броніслава Коморовського

Сейм Республіки Польща (пол. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*) — нижня палата Національної Асамблеї Республіки Польща, представляє законодавчу владу держави. Сейм у сучасному вигляді був створений у 1989 році. Складається з 460 депутатів, які обираються строком на чотири роки на загальних, рівних, прямих і пропорційних виборах при таємному голосуванні. Маршалек Сейму (польск. *marszałek*) є другою особою у виконанні повноважень Президента. З 2011 року маршалком Сейму є Єва Копач.

Маршалки Сейму III Речі Посполитої:

1. Миколай Козакевич, 4-07.1989-24.11.1991
 2. Веслав Гржановський, 25.11.1991-14.10.1993
 3. Йозеф Олекса, 14.10.1993-3.03.1995
 4. Йозеф Зих, 3.03.1995-19.10.1997
 5. Мацей Плежинський, 20.10.1997-18.10.2001
 6. Марек Боровський, 19.10.2001-20.04.2004
 7. Йозеф Олекса, 21.04.2004-5.01.2005
 8. Влодзимеж Цимошевич, 5.01.2005-18.10.2005
 9. Марек Юрек, 26.10.2005-27.04.2007
 10. Людвик Дорн, 27.04.2007-4.11.2007
 11. Броніслав Коморовський, 5.11.2007-8.07.2010
- В.о. Стефан Неселовський, 8.07.2010-8-07.2010

12. Гжегош Щетина, 8.04.2010-7.11.2011

13. Єва Копач, 8.11. 2011- до цього часу

У Великому Князівстві Литовському як центральна установа представницького і станового характеру існував з кінця 15 століття Вальний сейм, але до його остаточного оформлення як представництва одного шляхетського стану дійшло лише 1564 року; його компетенції стикалися з компетенціями Панів-Ради та Великих князів. Головною функцією сейму були справи законодавства й державних податків.

Після Люблінської унії 1569 року Вальний Сейм Великого Князівства Литовського і Сейм Королівства Польського, що існував уже з 14 століття об'єдналися у спільний сейм всієї Речі Посполитої. Це був найвищий законодавчий орган у складі короля, Сенату і Палати послів (вона мала вирішальний вплив), обраних шляхтою на сеймиках. Прийнятий в Сеймі принцип однастайності, доведений з часом до права одного посла зрвати своєю незгодою (лат. liberum veto) всю працю сейму, привів у 18 столітті до паралічу польського сейму і держави.

Звичайні (ординарні) сейми збиралися раз на два роки у Варшаві чи Гродному. Крім них існували ще надзвичайні (екстраординарні) сейми: конвокаційні (під час безкоролів'я), елекційні для вибору короля (в них брала участь вся шляхта) й коронаційні (у Кракові).

З введенням автономії в окремих краях Австро-Угорської імперії з 1861 по 1918 рік діяли крайові сейми в Галичині й на Буковині; до їхньої діяльності належали справи освіти, сільського господарства та ін., які їм передав віденський парламент. Через куріальні вибори, вплив українських послів у крайових сеймах був обмежений.

За конституцією 1921 року назву «Сейм» в Польщі мала палата послів з дуже широкими правами. Вони були обмежені після, так званого, травневого перевороту Пілсудського у 1926 році, а ще більше обмежені за конституцією з 1935 року, яка збільшила компетенції сенату.

Від завершення Другої світової війни і до 1989 року сеймом називався однопалатний парламент соціалістичної Польщі

Сенат Республіки Польща створено у 1989 році за результатами Круглого столу – переговорів влади з опозицією. Згідно Конституції Сенат має право блокування законопроектів, яке може бути подолано абсолютною більшістю голосів Сейму. Маршалек Сенату (польск. marszałek) є третьою особою у виконанні повноважень Президента. Сенатори обираються всенародним голосуванням на чотири роки.

Маршалки Сенату

- Анджей Стельмаховський (1989-91)
- Август Хелковський (1991-93)
- Адам Струзик (1993-97)
- Аліція Гжеськов'як (1997—2001)
- Лонгин Пастусяк (2001-05)
- Богдан Борусевич (з 2005)

Історію польського Сенату можна виводити від королівської Ради, що складалася з перших осіб держави і була перетворена в Сенат як вищу палату Сейму у 1493 році. З 1501 до 1505 років Сенат відіграв провідну роль у системі влади, пізніше – зросла роль Сейму. У II Польській Республіці з 1921 р. Сенат обирався загальним

голосуванням, а з 1935 року – особами, які мали заслуги перед державою (64 сенатори) та призначалися президентом (32). У 1946 році за результатами референдуму Сенат скасовано.

Джерело: Підготовлено за матеріалами веб-сайтів органів влади Республіки Польща

Наукове видання

Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща

Лахижа Микола Іванович

Монографія

В авторській редакції

Підписано до друку 05.11.2012 р.
Формат 60x84 1/16

Папір ксерокс. Друк різнограф.
Ум. др. арк.. 15.
Тираж 300 прим.

Макет та тиражування виконано у редакційно-видавничому відділі
Полтавського національного технічного університету
ім. Ю. Кондратюка
36011, Полтава, Першотравневий проспект, 24

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК, № 3130 від 06.03.2008 р.