

**УКООПСЛКА
ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ
СПОЖИВЧОЇ КООПЕРАЦІЇ УКРАЇНИ**

М.І. ЛАХИЖА

**МОДЕРНІЗАЦІЯ
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ:
теоретичні та практичні аспекти**

МОНОГРАФІЯ

**ПОЛТАВА
РВВ ПУСКУ
2009**

ББК 67.301.011
Л29
УДК 35.075.001.76

Рекомендовано до друку Вченою радою Полтавського університету споживчої кооперації
України
(протокол № 7 від 22 вересня 2009 року)

Рецензенти:

Гончарук Н.Т., начальник Управління адміністративної реформи Секретаріату Кабінету Міністрів України, доктор наук з державного управління; Кошкідько В.Г., професор факультету державного управління Московського державного університету ім. М.В. Ломоносова, доктор історичних наук; Мартиненко В.М., завідувач кафедри публічного адміністрування та кадрової політики Хар.РІДУ НАДУ при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор.

ISBN 978-966-184-071-2

Лахижа М.І.

Л-29 Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти.- Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009, - 289 с.

На основі аналізу документів органів влади та неурядових організацій, досліджень вітчизняних і зарубіжних учених у монографії з'ясовуються глобалізаційні та цивілізаційні витоки модернізації публічної адміністрації у посткомуністичних державах. Простежується процес формування уявлення про посткомуністичну модернізацію суспільства та влади, вироблення та реалізації рішень. Аналізуються зарубіжні та вітчизняні підходи до формування системи сучасної влади, здатної адекватним чином реалізувати потреби суспільства. Простежено формування європейського адміністративного простору та становлення публічної адміністрації у посткомуністичних країнах. Здійснено компаративний аналіз становлення, розвитку та сучасного стану вітчизняної та зарубіжної влади. Показано механізми діяльності публічної адміністрації. Автор прагне виявити загальні риси та особливості посткомуністичної модернізації суспільства і влади у країнах Центральної та Східної Європи.

Розраховано на науковців та викладачів, спеціалістів-міжнародників, державних службовців, студентів, аспірантів та докторантів, усіх, хто цікавиться проблемами посткомуністичних трансформацій та становленням сучасної публічної адміністрації.

ISBN 978-966-184-071-2

ББК 67.301.011

УДК 35.075.001.76

Лахижа М.І.

Полтавський університет споживчої
кооперації України, 2009 р.

ЗМІСТ

Вступ	4
Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕРНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА ВЛАДИ У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ ДЕРЖАВАХ.....	9
1.1. Теоретичний аналіз посткомуністичної модернізації	9
1.2. Вузлові фактори посткомуністичної модернізації суспільства та влади.....	26
Розділ 2. ПОСТКОМУНІСТИЧНА МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ: СПІЛЬНЕ ТА ОСОБЛИВОСТІ.....	60
2.1. Європейський адміністративний простір, як ареал розвитку публічної адміністрації.....	60
2.2. Місце України у дилемі Схід-Захід: проблема відповідності викликам сучасності	79
2.3. Загальні риси та особливості посткомуністичної модернізації в країнах Європи	92
Розділ 3. ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ.....	138
3.1. Поняття публічної адміністрації	138
3.1. Принципи діяльності та функції публічної адміністрації	149
3.1. Форми та методи діяльності публічної адміністрації	153
Розділ 4. ПРАКТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇН.....	167
4.1.Європеїзація публічної адміністрації. Місце періоду підготовки до вступу до Європейського Союзу у становленні публічної адміністрації країн Центральної та Східної Європи	167
4. 2. Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація»: право, практика та історіографія (приклад Польщі).....	182
4.3. Механізми дії, ресурси та сучасні технології органів публічної влади.....	197
4.3.1. Механізми дії влади	197
4.3.2. Ресурси та сучасні технології органів публічної влади	211
Висновки	228
Джерела та література	235
Додатки	288

ВСТУП

Входження України до світового співтовариства, перехід від індустріальної до постіндустріальної чи інформаційної суспільної формації передбачають врахування основних векторів розвитку сучасних держав, впровадження нових інституційних форм та інноваційних технологій, необхідних для реалізації актуальних завдань. При модернізації публічного управління керуватися потрібно як світовими тенденціями, так і національними традиціями публічного управління, враховуючи рівень нинішнього політичного, соціально-економічного та культурного розвитку країни.

Сучасний етап розвитку України потребує системного вирішення задекларованих у Конституції завдань розбудови суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Цементуючою основою цих перетворень є демократія. Особливість посткомуністичних трансформацій полягає в тому, що вони відбуваються у період глобалізації, яку неможливо однозначно, позитивно чи негативно, оцінити. Інтеграція політичних, правових, економічних та культурних систем приносить нові виклики, пов'язані із необхідністю вироблення механізмів входження до глобалізованого простору. Актуалізується проблема запозичення кращих зразків зарубіжної практики державотворення, що вимагає розробки відповідних методологій.

Процеси глибокої трансформації, які переживає наша держава, роблять актуальними дослідження їх спрямованості, суті, умов, складових та факторів у взаємозв'язку із світовими і, насамперед, європейськими процесами. Можемо констатувати, що з точки зору діалектичного осмислення суті сучасного періоду розвитку людства та посткомуністичної трансформації, зокрема, і у західній науці, і у дослідженнях вчених колишніх соціалістичних країн існує проблема методології та недооцінка діалектики. У випадку пострадянської науки проявився фактор заміни ідеологічних протилежностей (які проявлялися насамперед ззовні) іншими (внутрішніми і необов'язково ідеологічного характеру).

Стратегічний курс України на європейську інтеграцію вимагає нової філософії організації влади, створення ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування. Об'єктивні показники свідчать, що соціально-економічне просування України є набагато повільнішим, ніж у більшості країн Центральної та Східної Європи, а гіпотетичні сценарії розвитку України показують, що темпи трансформації могли б бути набагато вищими за умови оптимального проведення реформ.

Не заперечуючи значної ролі економічного фактора в процесі реформ, ми не підтримуємо категоричний підхід «економічного детермінізму». Перехідний процес є

унікальною багатовимірною історичною подією, аналізувати яку потрібно у різних аспектах.

За роки незалежності відбулися зміни в усіх сферах життя суспільства. Створено основи демократії та інститути ринкової економіки, формується громадянське суспільство. Проте загальна оцінка реформ свідчить про низку проблем, які заважають ефективному їх проведенню. Зокрема, і громадськість, і науковці сьогодні сходяться на думці, що чинна публічна адміністрація України не відповідає стратегічному курсу держави на демократію та досягнення європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо-суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб громадян.

Довіру до існуючої законодавчої та нормативної бази підривають неоднозначне трактування законів, невпевненість населення в адекватності дій влади та застосуванні норм судочинства.

Актуальності проблемі модернізації публічної адміністрації надає і бурхлива політична практика, яка поки що далека від застосування теоретичних розробок, але, на наше переконання, потребує цього.

Тому великого значення набуває теоретичне та методологічне осмислення процесів удосконалення діяльності української влади, пристосування сучасної парадигми публічного управління до українських реалій. Важливо, на наш погляд, розглядати модернізацію публічної адміністрації у взаємозв'язку із становленням громадянського суспільства

У цьому процесі значну роль повинне відіграти ознайомлення із кращими досягненнями світової управлінської думки, вивчення та впровадження кращого іноземного досвіду, розумне поєднання його із вітчизняними напрацюваннями. Вважаємо, що велике значення для нашої країни має виявлення тенденцій розвитку громадянського суспільства та адекватних йому сучасних систем публічного управління в європейських країнах та здійснення порівняльного аналізу вирішення проблеми вибору оптимальної системи управління в цих державах та в Україні. Особливо важливим видається досвід посткомуністичних держав, в першу чергу країн Центральної та Східної Європи, які, як і Україна, проходять шлях від тоталітарного до громадянського суспільства.

Проведений аналіз засвідчив, що у науковій літературі, особливо зарубіжній, уважно досліджується комплекс проблем, що стосуються модернізації публічної адміністрації. На наш погляд, в Україні, як і в інших державах Центрально-Східної

Європи, вже можна говорити про перехід від етапу вивчення нового феномену до розробки рекомендацій щодо його оптимізації. Наприклад, програмний характер носять опубліковані В.І.Луговим, Н.Р.Нижник, В.М.Князєвим, В.Д. Бакуменком та С.О. Кравченком пропозиції щодо реформування центральних органів влади України [292].

Вагомий науковий внесок у вивчення проблеми розвитку державного управління зробили українські вчені: В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, Є. І. Головаха, Н.Т.Гончарук, С. Д. Дубенко, В. М. Князєв, Г. І. Леліков, В. І. Луговий, В. К. Майборода, С. В. Майборода, В. М. Мартиненко, Т. В. Мотренко, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, В. А. Ребкало, І. В. Розпутенко, С. М. Серьогін, Ю. І. Сурмін, В. В. Тертичка, В. В. Цветков, В. О. Шамрай та інші.

Вивченню іноземного досвіду євроінтеграційних процесів та модернізації публічного управління присвятили свої дослідження В. І. Бурдяк, Р. В. Войтович, Н. А. Гнидюк, І. А. Грицяк, Н.В.Гудима, С. Д. Василенко, Н. Дармограй, О. Долженков, Г. І. Зеленько, С. О. Кравченко, В. В. Лемак, М. Лендєл, В. В. Лісничий, В. Я. Малиновський, Г. О. Опанасюк, Т. І. Пахомова, Л. А. Пашко, М. І. Рудакевич, Д. І. Ткач, І. Я. Тодоров, В. В. Токовенко, Х. В. Хачатурян, В. М. Шаповал.

Суттєвими для розуміння поставлених нами проблем мали праці закордонних авторів, які проаналізовані нами у відповідних розділах монографії. Проте, варто окремо відзначити теоретичну роботу з проблем модернізації публічної адміністрації, яку здійснили вчені та політики із посткомуністичних країн: російські - Г. В. Атаманчук, І. Л. Бачило, І. Н. Барциць, Д. Н. Бахрак, К. Гаджиєв, М. Е. Дмитрієв, А. А. Дьомін, М. М. Казанцев, Д. А. Латипов, Л.В.Сморгунов, Ю. Н. Старілов, В. О. Ядов; польські – Д. Длугощ, Є. Гаузнер, Г. Гроссе, Г. Іздебський, Б. Кожух, М. Кулеша, С.Мазур, Я. Паства, Г. Ридлевський, Я. Чапутович, П.Штомпка, К. Щерський; болгарські – І. Баєва, Н. Генев, Д. Димитров, С. Жекова, Є. Калінова, Г. Манлієв, О. Мінчев, Б. Райчев, Г. Фотєв, казахстанські – А. Байменов, Ш. Єсимова, А. Серикбаєв, М. Телемтаєв, З. Турисбеков, сербські – П. Димитрієвич, С. Лілич, М. Маркович, Д. Мікєревич, угорські – Я. Корнаї, Р. Токєша, чеські В. Гавєл, В. Прєчан та інші.

Значний вплив на осмислення нами суті публічного управління та його модернізації мали дослідження класиків теорії управління В. Вільсона, М. Вебера, Ф. Тейлора, Г. Емерсона, А. Файоля, А. Маслоу та напрацювання сучасних американських та західноєвропейських вчених: Р. Айзінга, Е. Алларда, Р. Арона, З. Бжезинського, С. Блека, Б. Беррі, П. Блау, Д. Боссарда, К. Бьорєта, С. Гоці, Б. Гурно, К. Деммке, А. Етціоні, Г. Зідєнтопфа, К.-П. Зоммерманна, К. Кьоніга, Т. Кьоніга, М. Манжєно, Д. Норта, Т. Парсонса, Г. Райта, Д. Растоу та інших.

Разом з тим, уважне вивчення наявних джерел свідчить про необхідність комплексного системного підходу до проблеми. У нашому дослідженні компаративний аналіз модернізації публічної адміністрації здійснено не лише у взаємозв'язку із вітчизняними політичними, соціально-економічними та культурними процесами та аналогічними трансформаціями у країнах Центральної та Східної Європи, а й враховуючи глобалізаційні явища, що вимагає вивчення та творчого застосування до України цивілізаційної, інституціональної та інших моделей розвитку.

Автором використовується поширені у європейських державах терміни «посткомуністична модернізація» та «посткомуністичні країни», які в українській історіографії вживаються паралельно із поняттям «постсоціалістична». Введені у науковий обіг інші терміни характеризуються у відповідних розділах дослідження.

У дослідженні розкрито підхід автора до визначення сутності публічної адміністрації та спрямованості модернізаційних процесів, наголошено на необхідності їх системності динаміки. Обмежені рамки монографії примусили нас залишити за її межами матеріали про методологію та джерела дослідження, цивілізаційні основи розвитку публічної адміністрації, компаративний аналіз розвитку влади в Україні та інших державах світу, впровадження в органах влади системи управління якістю, історію цивільної служби посткомуністичних держав, регіональні, етичні, кадрові та гендерні питання в діяльності публічної адміністрації, подати у скороченому у вигляді проблему інституціалізації та респонсивності тощо, які знайшли висвітлення у наших попередніх публікаціях [128, с.89-11; 255; 256; 257; 259; 261; 262; 266; 267; 268; 270; 272; 273 ; 325, с.50-85, с.170-202; 411,с. 26-43 та інші].

Автор із вдячністю усвідомлює, що змістовному наповненню монографії сприяли слушні поради та дружня підтримка наукового консультанта доктора юридичних наук, професора, члена-кореспондента Академії правових наук України, заслуженого юриста України Н.Р. Нижник та толерантність і професійний підхід рецензентів, докторів наук з державного управління Н.Т. Гончарук та В.М. Мартиненка і доктора історичних наук В.Г. Кошкідька.

Важливою для нашого дослідження була можливість вивчення у 2005, 2006 та 2008 роках досвіду модернізації публічної адміністрації Республіки Польща (Варшава, Гданськ, Вроцлав, Краків, Гдиня, Дзержоньов та інші міста) та постійні контакти із Департаментом цивільної служби та державного кадрового резерву Канцелярії Прем'єр-Міністра Республіки Польща, фондом ім. Стефана Баторія та іншими польськими органами влади, неурядовими організаціями і науковцями. Корисними були також контакти із російськими колегами – державними службовцями та вченими (Москва,

Ярославль) та вивчення досвіду діяльності російських органів влади (2006, 2008, 2009 рр.).

Суттєвою була допомога працівників українських та російських архівів і бібліотек, а також доброзичлива критичність колег - державних службовців, членів неурядових організацій та науковців із Києва, Полтави, Одеси, Дніпропетровська, Львова та Харкова. Важливим було і творче спілкування з українськими та зарубіжними колегами в рамках Української асоціації європейських студій.

Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕРНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА ВЛАДИ У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ ДЕРЖАВАХ

1.1. Теоретичний аналіз посткомуністичної модернізації

Аналіз свідчить, що здатність до постійної модернізації є умовою успішного розвитку суспільства. Це підтверджено історією трансформації не лише сучасних розвинутих держав, але і країн, що розвиваються. Проте дискусійними є питання щодо суті модернізації та універсальності чи багатоманітності її форм.

Слід відмітити, що в українській мові терміни «модерний» та «сучасний» часто застосовуються паралельно, хоча між ними є й певні відмінності. Так, Новий тлумачний словник української мови поняття «сучасний» трактує як, по-перше, такий, що відноситься до однієї епохи; по-друге, відбувається нині, нинішній, теперішній, сьогочасний, сьогоднішній; по-третє, який стоїть на рівні свого віку, відповідає вимогам свого часу, викликаний його потребами, модерний, новітній [351, Т.3, с.488]. «Модерний» пояснюється однозначно, як новомодний, сучасний, новітній [351, Т.2, с. 213]. У німецькій мові слово «moderne» застосовується як протиставлення традиції, близьким є польський синонім «uaktualnij».

Отже, на наш погляд, у слові «модерний» більше зацентровано спрямованість у майбутнє та актуальність, що враховано у нашому дослідженні.

Вживання термінів “modernus», “moderni”, “modernitas” зафіксовано ще в епоху середньовіччя, коли ці слова застосовувалися до тодішньої сучасності переважно у негативному розумінні порівняно з попередніми часами [274, с.212].

Пізніше цей термін набув позитивного значення і використовується у наші дні для позначення комплексу трансформацій суспільства чи окремої його сфери, трансформацію традиційних цінностей, структур та відносин у «сучасні», «модернізовані». У цьому відношенні теорію модернізації можна застосовувати як в історичному плані, так і до сучасності.

Вважається, що процес модернізації розпочався у Західній Європі у XVI-XVIII століттях, поширившись пізніше на весь світ завдяки експансії Заходу. Проте зустрічаються й інші точки зору, наприклад, твердження про особливий вплив на цей процес американської демократії та про формування модернізаційної парадигми в середині XX століття [167, 168].

У ХІХ-першій половині ХХ століття теорію модернізації розвивали М.Вебер, Е.Дюркгейм, О.Конт, К.Маркс, Р.Парк, В.Парето, Т.Парсонс, У.Ростоу, П.Сорокін, О.Шпенглер, та ін.

У другій половині ХХ століття теорія модернізації поглиблена у творчості багатьох видатних зарубіжних вчених, серед яких можна виділити політологів Г.Алмонда, З. Бжезинського, С.Вербу, С.Хантінгтона та соціологів Е. Гідденса, Ш.Ейзенштадта, А.Етціоні, У.Ростоу, А. Тойнбі, П.Штомпку.

Над вивченням проблеми модернізації плідно працюють Т. Алексєєва, О. Ахієзер, Є. Гаджієв, О. Долженков, С. Єрмаханова, О. Зазнаєв, В. Ільїн, В. Іноземцев, С. Каспе, О. Ковальов, М. Кодін, Н. Козлова, В. Красильщиков, Б. Макаренко, С. Матвєєва, О. Мельвіль, Г. Мирський, Р. Мухаєв, О. Панарін, В. Пастухов, В. Согрін, Б. Старостін, Ю. Сурмін, В. Шевченко, а окремі аспекти модернізаційного процесу в пострадянських суспільствах вивчають В. Авер'янов, В. Бебик, В. Кремень, В. Кунцевич, О. Лазоренко, М. Лапін, М. Михальченко, Н.Нижник, В. Предборський, В. Рукавишников, В. Токовенко, В. Цапф, В. Цветков та інші радянські і сучасні українські і російські вчені.

Поширеною у наш час стала теорія трьох демократичних хвиль популярного американського соціолога С. Хантінгтона [503], згідно якої перша хвиля відбувалася у ХІХ- перших двох десятиріччях ХХ століття. Вона проявилася у виникненні національних держав, поширенні виборчого права та республіканської форми правління. Ця хвиля була перервана антидемократичною реакцією – приходом до влади фашистів у Італії, нацистів у Німеччині та утвердженням сталінізму в СРСР.

Друга хвиля почалася після Другої світової війни. Її найяскравішими проявами стали демократизація Німеччини, Італії, Японії та розпад системи колоніалізму і виникнення нових національних держав. Ця хвиля була перервана виникненням авторитарних режимів у Чилі, Греції, державах Азії та Африки тощо

Третя хвиля демократизації почалася у 80-х роках ХХ століття. Її проявом став розпад соціалістичної системи, СРСР, Чехословаччини, Югославії, низка демократичних революцій та встановлення демократичних режимів.

Останню тезу, на наш погляд, можна уточнити. Політична карта світу почала змінюватися з кінця 70-х років ХХ століття з падінням авторитарних режимів у південній Європі та заміною військових диктатур цивільними урядами в Латинській Америці. Наступними етапами були розпад соціалістичної системи, падіння комуністичних режимів у Центральній та Східній Європі, розпад Радянського Союзу та створення п'ятнадцяти незалежних держав, послаблення однопартійних режимів у Африці та лібералізація в країнах Середнього Сходу.

Деякі вчені (Т. Карл та Ф. Шміттер у 1994 році, А. Браун у 2000 році) виділяють посткомуністичну трансформацію в країнах ЦСЄ як особливий випадок «четвертої хвилі демократизації»

Виникненню сучасної модернізаційної парадигми сприяли кілька факторів: соціополітичний, інформаційно-політичний, ідеологічний та теоретичний, які дозволили сформулювати оптимістичні підходи до світового розвитку та деталізувати їх стосовно конкретних умов кінця ХХ століття. Слід зазначити також виникнення нових модернізаційних теорій – неомодернізації (Е.Тірік'ян), постмодернізації (Д. Александер), екологічної модернізації (У. Бек, Е. Гідденс) та наявність альтернативних варіантів модернізації: за незахідним зразком - «контрмодернізація» (А.Турен) та протидія модернізації – антимодернізація.

Аналіз посткомуністичних трансформаційних процесів дозволив ввести у науковий обіг поняття «обманна модернізація» (П. Штомка), «рецидивуюча модернізація» (Н. Наумова), «неорганічна модернізація», як нав'язана ззовні та зверху, «навздогінна», «форсована» та «запізнена» тощо. Валерій Тертичка використовує термін «постноменклатурна модернізація» [473, с.262], а Галина Зеленько класифікує модернізаційні процеси в Україні та Польщі як «навздогінну модернізацію неорганічного типу» [182, с 7]. Р. Войтович виділяє фрагментарну, неповну, часткову, прогресивну, перервну, наздоганяючу модернізації [82, с. 140].

Російський дослідник Єгор Холмогоров вводить поняття «надмодернізація», характеризуючи її як спробу досягти переваги над цивілізацією-лідером. М. І. Мілова називає „реставраційний” транзит [319, с. 123]. І.Б Прижиленська пропонує також поняття соціальної модернізації, як входження у сучасність [399]. Варто врахувати і поняття «консервативної модернізації» в СРСР, введене в науковий обіг А. Вишневським [76].

Відомий російський соціолог, керівник Центру соціальних трансформацій Інституту соціології РАН Володимир Ядов, проаналізувавши концепції вивчення пострадянського суспільства, відзначив спеціальні «транзитологічні» теорії, зорієнтовані на аналіз посткомуністичних суспільств [538].

В той же час Інеса Яжборовська наголошує, що російські вчені на рубежі ХХІ століття стали на шлях подолання марксистсько-ленінських догм, «наука звільнялася від теорієподібних «ухищених» типу «запізнюваної модернізації», «рецидивуючої модернізації», «модернізації навздогін», «залежної модернізації» тощо» [539]. На наш погляд, такий критичний підхід у даному випадку необґрунтований, оскільки

використання метафори допомагало науковцям правильніше зрозуміти суть процесу трансформації та визначити своє відношення до неї.

До того ж, І. Яжборовська, посилаючись на праці В.Васовича та Є.Шестопада, наводить цікаву підбірку специфічних термінів від схематичних, поверхових «нових демократій» і «молодих демократій» до таких, що відображають складний розвиток процесу транзиту та сутність «виникаючих демократій», «демократій, що встановлюються», «протодемократій», «напівдемократій», «інфантильних демократій», «нав'язаних демократій», «елітистських демократій» тощо [539]. Ці та інші визначення демократії часто зустрічаються у дослідженнях трансформаційного періоду, характеризуючи його особливості в окремих державах.

Вважаємо необхідним ввести також поняття «модернізація на випередження», яке передбачає трансформаційні процеси із врахуванням перспективи, яку демонструють сусідні країни чи групи країн. Наприклад, перспектива вступу до Європейського Союзу примушує країну кандидата працювати на майбутнє, враховувати вимоги, що застосовуються до більш розвинених держав та модерних форм управління. На наш погляд, це яскраво проявляється у посткомуністичних державах, особливо на етапі їх підготовки до вступу в європейський Союз. Помітно це і в Україні.

В історичному аспекті класична модернізація суспільства передбачає комплексні зміни у економіці (перехід від сільськогосподарського виробництва до індустріального), соціальній сфері (перехід від соціальної ієрархії до складної соціальної структури із розсіяною нерівністю), політичній системі (перехід від децентралізованих і до національних суспільств до національних держав). Ознаками такої модернізації стали також урбанізація, науково-технічний прогрес тощо. Частина дослідників пов'язує модернізацію із винайденням та впровадженням машин та нових технологій виробництва, що впливало на суспільні відносини.

На наш погляд, певні розбіжності у підходах викликані різним розумінням поняття «модернізація» та сфери його застосування. Наприклад, аналізуючи використання цього терміну в країнах Центральної та Східної Європи, ми відмічаємо його поширення в побуті та застосування у конкретних вузьких ситуаціях (модернізація дороги, будівлі, підприємства, видання, відносин тощо), а також відносно публічної адміністрації чи окремих її частин (інновація, технологізація, інформатизація тощо) для позначення осучаснення, що відповідає суті перекладу з англійської мови. Паралельно використовуються також терміни реструктуризація, реконструкція тощо.

Предметом нашого дослідження є модернізація публічної адміністрації, яка, на наше переконання, не може бути проведена без модернізації суспільства і є його

важливою складовою частиною, що змушує нас вдатися до теоретичного аналізу посткомуністичної модернізації та її основних факторів.

На нашу думку, залежно від типу суспільства, можна виділити різні типи модернізації. Так, у державах стабільної демократії традиційно використовується технократичний вид модернізації, який відзначається еволюційністю, безперервністю пристосування політичних інститутів до соціально-економічних трансформацій, процесуальним підходом до внесення змін у правову систему тощо. Для посткомуністичних держав більш характерний ідеократичний тип модернізації, пов'язаний із пануванням однієї ідеї, яка визначає мету, завдання та методи діяльності суспільства. Така ідея не обов'язково входить у рамки тієї чи іншої з існуючих ідеологій, а передбачає їх адаптацію до конкретних умов даної країни. Має місце також харизматичний тип модернізації, який пов'язується з наявністю національного лідера, який самостійно визначає мету та зміст перетворень.

Розглядаючи модернізацію як постійний процес, слід відзначити, що вона активізується у періоди трансформації суспільства. Трансформаційні зміни є досить специфічними, оскільки вони відбуваються, як правило, у кризові часи, мають загальний характер та приводять до зміни соціальної структури, що супроводжується суттєвою модифікацією всієї системи суспільних відносин.

Слід відзначити також діалектичну єдність теорії модернізації та теорії інтеграції. З одного боку, процес європейської інтеграції передбачає неминучу модернізацію посткомуністичних країн. З іншого боку, модернізаційні процеси відбуваються під впливом та з допомогою зовнішніх сил, зацікавлених у демократизації посткомуністичних країн та їх інтеграції в ЄС. Крім того, нами встановлено, що усвідомлення можливості інтеграції до Європейського Союзу служить значним стимулом для трансформації суспільств у країнах Центральної та Східної Європи, що знайшло підтвердження на практиці.

Німецькі вчені Беата Колер-Кох та Маркус Яхтенфункс відзначають, що теорії інтеграції являють собою аналітичний підхід, що намагається пояснити делегування країнами певних повноважень Європейському Союзу. Простежено конкуренцію між двома варіантами цієї теорії: орієнтованим на суспільство неофункціоналізмом (Гаас, 1964) та орієнтованим на державу інтервернменталізмом. Професор Герман Хіль пропонує проблеми модернізації розглядати не у національних рамках, а у взаємозв'язку із перетвореннями у Європі. [589].

Аналіз літератури з проблем модернізації та емпіричні спостереження дозволяють нам виділити певні спільні риси сучасної модернізації публічного управління: орієнтація

на громадян, інтеграція та реорганізація бізнес-процесів, зміни у культурі та партнерство держави і приватного сектора. Проте, на практиці ці риси проявляються по-різному. Наприклад, орієнтація на громадян своїм антиподом має прагнення частини еліти до власного збагачення та захоплення влади, а партнерство держави і приватного сектора часто перетворюється на прямий чи опосередкований прихід до влади олігархів.

Певний підсумок теоретичних надбань у цьому питанні підведено у докторських дисертаціях українських вчених В. Горбатенка (1999 р.) [111] та С. Катаєва (1997 р.) [203], які відзначають неоднозначність відношення до феномена модернізації, що особливо характерно для праць російських авторів.

Проте з часу захисту цих дисертацій модернізаційні процеси у посткомуністичних державах виявили нові можливості, які знайшли відображення у публікаціях вчених цих країн, зокрема, у працях польських авторів (Г.Іздебський [598,599], М.Кулеша [247] та інші [553, 556, 559, 583, 587,612, 621, 622, 623, 683, 684, 706, 726]).

Серед останніх публікацій в Україні слід відмітити узагальнюючу статтю Ю.Сурміна [464] та монографію В.Токовенко, в якій аналізується кілька концепцій модернізації: концепція соціальної системи Т.Парсонса, концепції соціальної модернізації, однією з яких названо модернізацію пострадянських та посткомуністичних країн, концепція «інформаційного суспільства» тощо [480, с. 109-110].

Потрібно відзначити наявність двох основних наукових підходів до проблеми модернізації. Прихильники структурного підходу (Г.Алмонд, С.Верба, С.Ліпсет, А.Растоу) наголошують на першочерговій ролі в цьому процесі держави та соціально-економічних, політичних і культурних передумов. Прихильники процедурного підходу (Г.О'Доннел, Т.Карл, Д.Лінц) більше уваги звертають на суб'єктивні наміри та дії учасників. У цьому випадку зростає роль політичного фактора. На наш погляд, у період модернізації суспільства роль держави повинна бути високою, проте загальною є тенденція до роздержавлення. Вважаємо, що у даному випадку можна провести аналогію із фритредерством та протекціонізмом, боротьба яких була особливо яскравою на зламі ХІХ та ХХ століть.

Сучасні дослідники відзначають, що виникненню теорії модернізації сприяли такі фактори, як соціополітичний, пов'язаний із необхідністю вивчення розвитку країн третього світу; інформаційно-аналітичний, спрямований на збирання та аналіз інформації і надання рекомендацій; ідеологічний, що розуміється як необхідність обґрунтування альтернативного соціалізму розвитку; теоретичний, спрямований на розробку оптимістичної парадигми історичного розвитку.

Болгарський вчений А.Райчев робить висновок, що модерність за кілька століть змінила людство, але її переможний марш ще не завершено, оскільки залишилася не модернізована чи недомодернізована периферія.

На його думку, сьогодні можна говорити про кризу модерності.

- модерність виконана спазмами і катаклізмами. Її оцінювали як «спадаючу індивідуалізацію» (М.Фуко) та «драму свободи» (М.Мамардашвілі);
- розвиток модерності стає самоціллю. Капітал, єдиним смислом якого є самозростання, передає цю властивість і модерності;
- модерність ставить високі вимоги до людини, вимагаючи зростання знань, знання мов тощо;
- модерність, поширюючись на периферію, змінює суть життя людей, які створюють спотворені варіанти життя центру;
- модерність концентрується на матеріальності на шкоду духовності;
- модерність математизувала науку, яка прагне звести все до математичних методів та моделей;
- у модерному світі будь-яка нераціональна поведінка вважається відхиленням від норми [414].

Інший болгарський дослідник Н. Генов, що працює в Німеччині, пише про «організовану раціоналізацію у Східній Європі як поштовх у модернізації суспільств» [98,с. 1-27]. Таким чином, цей автор використовує термін, який часто застосовується для характеристики процесів розвитку Європи в епоху становлення капіталізму.

Отже, посткомуністична модернізація сприймається цими авторами як продовження модернізаційних процесів, які відбуваються у світі уже протягом тривалого часу. Такий підхід загалом вписується, на наш погляд, у глобалізаційні концепції.

Цікавий філософсько-методологічний аналіз модернізації державного управління в умовах глобалізації здійснила Радмила Войтович, яка робить висновок, що така модернізація приводить до утвердження нової моделі взаємовідносин суспільства та держави, породжуючи нову модель системи державного управління. Цим автором розмежовано поняття модернізації (адаптована до сучасних вимог зміна процесу), трансформації (перетворення внутрішньої сутності певного явища та переведення його з одного стану функціонування в інший), осучаснення (спрямування до певного еталону, зрівняння з яким забезпечує досягнення відповідного рівня розвитку), цивілізації (процес суспільної зміни, який визначається відповідними умовами та факторами історичного розвитку) та революції (суцільна та конструктивна зміна закономірностей

функціонування певного явища). Виокремлено також внутрішній та зовнішній рівні модернізації, способи та типи її здійснення [82, с. 131-140].

Професор соціології Хельсінського університету Е.Аллард критикує концепцію модернізації. Він вказує, що модерн виник в епоху нестійкості суспільства, але поширені на заході модерністські погляди не знайшли поширення на сході. Різні носії модерну: економічні інститути, політична арена, інститути соціалізації і тощо утворили різноманітні сполучення у конкретних країнах. Тому виникла ідея багатоманітності модернів (multiple modernity)

Очевидною, на наш погляд, є необхідність взяти до уваги особливості сучасного модернізаційного процесу, який проходить в умовах глобалізації, яку вчені розглядають як процес трансформації суспільств і світу в цілому у якісно новий стан. В основі феномена глобалізації лежать різні фактори, серед яких можна виділити, як первинну, інтернаціоналізацію економіки, а також принципово нову структуру інформаційно-комунікативних технологій та зростання ролі природоохоронних факторів. На думку багатьох дослідників, «образ соціального світу, уособленням якого виступала національна держава, стрімко змінюється» [11, с.66].

Ці фактори сприяють формуванню нової міжнародної системи та розробці правил посиленої взаємодії людей, що проявляється у зростанні ролі міждержавних та наддержавних структур, збільшення значення загальносвітових форумів, конференцій, семінарів тощо. Ці процеси вимагають відповідного реагування на національному рівні. Як зазначає І. А. Мальковська, під впливом інформаційних технологій змінюється природа держави, становиться більш багатоплановим світовий політичний процес, інтенсивно змінюється інституційне середовище бізнесу, йде пошук нових моделей демократії, посилюються амбівалентні процеси, зростає роль інформаційної сфери, відбуваються фундаментальні зміни у культурно-ціннісних орієнтаціях людини, зростає міра непередбаченості та ризику в соціальному житті, формується потреба у нових моделях та принципах управління [298, с.28-29].

Професор Василь Мартиненко відзначає, що «всі ті моделі державного управління, які сьогодні використовуються в різних країнах світу, є не що інше, як моделі перехідних від авторитарних до демократичних систем державного управління» [302, с. 287]. Наголошується на необхідності вже на етапі переходу від авторитарних систем державної влади і управління до демократичних (публічних, відкритих, прозорих), розробки ідеальної моделі соціальної системи публічного управління на основі методології індивідуалізму.

На наш погляд, варто виокремити амбівалентні процеси сучасності, які, згідно відомого парадоксу американського економіста Д.Нейсбіта, полягають у зростанні вимог до якості частин при розвитку глобалізаційних процесів [58]. Д.Нейсбіт приходиться до висновку, що світ знаходиться на переході від індустріального до інформаційного суспільства, але рух окремих країн у цьому напрямі відбувається з різною швидкістю.

Отже, аналіз модернізаційних теорій дозволяє зафіксувати їх різноманітність та наявність внутрішніх протиріч. Проте, спільною рисою є визнання необхідності розвитку суспільства із врахуванням вимог глобалізаційного процесу. Із всього багатства визначень поняття «модернізація» ми пропонуємо розглядати його по відношенню до України як «розвиток» та рух до розвинутого центру сучасного світового суспільства. Відтак виникає усвідомлення необхідності європеїзації та неминучості адаптування кращого іноземного досвіду до вітчизняних умов.

Слід зазначити, що трансформація певним чином залежить і від уявлення про природність чи штучність модернізації суспільства. Нав'язана модернізація сприймається як руйнування та супроводжується тривогою, очікуванням її негативних наслідків тощо, а об'єктивна – як розвиток, супроводжуючись очікуванням необхідних змін.

Отже, ключова для нинішньої України проблема модернізації суспільства вимагає з'ясування суті його сучасного стану та створення методології, відповідної цьому стану змін, необхідних для розвитку.

Слід взяти до уваги зауваження М. Михальченка про необхідність серйозної дослідницької уваги до обраної після 1991 року моделі соціально-політичної модернізації. «Колосальні соціальні і морально-духовні витрати, які несе народ України за реалізацію цілей віртуальної модернізації, непорівнянно висока ціна в порівнянні з тією, яку заплатили країни Балтії і Центральної Європи за реальну модернізацію суспільства загалом і його політичного життя» [324, с. 76].

На наш погляд, таке порівняння логічне і вірне, а у наведеній вище цитаті варто звернути увагу на позитивне уявлення про модернізацію, яка має бути «реальною». У той же час не можна погодитися з визначенням української модернізації як «віртуальної». За роки незалежності зроблено досить багато на шляху трансформації суспільства. Інша справа, що ці перетворення могли б бути легшими та ефективнішими.

У цьому зв'язку потрібно звернути увагу на проблему ідентичності, яка виникає в кожній із посткомуністичних держав у зв'язку з інтеграційними процесами і має вирішуватися публічною адміністрацією спільно із суспільством. Д. Степанович-Захарієвська вважає, що основна проблема не в тому, як уникнути взаємопроникнення

культур (це неможливо), а як увійти в процес глобальних змін культурної карти світу (суспільства), не втративши при цьому самобутності, своєрідності і впізнаності [458, с.2].

Очевидно, що трансформація суспільства у колишніх соціалістичних державах не могла бути простою. Доречно згадати твердження відомого польського соціолога, професора Ягелонського університету П.Штомпки про соціальні зміни як травму [530; 531]. Ним відзначено, що крах комуністичного режиму у Східній Європі не міг обійтися без потрясінь, але їх розмір та розтягненість у часі є різними. П.Штомпка виділяє три сфери, на які діє травма. По-перше, вона може виникнути на біологічному, демографічному рівні колективності, проявляючись у вигляді біологічної деградації населення, епідемії, розумових відхилень, зниження рівня народжуваності і зростання смертності тощо. По-друге, травма діє на соціальну структуру. Її приклади: політична анархія, порушення економічного обміну, порушення та розпад інституту сім'ї тощо. По-третє, травма діє на культуру. На думку П.Штомпки, така травма найбільш важлива, оскільки має велику інерцію, залишаючись у пам'яті наступних поколінь.

Отже, сприймаючи соціальну травму від модернізації як об'єктивну реальність, потрібно вести мову про зменшення її наслідків. На наш погляд, це можливо за умови проведення модернізації українського суспільства з урахуванням його особливостей та досвіду перетворень у сусідніх державах. Важливу роль відіграє управління за участю громадян [530, с. 6-14]. Водночас, варто відзначити наявність певної ейфорії, що було характерним для перших років реформ. Так, польські вчені Х. Доманський та М. Цюлковський називають початок 90-х «медовим місяцем» переходу до ринкової економіки, а А.Мафесон наголошує, що ейфорія реформ пов'язувалася із впевненістю, що все можна зробити за наявності політичної волі [637, с.38]

Потрібно також вказати на паралельність використання у значній частині наукових досліджень терміну «модернізація» із поняттями «трансформація», «вестернізація» та «європеїзація», «перехід» тощо, хоча кожен з цих термінів має свої особливості.

Нами проаналізовано застосування терміну «трансформація» в країнах Центральної та Східної Європи. У Польщі, Словаччині та Словенії використовується термін «transformacja», у Чехії термін «transformace» використовується паралельно з поняттям «zmena» (зміна), а у Болгарії поряд з поняттям «трансформація» застосовується «преход» (перехід). В Україні, як і у Росії, використовуються терміни «трансформація», «перехід», «раціоналізація», «транзит». Отже, мова йде про зміну, перехід до нової якості.

Наталія Дармограй визначає трансформацію, як «систему, яка охоплює увесь спектр суспільних відносин, а саме політику, економіку, соціальну структуру, управління, культуру та духовну сферу», пише про «трансформаційний процес» та «відносно сталий

процес еволюційних змін» [136, с. 40]. В.Рибкало та Л.Шкляр трансформацію в країнах Центральної та Східної Європи визначають, як систему, що охоплює увесь спектр суспільних відносин, зокрема, політику, економіку, соціальну структуру, управління, культуру та духовну сферу, відзначаючи відсутність єдиної технології трансформаційних змін та виділяючи такі стадії трансформаційного процесу: -переоцінка наявного стану суспільства та змісту і масштабів кризи; соціальна діагностика; -демонтаж віджилої системи; пошук якісно нових стратегій розвитку [416, с. 36-37]. Наголошено також, що парадигма перехідного суспільства орієнтує усі зацікавлені сторони перехідного періоду на активну взаємодію, а не конфронтацію.

На наш погляд, характеризуючи трансформацію доцільніше мову вести не про «систему», а про «системний процес» чи «систему змін», наголошуючи на її динаміці .

Поняття «перехід» застосовувалося, наприклад, професором Георгієм Фотевим та колишнім прем'єром Іваном Костевим у дискусії, яка була організована у березні 2003 року в Софії редакцією видання «Разум». Г.Фотев відзначив, що термін «перехід» у Болгарії використовується як науковцями, так і широкою громадськістю. Але, на думку Фотева, цей термін не найбільш вдалий, через свою багатозначність. Критично сприймає Фотев і теж звичний у Болгарії термін «парадигма переходу». До цієї думки приєднувався і його опонент [149].

Інший болгарський вчений Огнян Мінчев пише, що з крахом комуністичних режимів у 1989 році суспільства ЦСЄ увійшли в період важкої «соціальної, економічної і інституціональної трансформації» [321]. Авторитетний німецький юрист та дипломат доктор Клаус Шрамайер вказує, що термін «трансформація» та його болгарський еквівалент «преход» «по суті означає правову, політичну ті економічну «західноєвропеїзацію» країни» [460]. Вважаємо, що такий підхід носить політичний підтекст. З одного боку, він точніше розставляє акценти, з іншого - не відповідає духу Євросоюзу, який передбачає врахування національних особливостей держав-членів та кандидатів. Російські вчені В.А.Предборський і В.П.Кунцевич під трансформацією розуміють зміну, перетворення виду, форми, суттєвих якостей чого-небудь; перенесення спадкової інформації від клітки одного генотипу у клітку іншого. На їх думку, на відміну від модернізації, яка передбачає оновлення, удосконалення, надання чомусь сучасного вигляду, переробку у відповідності до сучасних вимог, трансформація є процесом глибокого оновлення соціально-економічного організму із врахуванням процесу рефлексії – діалектичного «повернення» до генетичних коренів, минулого досвіду. «Це модернізація на основі повного, ефективного використання власних переваг тих чи інших

властивостей соціально-економічних систем в діяльності, насамперед, їх державно-владних органів, інших інституціональних структур» [398, с.14].

Московський соціолог С.П.Глінкіна трансформацію розглядає як інструмент модернізації, умову наближення до центру геополітичного і гео економічного життя, гарантію безповоротності революційного перевороту [101; 102], а А.А.Белов із Санкт-Петербурга розглядає процес політичної трансформації як унікальне явище, завершальний етап третьої хвилі демократизації, а голова правління Центру політичних технологій (Москва) Б.І.Макаренко прагне оцінити успішність трансформації в посткомуністичних країнах, виділяючи успіхи в державному будівництві, модернізації суспільства і демократизації [296]. Отже, спостерігаємо розходження у поглядах С. Глінкіної та Б. Макаренка щодо первинності модернізації чи трансформації.

Віце – президент Світового банку з питань Європи та Центральної Азії Йоган Ф. Лін, виступаючи в Німеччині, зробив спробу охарактеризувати трансформаційні процеси в Європі та виділив такі види трансформації:

- політична трансформація – від диктаторської, комуністичної системи до демократичних форм врядування;
- інституціональна трансформація – від інститутів централізованого планування до інститутів ринкового господарства;
- економічна трансформація – від глибокої економічної інтеграції колишнього СРСР та РЕВ до інтеграції в світову економіку [710].

Професор соціології Варшавського та Бременського університетів Зджислав Краснодембський, праці якого неодноразово публікувалися в різних країнах, відзначає, що трансформація змінює не лише політичну географію в Європі, а й перетворює інтелектуальний клімат, категорії мислення і поведінки. Причинами труднощів посткомуністичної трансформації були не лише особливості колишніх соціалістичних країн, а і загальна ситуація у європейській культурі. «Необхідно сказати: Європа потребує європеїзації», відзначає цей автор. Водночас, наголошуючи, що країни Центральної Європи свій духовний початок беруть від Риму, Краснодембський вважає, що право громадян цих держав вважати себе європейцями не може піддаватися сумніву [238]. В інших працях цього автора трансформація характеризується як «повернення до Заходу, «вестернізація», «оксиденталізація» [622; 623].

Російський вчений В.О.Рукавишников наголошує, що в основі всіх модернізаційних моделей лежать установки на глобалізацію та вестернізацію та пов'язує відновлення розгляду проблематики модернізації з колапсом суспільств реального

соціалізму. На його переконання, «слово «вестернізація» найповніше відображає суть змін у посткомуністичних країнах, починаючи з 1989 року і по сьогоднішній день». Відзначено також, що створення ефективної ринкової економіки, громадянського суспільства та формування середнього класу неможливе без кардинальних змін менталітету російського суспільства – його вестернізації у формі прийняття більшістю населення і елітою, зокрема, цінностей і норм західного, в першу чергу, американського способу життя [432].

Інший російський вчений –Т.Бордачов у монографії з промовистою назвою «Пределы европеизации. Россия и Европейский союз 1991—2007: теория и практика отношений» під європеїзацією розуміє поширення правил, практик і процедур, що виникають на рівні ЄС, на національні рівні [54].

Польська дослідниця О.Гнатюк у своєму цікавому дослідженні наголошує, що «в принципі, проекти модернізації та «європеїзації» мають йти в парі», а «модернізаційний процес зазвичай трактують як вестернізацію, або – висловлюючись більш традиційно- як окциденталізацію, тобто прийняття західних моделей, а щодо України – як її потяг до Заходу». Вказується, що, як правило, прибічники модернізації є також прихильниками Заходу. Очевидно, що саме з їх впливом можна пов'язувати зростання критики радянської модернізації та повернення до традиціоналістських позицій. Наголошується також, що у «у дискусії про європейськість величезне значення має зіставлення європейської риторики з модернізаційними проектами» [103, с.21-25].

Болгарин Д.Димитров та інші іноземні дослідники вказують, що формула «ввійдемо в Європу» часто використовувалася як синонім «ввійдемо в Захід», що особливо посилювалося завдяки географічній та ментальній близькості до західних демократій. Тому населенням повернення до Європи сприймалося як нормальний процес національного оздоровлення.

Отже, модернізація в країнах Центральної і Східної Європи включала самоідентифікацію з Європою, але поняття Європи розумілося як Захід. Чехословаччина та Польща зайняли своє місце серед європейських держав, яке вони мали після Першої світової війни, народи Югославії наголошували на своїй європейськості, це ж робили країни Прибалтики, Болгарія, Румунія, Угорщина. В Україні точка зору щодо її європейськості теж є переважаючою, а бажання довести це яскраво проявилось у політичних та наукових дискусіях, хоча і зустрічає опір прихильників наголосу на особливостях.

Одночасно варто зауважити, що вестернізація часто сприймається населенням як орієнтація більше на США, ніж на Європу, тому цей термін менше застосовується у Росії і має там, як і в Україні, переважно критичний відтінок. Як правило, під вестернізацією тут розуміють негативні наслідки глобалізації, насамперед поширення західної масової культури (зростання злочинності, заповнення ефіру другосортними американськими фільмами, зростання проституції тощо). Такі фактори використовуються як ще один аргумент для пошуку особливого шляху розвитку та захисту національних цінностей.

У цьому відношенні варто звернути увагу на певне протиставлення Європи та США, яке спостерігалось у програмах крайніх лівих політичних партій багатьох країн ЦСЄ, але не знаходило підтримки в масах. Проевропейські демократичні політичні сили країн ЦСЄ, навпаки, сприймали США як певний зразок демократії та гарант розпочатих ними реформ. Це проектувалося, зокрема, і на відношення до НАТО.

Слід зауважити, що на початку трансформаційних перетворень гасло європеїзації сприймалося елітою та більшістю населення посткомуністичних держав однозначно позитивно, чому сприяло сприйняття європейської інтеграції як поступального процесу, що дає позитивні результати. Такий підхід загалом характерний і для Західної Європи. Як один із нечисленних винятків можна назвати песимістичне твердження швейцарського вченого Д. Сиджанськи щодо можливості зворотності процесу євроінтеграції [442, с. 339-340].

На нашу думку, очікувати деінтеграції Європи найближчим часом не варто. Проте загалом простежується циклічність об'єднання Європи та розпаду, але кожен такий цикл займає кілька століть. На даний час процес євроінтеграції знаходиться на етапі поглиблення, відбуваючись ривками.

Слід відзначити, що у ході реформ у посткомуністичних державах відбувалося подолання сформованого за соціалістичних часів критичного сприйняття Заходу загалом та США, зокрема, насамперед як ворогів. Водночас виникла проблема із визначенням місця власної держави та суспільства у світі. Якщо раніше вважалося, що існував розвинений Захід, якому протистояв розвинений соціалістичний світ, а всі інші держави належали до Третього світу, то з розвалом «соціалістичного табору» виявилось, що за рівнем розвитку більшість посткомуністичних держав не можуть автоматично бути віднесені до розвинених держав. Це стало певним шоком для населення, який був досить тривалим, особливо в тих державах, де спостерігалось різке падіння ВВП.

У деяких країнах ЦСЄ, наприклад, у Болгарії лівими силами у ідеологічній роботі було започатковано використання протиставлення «мирної європейської перспективи» «воїнствующому імперіалізму США» та вибором між «соціальним ринковим

господарством» і «диким капіталізмом». НАТО зображалося як шкідливий залишок холодної війни, що обслуговує «цілі американського імперіалізму» [148, с.16]. Наголошувалося, що найважливішими відмінностями Європи та Америки є відношення до війни та переговорів у міжнародних відносинах, обсяг визнання та захисту соціальних прав, ступінь поваги до приватного життя відомих осіб тощо.

Певні особливості у сприйнятті цього феномену ідентифікації мали республіки Югославії, яка тривалий час офіційно була лідером «неприєднання». Наприклад, досить стійкою у значній частині населення, особливо у Сербії, була віра в Радянський Союз (до його розпаду) та Росію, які сприймалися ними як протиставлення США, а частково й Європі, гарант збереження їхньої національної особливості та територіальної єдності. Перелому у поглядах на співвідношення сил у світі та Європі сприяли також події у Югославії, де рішуча позиція Росії не принесла наслідків, а США вдалося наглядно показати свій світовий вплив.

Значною переломною подією у сприйманні населенням держав ЦСЄ європейської інтеграції стало об'єднання Німеччини, яке сприймалося як поразка СРСР. Водночас після об'єднання стала більш помітною різниця у рівні життя, стані економіки тощо у західній та східній частинах Німеччини. Негативне враження від цього посилювалося розумінням того факту, що Німецька Демократична Республіка вважалася серед країн соціалізму зразком за рівнем життя та розвитком економіки. Нами проаналізовано цей переломний період в житті Німеччини та Європи та виявлено його складність не лише в соціально-економічному та політичному, а і у психологічному відношенні. У статті 1990 року нами відмічено швидку переоцінку цінностей та підходів. Відзначено активізацію політичного життя та зростаючий вплив на нього перспективи об'єднання Німеччини. Аналізуючи хід та результати переломних виборів, автором зафіксовано перевиборну допомогу правим політичним силам із ФРН, бажання багатьох громадян НДР отримати тверду марку ФРН, а також гостре розчарування населення у старій політиці правлячих сил [266, с. 43-53].

Змінам у країнах ЦСЄ сприяла і позиція європейської співдружності, спрямована на посилення зв'язків з посткомуністичними державами та активне сприяння демократичним перетворенням у них. 5 лютого 1990 року було прийнято програму соціально-економічної допомоги PHARE, а 29 травня в Парижі створено Європейський банк реконструкції і розвитку. У 1992 році почалися переговори про асоціацію з Болгарією, Польщею, Румунією, Угорщиною та Чехословаччиною. Симптоматичною стала Маастрихтська угода, яка передбачала розширення Європейського Союзу. Отже,

омріяне входження до Європи стало реальністю, що посилює відповідним чином зорієнтовані національні сили.

Слід також зауважити і яскраво помітне у посткомуністичних державах прагнення знайти зразок для реформ у розвинутих європейських країнах. Наприклад, українські ліберали намагалися використати досвід США, а соціал-демократи зверталися до прикладу «шведської моделі соціалізму» та «скандинавської моделі» розвитку [307].

Проблему взаємозв'язку європеїзації та європейської інтеграції розглядає Р.Айзінг на основі узагальнення відомих йому визначень цього поняття провідними європейськими вченими [8, с.255-261]. Із наведеного Р.Айзінгом аналізу визначень європеїзації потрібно виділити ті, що стосуються національних змін. Так, якщо Т.Ріссе, М.Грін-Ковлес та Д.Копорасо характеризують європеїзацію як появу та розвиток на загальноєвропейському рівні різних структур урядування та політичних систем, що спеціалізуються на створенні обов'язкових європейських правил, то Р.Ландех європеїзацію сприймає як вплив ЄС на «організаційну логіку національної політики та її творення». К.Радаеллі наголошує на інкорпорації європейського розвитку в країнах-членах [8, с.259-260].

Останнє визначення, на нашу думку, невиправдано звужує поняття європеїзації, оскільки застосовує його лише для країн-членів, хоча вже на ранньому етапі модернізаційних реформ у країнах Центральної та Східної Європи яскраво проявлялося бажання діяти за європейськими зразками та використовувати європейські теорії розвитку і правила гри.

Саме так підходить до цієї проблеми директор Центру комплексних європейських і міжнародних досліджень Т.В.Бордачов, який у своїй останній монографії розглядає європеїзацію як поширення правил, практик і процедур, що виникають на рівні Європейського Союзу, на національні зовнішні політики [54].

Проблема європеїзації публічної адміністрації всебічно і досить детально розглядається європейськими вченими як теоретично, так і на прикладі окремих країн. Так, А.Тьоллер типологію європеїзації виводить із поділу на адаптацію, навчання, відхилення, а Й.Трондаль виділяє інноваційну та імітаційну європеїзацію.

Професор Г.В. Віткемпер виділяє кілька рис європеїзації: -створення європейського адміністративного простору; становлення ЄС; розвиток європейських інституцій; розвиток багаторівневого управління; європеїзація національних політик; включення регіонів; регіональна і комунальна співпраця тощо [724, с.1-5].

Польський вчений К.Щерський, узагальнюючи визначення проблеми у працях К. Радаеллі та К. Фатерстона, відзначає, що європеїзація складається із процесів

конструкції, дифузії та інституціалізації формальних і неформальних засад, процедур, зразків політики, стилів, способів діяльності, прийнятих переконань і норм, які спочатку мусять бути визначені та сконсолідовані в рамках політики спільноти ЄС, а потім ввійти до логіки державних (центральної та місцевої) дискурсів, політичних структур та публічної політики» [706, с.49].

На його погляд, саме європеїзація повинна бути визнана як центральна проблема досліджень процесу європейської інтеграції, що особливо стосується визначення каналів та форм європеїзації. Цей автор виділяє три сфери європеїзації: функціональну, нормативну та структуральну та звертає увагу на складність відносин між ними та охоплення різних сторін політики: стандарти, інституції, інструменти, адміністрацію, процеси, традиції тощо.

Принциповим, на нашу думку, є твердження Айзінга, що «послідовність європейської інтеграції та європеїзації слід брати до уваги тому, що перша має передувати змінам на національному рівні, або принаймні відбуватися паралельно для того, щоб ці зміни можна було вважати проявом європеїзації» [8, с. 268].

Наведені вище приклади, дозволяють нам зробити висновок, що така послідовність має бути гнучкою. Практика посткомуністичних держав свідчить, що трансформаційні процеси починалися з вестернізації та європеїзації і саме це дозволило ставити питання про європейську інтеграцію. Діалектика проблеми полягає в тому, що усвідомлення можливості інтеграції до ЄС та допомога цієї інституції сприяли європеїзації суспільства та проведенню відповідних реформ, в тому числі й модернізації публічної адміністрації. По-друге, необхідно зауважити, що пов'язування інтеграційних процесів лише із Європейським Союзом звужує розуміння проблеми. На наш погляд, необхідно враховувати і роль Ради Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку та інших інституцій.

Підводячи підсумок, треба зробити висновок про пов'язаність у країнах ЦСЄ понять «модернізація», «трансформація», «перехід», «вестернізація» та «європеїзація», при цьому здійснюються спроби виявити закономірності цих процесів. Водночас варто відзначити і альтернативні точки зору на модернізацію. Так, Г. Галдін, вивчаючи досвід модернізації Китаю, робить висновок, що на питання, «що значить бути сучасним?» кожна культура відповідає по-своєму. Ні «традиційний», ні «сучасний» шлях розвитку не є немінучими і однозначними [91,с. 143-151]. Подібні точки зору характерні і для багатьох інших дослідників процесу модернізації, що особливо помітно в Росії.

Характерно, що переважна більшість російських дослідників проблеми

відзначають наявність в Росії двох етапів модернізації, перший з яких проходив з помітним переважанням західних підходів та цінностей, а «функцією другої фази циклу модернізаційного руху є «повернення» системи суспільних відносин до свого генетичного відповідника, пристосування, засвоєння набутих результатів цивілізаційної взаємодії на основі своїх «кореневих» структур» [398, с.13]. Соціолог з Новосибірська Л.В.Корель відзначає, що російське суспільство «переживає фазу «прискореної керованої модернізації зверху» [227].

Такої ж точки зору щодо двох етапів модернізації в своїх країнах дотримуються і українські, польські, болгарські та інші автори. Наголошується, що перший етап модернізації був більше пов'язаний з вестернізацією, лібералізацією, а другий етап був ближчим до європеїзації. В Україні ж, на думку деяких дослідників, поряд із західним існує і російський варіант модернізації, який реально проявляється у суспільній свідомості через російський варіант масової культури. Як і в інших країнах, в Україні існує побоювання, що модернізаційні процеси можуть привести до втрати національної ідентичності.

Узагальнюючи, можна відзначити об'єктивність та універсальність сучасного процесу модернізації, який тісно пов'язаний із глобалізаційними процесами і реалізується у національних державах із врахуванням їх особливостей. Специфіка українських реформ викликана з одного боку, наслідками тривалого перебування в зоні російського впливу та у складі СРСР. З іншого боку, проявляється усвідомлення європейської належності української нації, традицій власної державності, демократії та їх співвідношенням із європейськими принципами розвитку суспільства.

1.2.Вузлові фактори посткомуністичної модернізації суспільства та влади

У вітчизняній та зарубіжній літературі приділяється багато уваги з'ясуванню факторів посткомуністичної трансформації суспільства, держави та публічної адміністрації, зокрема. Розуміючи під факторами умови, рушійні сили, чинники цього складного і багатостороннього процесу [351, Т.3, с. 644] ми вважаємо, що їх можна поділити на внутрішні та зовнішні та розглядати у комплексі, виходячи з переконання, що модернізація публічної адміністрації неможлива без трансформації суспільства.

Зовнішні фактори модернізації визначаються насамперед процесом глобалізації, феномен якого з різних точок досліджують Ф.Фукуяма, С.Ханнігтон, Б.Барбер, М.

Гастельс, Дж. Грай, Р. Дарендорф, а також Р. Роберзон, М. Ватерс, П. Хірт, Г. Томпсон, Я. Шольте та інші автори. Спробу узагальнення таких досліджень здійснив польський політолог Влодзимеж Аніоль [545], який дійшов висновку про об'єктивність глобалізації. Водночас відмічено, що прогнози щодо розвитку глобалізації повинні враховувати, що лише логіка ринку не здатна самостійно розв'язати нові проблеми, тому високою залишається роль держави, а розвиток цивілізації може забезпечити лише діалог різних культур та толерантність.

Варто наголосити, що відношення до глобалізації є неоднозначним. Її прихильники та противники знаходять досить підстав для обґрунтування своїх поглядів. Простежуючи думки цих вчених, пов'язані із управлінням, необхідно відзначити, що пророк «кінця історії» Франціс Фукуяма вважає, що глобалізація має односторонній характер і проявляється насамперед в універсалізації інформатизації, культури, торгівлі, капіталу, робочої сили та мобільності, але не вдалося створити на глобальному рівні політичних інституцій. Вказано також на розуміння глобалізації як американізації та її вплив на розпад соціалістичної системи.

Самуель Ханнінгтон, полемізуючи з Фукуямою, наголошує, що глобалізація не приводить до уніфікації культур та робить держави сучасними, а американізація є поверховою, не зачіпаючи ґрунтовних цінностей окремих культур. Більш того, відзначено, що насильницька глобалізація викликає посилення прагнення повернутися до власних коренів, традиційної культури, старих звичаїв, до пошуків власної ідентичності. Визнаючи, що національні держави внаслідок глобалізації втрачають свої позиції, Ханнінгтон вважає, що це відбувається повільно, а вплив на глобалізацію мають кілька великих держав світу.

Б.Барбер вказує на розрив економічної та політичної глобалізації, що є загрозою для демократії. Альтернативою такого розвитку він вважає створення цивілізованого, громадянського світу. Слід також звернути увагу на твердження Ральфа Даренгофа та Лешека Колаковського, що глобалізація не є зрівнялівкою.

Аналізуючи внутрішні фактори модернізації, основним з яких є, на нашу думку, прагнення суспільства до кращого життя, важливо уникати зайвої ейфорії. Наприклад, необхідно звернути увагу на існування груп інтересів, які наявні у всіх посткомуністичних державах, і дістали в Польщі назву «антирозвиткові» (*anty-rozwojowe*). Анджей Зібертович дослідив цей феномен за період 1998-2005 років. Основні його висновки зводяться до констатації факту наявності антирозвиткових груп інтересів (АГІ) для кожної нової суспільної системи. Відзначено, що ці групи інтересів знаходяться у серцевині державного механізму чи мають до нього доступ, скоординовані та гнучко

реагують на зміни середовища, використовують методи діяльності, характерні для колишніх спеціальних служб соціалістичних держав [727].

На думку Здіслава Краснодебського, у Польщі здійснюється дві трансформації: відкрита, яка полягає у перетворенні структур комуністичної держави та економіки у формальні інституції парламентської демократії та ринкового господарства та друга – прихована, яка полягає у трансформації комуністичних еліт [623]. Деякі з проблем розвитку виникають саме із боротьби цих двох сфер модернізації, що особливо проявилось під час приватизаційних процесів та у тінізації економіки, а також у прихованому політичному впливі олігархів. На наявність у Польщі двох політичних сцен вказує і Анджей Ричард.

Цікавою є також теза про механізм модернізації, як зв'язок двох типів процесів – спонтанних та керованих, що проявляється у всіх сферах трансформації. На думку польських авторів, з другої половини 90-х років ХХ століття антирозвиткова група інтересів стала більш організованою і впливовою. 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, що дозволило Ядвізі Станіскіс [699, с. 105] охарактеризувати це явище, як «функціоналізацію патології». На її думку, ця патологія є не чимось периферійним і тимчасовим, а центральним явищем, яке впливає на всю трансформацію.

Подібна картина спостерігається тією чи іншою мірою у всіх посткомуністичних державах, що робить необхідним врахування тіньового впливу при модернізації публічної адміністрації. Потрібно відзначити значний вплив на процеси модернізації ідеологічного, націоналістичного та релігійного чинників.

Український дослідник О.Шевченко у програмній, як ми вважаємо, статті [525] наголошує, що конкретний сценарій і, власне кажучи, сама міфологема відродження пов'язуються із відповіддю на конкретні запитання «Хто ми?», «Де ми перебуваємо?» та «В якому напрямку прямуватимемо?». О.Шевченко відзначає, що «парадоксальність посткомуністичної ситуації полягає в експансії міфологічної свідомості, зниженні критичної рефлексії щодо найновітнішого «Новоязу» та його поширених концептуальних утворень. Відверта наївність пропагандистського міфу радянських часів народжувала критичну дистанцію між сферою публічного слова та здоровим глуздом повсякденного життя. Зараз ця дистанція зникла, і основні стереотипи “мови влади”, які віддзеркалюються в засобах масової інформації, виступають водночас не тільки основними концептуальними принципами політологів, але й основними аксіомами

масової свідомості. Ці новітні міфологеми спираються на прості, зрозумілі схеми і прозорі поняття, що начебто відповідають реальності, і ця псевдоочевидність породжує їх некритичне сприйняття».

Отже, влада отримала можливість впливу на суспільну свідомість та пояснення існуючих проблем впливом попереднього режиму. Міфологізація старого поєднується із міфологізацією феноменів Європи, громадянського суспільства тощо. Додамо ще й міфологізацією публічної адміністрації.

Українські соціологи 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 українські політики та більшість населення «знаходяться у соціальному просторі, наповненому політичними інсинуаціями та соціальними блуканнями». 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 [107].

Як частину ідеології розглядає міфологію О. Гриценко, обмежуючи поняття «міф» культурними явищами, які складають цілісну систему [121].

Певною мірою міфи створюються і політиками та соціологами. Наприклад, порізно можна оцінювати соціальний становище населення, а уявлення про покращення життя можуть зіграти роль «троянського коня» у процесах посткомуністичних трансформацій.

У літературі описуються два базових типи міфів – перший тип «основоположний» - уявлення про початок та походження суспільства, другий – «есхатологічний» - бачення майбутнього, яке створює практичний смисл сьогодення. Есхатологічні міфи використовують основоположні як основу, що допомагає кращому сприйняттю їх населенням. Виділяють чотири основних політичних міфи : Єдність, Спаситель, Теорія змови та Золотий вік. Всі вони не залежать від ідеології і можуть використовуватися політиками для обґрунтування власних дій. У посткомуністичних державах досить сильною є і комуністична міфологія, яка намагається довести наявність «золотого часу» у застійні роки, що сприймається частиною населення. Аналіз свідчить, що міфи застосовуються для обґрунтування своїх позицій усіма політичними гравцями.

Цікаве дослідження міфічних аспектів європейського об'єднання провів етнолог Ягелонського університету (Краків) Кшиштоф Ковальський. Простежуючи феномен європейської культури, він виявив особливості культури європейських інституцій та оцінив їх як певний компроміс, відзначив зв'язок євроінтеграції з теологією. Міф характеризується автором як спосіб моделювання дійсності. Надзвичайно важливим, з нашої точки зору, є звернення К.Ковальського до пояснення європейської символіки, включаючи також пов'язані з міфологією цікаві неофіційні аспекти [618].

Слід відзначити, що розвиток національної символіки має велике значення для посилення патріотизму та національного об'єднання, що чітко проявилось у посткомуністичних державах. Питання української національної символіки та методу її використання розглянуто у кількох наших публікаціях [258]. Проте загалом цю проблему слід віднести до недостатньо досліджених.

Варто відзначити також і широке використання західними вченими метафоричного осмислення феномену інтеграційних процесів. Методологічною основою для цього служать праці П.Фейерабенда, Дж. Лакоффа та М.Джонсона. Наголошується, що базові концепти, що використовуються у раціональному пізнанні суспільства, неминуче метафоричні, а метафори дозволяють збагатити теоретичне уявлення про досліджувані явища.

Важливим поняттям в період реформ і певним каменем спотикання у пошуку національної ідентичності в Україні, як і в інших державах, стала національна ідея. Сьогодні це одне із найуживаніших і, водночас, із найтуманніших понять, якими користуються українські політики та вчені (Левенець Ю., Медведчук В., Пашкова О., Розумний М., Рудакевич О., Солдатенко В.). Існуюче сьогодні багатоманіття тлумачень цього терміну свідчить про поєднання в ньому абстрактного та конкретного і ще раз підтверджує його важливість у трансформаційних процесах. Це питання особливо важливе у державах, які мають різноманітний 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.

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

Слід також звернути увагу і на феномен «образу», який осмислюється російськими вченими [461]. Образ держави має важливе значення до відношення до неї, як інших держав, так і власного населення. Позитивний образ Європи в Україні, як і в більшості посткомуністичних країн, формується під впливом не лише внутрішніх політичних сил, а й зовнішніх. Значну роль у цьому процесі відіграють неурядові організації. Водночас, частина політичних партій активно опираються цьому, наголошуючи на негативних наслідках модернізації та недоліках Заходу.

Важливим фактором модернізації став ідеологічний. В.Д.Бакуменко та Ю.П.Сурмін відзначають, що «дуже важливо забезпечити в країні високий ідейний і ціннісний потенціал реформування суспільства» [35, с. 31]. Професор Братиславського університету ім. Я.А.Коменського Ян Бунчак відзначає специфічну ситуацію у сфері суспільних цінностей після падіння комуністичного режиму: втрату впливу його офіційної ідеології – історичного матеріалізму. Це відбулося внаслідок повернення цінностей, що існували до соціалізму, і привело до значних відмінностей із західною Європою, яка давно вже пройшла подібний етап розвитку [60].

Країни ЦСЄ по-різному використали в процесі трансформації західні цивілізаційні зразки. Спеціалісти сходяться на думці, що існує два основних виміри, за якими відрізняються між собою національні системи цінностей: поняття авторитету та відношення до нього; співвідношення матеріальних цінностей та цінностей самореалізації.

В країнах ЦСЄ відбувся процес зближення дистанції між авторитетом та індивідумом, а також значно зросла орієнтація на матеріальні цінності. Цей феномен посилюється із зростанням рівня бідності населення. Разом з тим, дослідження свідчать про відносну стабільність національних цінностей.

Зміни у суспільній свідомості відбувалися за кількома напрямками. Зокрема, більш чіткими стали межі соціальних груп та відношення між ними, зменшився рівень довіри до інших людей. Змінилося відношення до праці, визначальною стала її матеріальна оцінка. Зросла цінність робочого місця. Змінилося відношення до релігії, зріс авторитет церкви.

Завідувач кафедри соціології Російської академії державної служби при Президентові РФ Володимир Бойков відзначає, що масова свідомість в Росії за останні п'ятнадцять років суттєво змінилася. Соціологічні опитування свідчать, що суспільство, в основному, звільнилося від ідеологічного табування, стало менш політизованим та більш толерантним. Поряд з цим відбувся психологічний стрес, утвердилося почуття тривоги та очікування загрози від майбутнього [53, с. 46].

Однією із форм соціально-психологічної адаптації людей стала їх 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 та інших. Антиподи моралі все частіше сприймаються не як аномалія, а як виправданий варіант відносин у побуті, політиці, економіці. Водночас помітним стає очікування населенням зусиль по зміцненню моралі та наведення порядку від держави, що стає підставою для її централізації та посилення.

Значна частина російських науковців та публіцистів оцінюють це явище як ментальну схильність російського суспільства до авторитарного типу політичного режиму, несприйняття демократії (Ю.Левада). Але М.І.Лапін стверджує про переважання думки про однакову цінність демократії та безпеки і ставить питання про необхідність поєднання двох цілей [252; 253].

В Росії також розглядається проблема подвійної моралі як при соціалізмі, так і в нових умовах. На думку В. Бойкова, «прогресивна за своєю суттю і змістом» радянська мораль порушувалася подвійними стандартами. Приблизно така ж ситуація подвійної моралі фіксується і в перехідний період. Робиться висновок про поступове формування нової моралі на основі характерного для попереднього періоду колективізму та посилення індивідуалізму. Більшість населення не заперечує соціалізм та вважає можливість застосування його цінностей в нових умовах. Характерно, що капіталізм асоціюється в свідомості багатьох людей із націоналізмом і диктатурою, а соціалізм – з демократією. Соціологічні дослідження приводять до висновку, що люди звикають до відмінностей у доходах, але не погоджуються із неправомірними методами досягнення багатства [53, с. 49].

Місце та роль ідеології у системі державного управління досить ґрунтовно простежує у монографії та низці статей українська дослідниця Р.В.Войтович, яка характеризує ідеологію як теоретичну форму вираження, репрезентації, обґрунтування, легітимізації інтересів певної соціальної групи [81, 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.Г.Кремень, В.С.Лісовий .

Характерним для українських дослідників є звернення до спадщини засновників українського націоналізму, особливо до праць В.Липинського.

Ідеологічна складова політичної та економічної трансформації України досліджується у працях М.І.Михальченка, В.С.Журавського, В.В. Танчера, які закликають до переходу від залишків пострадянського «тимчасового авторитаризму» центральної влади до «постійної демократії, в яку будуть втягнуті регіони та більшість населення [323, с.113-131].

Варто підтримати спостереження білоруських авторів В.Рондо, В.Чернова та А.Казакевича, що ідеології формуються разом із процесом модернізації, тобто переходом людства від традиційного суспільства до сучасного. Водночас стоїть питання про суть та значення ідеологій у посткомуністичному суспільстві [423, с.5].

Проаналізовані нами дослідження польських авторів щодо ролі ідеології у трансформаційних процесах свідчать про їх переконання, що на першому етапі трансформації спільним у посткомуністичних державах було захоплення ідеєю лібералізму та ринкової економіки (З. Краснодєбський). У посткомуністичних суспільств не було часу для глибокого аналізу перспективи, хотілося швидше наздогнати Захід, використовуючи його ж ідеологію та інструменти. Говорилося також про «перемогу добра над злом, моральності над цинізмом та брутальністю». І лише після лавини змін почалося переосмислення підходів (А. Антошевський). Відзначається також і певна відмінність у ментальності населення. Так, одним із ключових показників стану лібералізації було відношення до минулого, що особливо яскраво проявилось у правовому регулюванні люстрації (виявлення фактів співпраці із спеціальними службами) та декомунізації (виведення з політичного життя колишніх партійних та радянських функціонерів). На думку ліберальних ідеологів, ці рішучі дії повинні були стати свідченням рішучого розриву з минулим, що зіткнулося із вищим рівнем консерватизму у країнах СНД. Відзначається також страх еліт перед націоналізмом, трибалізмом, колективізмом, які більш помітними були у азійських республіках колишнього СРСР, але частково виявлялися і в інших посткомуністичних державах. Повсюди різною мірою проявилася загроза громадянської війни, погромів тощо, що сприяло формуванню підходів до держави як нейтральної у політичному відношенні та акцентуванні зусиль на пошуках громадського компромісу.

Проявився також цікавий феномен, названий Яцьком Салієм «дилемою мамонта та папуги». «Мамонт» ізолюється від зовнішніх впливів, а «папуга» нездатний до співпраці

у досягненні європейських цінностей [696, с.79]. Застосовуючи перше визначення до Білорусі, польські автори критично відзначали, що і їх держава ближча до «папуги», ніж до «білого орла».

Слід відзначити, що з початку модернізації у посткомуністичних державах відбулися фундаментальні зміни у ціннісній орієнтації людей. Наприклад, значно зросла віра людей у можливість та необхідність змін, посилювався 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.

Разом з тим, отримала розвиток і протилежна традиція – «деідеологізація», яка привела вже у другій половині ХХ століття до переходу від ідеологічних конфліктів політичних партій до протистояння щодо специфіки управлінських процесів. З'явилися навіть передбачення про «кінець ідеології» (Д.Белл, С.Ліпсет, Р. Арон та інші американські і західноєвропейські автори). Але такі точки зору були спростовані життям з появою рухів «нових лівих», неонацизму, неорасизму тощо.

Тому вже в 70-х роках ХХ століття почався процес відновлення ідеологій – «реідеологізація», проявом чого стало поширення неоконсерватизму. Щоправда, розпад системи соціалізму знову привів до поширення думки про перемогу ліберальних цінностей та необхідність деідеологізації відносин.

Політична ідеологія має складну систему, яка поєднує такі частини: теорія, яка служить для орієнтації певних суспільних груп; цінності та норми, що надають ідеологічним установкам нормативного характеру; ідеали та програми політичної дії, які націлюють на майбутнє.

Посилюється значення проміжних доктрин, які охоплюють сусідні суперідеології, розраховуючи на розширення електорату (наприклад, соціал-демократи, християнські демократи, неоконсерватори, ліберальні демократи тощо). Події 1989 року в Центральній та Східній Європі відбувалися як «моральні революції», як надія на нове, краще життя, початок нової епохи. Варто зробити 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.

Основними функціями ідеології є: інтегруюча, прогностична, теоретична, психологічна, соціологізація, мобілізація та легітимізація намірів на владу.

В.Ровдо, В.Чернов та А. Казакевич відзначають, що у нестабільних суспільствах, що перебувають на етапі модернізації, консерватизм замінюється націоналізмом, який

виступає як самостійна ідейно-політична сила с. 26 Націоналізм відіграв важливу роль у модернізаційних процесах в країнах ЦСЄ. Відомий французький історик П.Альтер відмічає, що протягом останніх двох століть націоналізм визначав особливості європейської історії більше, ніж ідеї свободи, парламентської демократії чи комунізму. Сконцентровано підходи до цього явища можна простежити по виданій у 2006 році антології праць [336]. Як відзначають українські дослідники цього феномену В.Лісовий та О.Проценко у передмові до цієї антології, саме внаслідок впливу націоналізму у період нового часу європейської історії старий політичний порядок зазнав суттєвих змін: відтепер його базисним елементом стала національна держава. У нашу епоху свідченням сили націоналізму був розвал комуністичної імперії (СРСР), розпад Югославії та Чехословаччини. У цих державах націоналізм було «законсервовано», але саме він, за відсутності громадянського суспільства, став конкурентом правлячим партіям. Процес реальної демократизації в СРСР почався з появою національних рухів, які спочатку були зорієнтовані на загальнодемократичні та ліберальні гасла. Проте слід відзначити суттєву різницю у завданнях націоналізму у посткомуністичних країнах. 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. Популярним у Росії було також гасло єдності слов'ян.

З точки зору європеїзації це приводило до суперечливих ситуацій. Так, в Україні націоналісти підтримували прийняття Закону «Про національні меншини в Україні», а російські націонал-патріоти опиралися прийняттю ідентичного закону. Найбільш рішуче налаштованими на захист прав корінного населення були націоналісти прибалтійських держав.

Варто також відзначити зниження ролі націоналістичних концепцій та сил у зв'язку зі зміцненням державності.

Професор Австралійського національного університету, історик ідей Юджин Каменка наголошує, що сучасний політичний націоналізм твориться в процесі стабілізації чи уможливлення переходу від автократичного до демократичного або принаймні народного способу правління. «Це перетворення і переформування громад і політичних кордонів відбувалося в обставинах, коли основи традиційної системи врядування були вкрай розхитані» [336, с.99].

Типологію націоналізмів пропонує Ентоні Д.Сміт. Варто звернути увагу на територіальний націоналізм, що після здобуття незалежності «намагатиметься об'єднати та інтегрувати в нову політичну спільноту часто етнічно строкате населення і витворити

нову «територіальну націю» з колишньої колоніальної держави; це інтегральні націоналізми» [336, с.497].

Для етнічних націоналізмів після здобуття незалежності характерне прагнення поширитися, приєднуючи етнічних «родичів» поза межами теперішніх кордонів «етнічної нації» та землі, населені ними, або формуючи набагато більшу «етнонаціональну» державу через союз культурно і етнічно близьких етнонаціональних держав; це іредентистські і «пан-націоналізми»

Джон Гатчінсон аналізує культурний націоналізм як рух модернізації с.504, відзначаючи його позитивну роль у цьому процесі та наголошуючи, що культурні націоналісти є речниками морального оновлення; вони започатковують ідеологічні рухи в періоди суспільних криз для того, щоб реформувати систему світоглядних орієнтацій спільноти та запропонувати моделі суспільно-політичного розвитку, які б втілювали в собі їх стратегії модернізації. У визначенні цих цілей поняття світської наднаціональної культури відіграє важливу роль. «Стисло кажучи, повернення до народності не є втечею ввід світу: воно є засобом перевести націю з наявної відсталості та роздільності на найвищий ступінь суспільного розвитку» [336, с. 506].

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. З цього приводу триває дискусія між примордіалістами та модерністами.

В Україні на початку незалежності яскраво проявився перший, так званий «шароварний», етап націоналізму, що було відображенням закономірності, яку відмічає Ю. Каменка, наголошуючи, що сьогоднішній 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» [336, с.102].

Професор соціології Лондонської школи економіки, автор таких фундаментальних праць як «Теорія націоналізму», «Національна ідентичність» та «Націоналізм і модернізм» Ентоні Д.Сміт пов'язує розвиток націоналізму у світі в наші дні саме із прищепленням та адаптацією західних ідей нації і національного відродження [336, с.171]. Англійський історик та соціолог Ерік Дж. сучасний націоналізм він вважає пострадянським явищем. [336, с. 193]. 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» [336, с. 193-194]. Націоналізм посприяв демократичним змінам, але не був тим важливим фактором, що спричинив їх.

Націоналізм не був рушійною силою змін у посткомуністичних державах, не став причиною розвалу імперій, не проявився активно і під час об'єднання Німеччини. Гобсбаум відзначає, що «націоналістичні організації та їхня агітація перебували на краю політичного спектра» [336, с. 194].

Глобалізм нівелює вплив націоналізму. Так, обмежується вплив національних економік, який замінюється транснаціональним співробітництвом. Значно зросла роль міжнародних економічних організацій та їх вплив на національні економіки. Різко зросло число міжурядових та неурядових міжнародних організацій. Масштабні політичні конфлікти сучасності вже пов'язані не з національними державами, а мають «ідеологічний» характер. Важливо також врахувати, що прагнення сепаратистських рухів малих націй спрямоване, як правило, на входження до великих економічних структур (ЄС) та забезпечення в їх рамках свого розвитку.

Свобода та плюралізм більше захищені у великих державах, що усвідомлюють свою багато національність і багато культурність. Ідеалом малих держав є етнічно-мовна та культурна однорідність, що приводить до особливої уваги націоналістичних кіл до цих проблем. Прикладом може бути діяльність словацьких націоналістів, які у 1990 році висунули вимогу зробити словацьку мову єдиною офіційною та примусити 600 000 етнічних угорців користуватися цією мовою в офіційних стосунках. Як відзначає Петер Альтер, крім визначення національних меншин, поняття «національність» застосовують у внутрішньодержавному праві, насамперед у Західній Європі, у значенні громадянство чи підданство («nationality», «nationalite») [336, с.279]. Слід взяти до уваги той факт, що у Європі проживають народи, чия національна свідомість не може трактуватися однозначно. Наприклад, македонці досі самі визначаються щодо свого походження – від болгарської гілки, греків чи сербів?

Проблемою ідентичності стала у державах ЦСЄ і політика у сфері громадянства. Нові держави встановлювали своє власне громадянство, що сприяло посиленню державності та 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.

Карл Дейч відзначає, що націоналізм може виявитися просто швидким процесом вестернізації, або ж навпаки, стверджувати відданість старим звичаям та традиціям [336,

с. 329]. Досить частим у сучасній Росії є звернення до творчості одного з найвідоміших представників радикального націоналізму Миколи Данилевського. У його праці «Росія та Європа. Погляд на культурні і політичні відносини між слов'янським і германо-латинським світами» обґрунтовано панславизм та протистояння Росії і Заходу [134]. Ця ідея обраного народу знаходить застосування у деяких сучасних концепціях розвитку Росії.

Блискучий аналіз польського націоналізму та його ролі у модернізації цих процесів робить професор історії університету Нотр-Дам (США), член-кореспондент Польської Академії наук Анджей Валіцький в есе «Три патріотизми» [67]. 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. У роботі відзначено наявну в Польщі традицію ідеалізувати спадщину шляхетської демократії. Наголошено на подібності «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. Польська демократична традиція поєднувалася з глибоко вкоріненою ворожістю до «буржуазних» цінностей і створювала психологічні перепони в процесі економічної модернізації [67, с. 577]. Іншими особливостями польської модернізації була надмірна віра польського населення в силу «волі народу» та вирішальної сили політичних рішень. Яскраво проявилася також відданість умовам та спадщина романтизму. Подібною з українською є така риса польського національного характеру, як схильність до культу мучеників, до уславлення своїх поразок. Тому А.Валіцький відзначає, що для розуміння відмінностей між країнами «соціалістичного табору» не досить проаналізувати досвід 40 років комуністичної влади, «треба подеколи сягати набагато давніших традицій» [67, с. 578]. Е.Тодорова, аналізуючи болгарський націоналізм, відзначає, що він необхідний для створення прийнятних умов для модернізації [478].

Після розпаду СРСР, східноєвропейський націоналізм звернув свою увагу на Захід, сподіваючись на поліпшення адаптації та інтеграції. Певним стримуючим фактором було побоювання периферійності у ЄС нових країн. Розширення ЄС певною мірою змінило відношення у старих державах до націоналізму у державах-кандидатах. Євроінтеграційні сили виявили здатність абсорбувати націоналізм різного типу. Зрештою, вступ до

Європейського Союзу не став на заваді національній ідентичності в посткомуністичних державах. 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 Україні це питання є одним із найбільш популярних та досліджених.

Необхідно враховувати і роль в посткомуністичних перетвореннях релігійного фактора. Таку спробу знаходимо у книзі болгарського автора Інни Мерджанової «Релігія, націоналізм і громадянське суспільство у Східній Європі –посткомуністичний палімпсест» [640], 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, що 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. В 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 частиною. На думку деяких дослідників, релігія є важливою ланкою у побудові громадянського суспільства.

Проте роль релігійного чинника в окремих державах була різною. Найбільше релігійний вплив проявився у Польщі. Це підкреслює, зокрема, польський політолог Е.Внук-Липинський, відзначаючи «привіліюване становище церкви» [709]. Католицька церква в Польщі 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 [617].

Важливим для польської громадськості було звернення керівників католицької церкви до мирян напередодні вступ країни до ЄС «Слово єпископів польських з приводу вступу Польщі до Європейського Союзу»

Вказувалося, що приєднання до ЄС створює для народу та церкви нові шанси, але й нові виклики, особливо щодо ідентичності (*tozsamosc*) та незалежності. Вказувалося, що інтеграційні процеси є неодмінною умовою глобалізації, а польський народ має значний досвід відстоювання своїх цінностей. Відзначалися як позитив європейські традиції у соціально-політичній та культурній сферах.

Проте, 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 [631].

З метою визначення рівня зацікавленості дослідників проблемою ролі релігії у ЦСЄ нами проаналізовано напрями досліджень та основні публікації з даного питання. Слід відзначити, що дану проблему можна віднести до популярних. Так, в останньому огляді німецькомовної літератури на тему «Релігія у Східній Європі» (жовтень 2008 року) вміщено інформацію про 126 публікацій, що стосуються посткомуністичних країн. Певне уявлення про важливість тих чи інших проблем дає зроблений нами підрахунок їх висвітлення у цих публікаціях. Так, католицька церква та католицизм розглядаються у 42 публікаціях, православ'я – 31, іслам – 24, іудаїзм – 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 та Болгарії -10, Угорщині -6. Дослідниками наголошується на наявності проблеми антисемітизму в Польщі та у східних районах України [605].

Костянтин Костюк відзначає, що православна церква відігравала особливу роль у посткомуністичній трансформації в Росії та наголошує на її специфічному політичному потенціалі. Відродження церкви у пострадянський період примусило уважніше аналізувати взаємовідносини між церквою, державою, політикою, культурою та релігією [616].

Анте Лібау відзначає особливо значну роль польської католицької церкви у налагодження діалогу між владою та опозицією у перші роки посткомуністичних перетворень [629], а Сабіна Рамет відзначає зростання традиційно високої ролі костьолу в

житті польського суспільства після 1989 року. Наголошується також на великому значенні підтримки євро інтеграційних прагнень Польщі папою Павлом II [678].

Радослав Стефанчік відзначає наявність у політичному житті Словаччини релігійного впливу, що проявлялося в діяльності відповідних політичних сил. У роки трансформації відбулося відродження політичних партій, зорієнтованих на роботу із віруючими [702].

Францішек 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 радянських часів польська католицька церква сприяла збереженню державності, то у посткомуністичний період посилилося кліше поляк –католик, як консервативне прагнення польського патріотизму, який проявляється у зростанні релігійної складової та презентується у сучасній польській свідомості та політичному житті [604]. Разом з тим, Магдалена 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 [660].

Свобода вірування у Центральній та Східній Європі між традицією та європеїзацією розглядається у збірнику під редакцією Г. Мансета та Б.Банашака. Особлива увага звертається на захист релігійних меншин. Серед робіт інших авторів варто виокремити статті українських дослідників Віталія Семківа та Дмитра Гудими [635].

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 відносин через реалізацію принципу свободи вірування. Відзначено, що у цьому відношенні немає європейської моделі, кожна держава має відображати свої традиції та особливості [636].

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.

Наступними важливими факторами модернізації є інституційність та респонсивність суспільства і влади, які розкриті у кількох наших публікаціях [131, с. 89-111].

На визначальне значення в житті суспільства інститутів, які він розуміє як «набір формальних правил, неформальних обмежень та механізмів їх примусового здійснення», вказує американський теоретик Д.Норт [354]. Він наголошує на важливості того, що формальні правила можуть бути змінені державою, а неформальні обмеження формуються під впливом суб'єктивного світосприймання людей, що й визначає експліцитний (усвідомлений –М.Л.) вибір формальних правил і розвиток неформальних обмежень. Необхідно взяти до уваги розуміння Д. Нортом поняття ідеологія як набору суб'єктивних моделей, за допомогою яких індивідууми пояснюють і розуміють світ навколо них. Роль ідеології посилюється разом із зростанням важливості вибору. Формальні правила, які приймаються насамперед державою, визначають ієрархію держави, структуру прийняття рішень та контролю їх виконання. Неформальні правила дозволяють людям діяти автоматично у звичних ситуаціях. Ці норми поведінки важче змінити.

Аналіз літератури дозволяє зробити висновок, що досі не вироблено єдиної концепції щодо змісту поняття «інституція». Це стосується не лише праць українських дослідників, а й зарубіжних лідерів «неоінституціоналізму». Наприклад, Д.Норт відрізняє організації, вважаючи їх рушійною силою інституційних змін [352], а Дж.Ходжсон фірми та організації відносить до інституцій [508]. Ми підтримуємо саме таке широке розуміння інституцій, яке все більше застосовується як у зарубіжній, так і в українській науці, наголошуючи на необхідності взаємозв'язку усіх інституційних факторів.

Джерелом інституційних змін є зміни у світосприйманні людей, які формуються під впливом викликів часу, що помітно із ситуації у Центральній та Східній Європі, що склалася в наші дні. Д. Норт наголошує, що відносний успіх політичних мійр був наслідком неформальних норм докомуністичних традицій. Приймаючи загалом це твердження Д.Норта, мусимо водночас не погодитися з його категоричним узагальненням, оскільки умови в республіках Радянського Союзу відрізнялися у зв'язку з різним рівнем їх розвитку та національними традиціями.

Наш аналіз трансформаційних процесів свідчить про недооцінку ролі ідеології, яка часто замінюється особистісним фактором лідерів, надмірне зловживання держави змінами правил гри та розгубленість громадян, внаслідок втрати орієнтирів у неформальних правилах. На наш погляд, спостерігається розбіжність, коли різні категорії громадян діють за різними неформальними правилами.

Отже, значним стримуючим фактором модернізації є «залежність від обраного маршруту» та невідповідність сформованих раніше цінностей умовам нового часу. Ця проблема поглиблено вивчається сучасними вченими. Так, Є. Головаха та Н. Паніна досліджують процес пострадянської деінституціалізації, стверджуючи, що гіпотеза про можливе збереження старих інститутів у нових соціальних умовах навряд чи може бути конкурентоспроможною у поясненні чинників соціальної стабільності у перехідному суспільстві. Відмічається також феномен подвійної інституціоналізації, коли системоутворюючі інститути радянського суспільства втратили легальність внаслідок реформ, але не втратили легітимності внаслідок згоди людей із правилами, що ґрунтуються на патерналізмі. Водночас нелегальні інститути радянського суспільства трансформувалися у легальні інститути перехідного суспільства, але не набули необхідної легітимності. Тому помітною є амбівалентність громадян щодо інституціональних утворень [108, с. 13-15].

За кордоном, на наш погляд, і в економічній науці, і в політології, соціології, науках з державного управління на перше місце виходять дослідження, що ґрунтуються на інституціоналізмі. Інституції розглядаються як основні змінні чинники розвитку. Так, Л.Бальцерович саме з інституційними умовами пов'язує аналіз поведінки людини та наголошує на зростанні інтересу до інституційних чинників. Як сукупність інституцій розглядає Л.Бальцерович інституційну систему кожної держави, яку пропонує поділити на три взаємопов'язані категорії: загальна законодавча база та її складові; інституційні структури, які також називаються формальними організаціями. Типи й значення існуючих організацій залежить, на його думку, від їхніх юридичних моделей, що містяться в загальній законодавчій базі; інституційно детерміновані соціальні механізми, які складаються з дій та взаємодій багатьох людей, а їхній тип і властивості залежать від загальної законодавчої бази та інституційних структур.

З точки зору дослідження взаємовідносин в суспільстві та ролі та органів державного управління важливо звернути увагу і на пропозицію Л.Бальцеровича зосередитися на чотирьох проблемах: розробка чіткого і методологічно надійного аналітичного підґрунтя для вивчення інституцій та людської поведінки; проблема відповідності (співіснування, сумісність); проблема ефективності; інституційна динаміка [37, с.6]

Професор університету Дж. Вашингтона Тарас Кузьо, аналізуючи причини неспрацювання в Україні рецептів побудови демократії в країнах Центрально-Східної Європи, відзначає, що напрацювання сучасної порівняльної політології, макроісторичної соціології і неінституційного аналізу переконливо продемонстрували важливість

процесів раціонально-бюрократичної трансформації та формування структур національної держави (Nation-building) для приборкування апетитів політичних еліт і створення умов для успішної демократизації. Країни ЦСЄ, що вже мали свою державність раніше, виявилися більш успішними на шляху демократизації. Т.Кузьо зазначає, що «постколоніальні транзити в колишніх республіках СРСР та деяких югославських республіках краще можна зрозуміти як квадротранзити, тому що вони зіштовхуються з фундаментальними проблемами державності, створення нації, відносинами з національними меншинами та колишніми метрополіями. Чотирма складовими елементами такого переходу є демократизація, маркетизація, будівництво модерної держави і громадянської нації» [246, с. 177].

На думку О.Фісуна, формальна інсталяція демократичних інститутів в умовах незакінченої раціонально-бюрократичної трансформації держави веде до виникнення сучасного патримоніалізму (Г. Рот) і неопатримоніалізму (Ш. Ейзенштадт, Ж.-Ф. Медар), тобто форми беззастережного володіння й керування державою як своєю приватною власністю на взірць розпорядження землевласником своєю вотчиною [499].

П. Штомпка на прикладі подолання травм перехідного періоду в Польщі показав, що саме інституційні структури допомогли громадянам адаптуватися до нових умов [531, 18, с.10-11] Ця обставина формулювала їх впевненість у завтрашньому дні, уявлення про відповідальність влади та впливовість громадської активності, що, в свою чергу, приводило до інституціалізації нових форм соціальної участі у модернізаційних проектах влади. У той же час, інша польська дослідниця, М. Ярош, вказує на наявність «інституційної патології» [603, с. 3].

Проте, загалом відносно Польщі в українських та російських вчених склалося дещо зідеалізоване уявлення, що особливо проявляється при порівнянні польських та вітчизняних умов модернізації. Так, російський вчений І.Климов відзначає, що в Росії перехідна ситуація складалася суттєво іншим чином, ніж у Польщі. «Швидше слід говорити про розрив у соціальному впливі, ослабленості соціальної тканини, конфліктній невідповідності соціальних практик, що створювалися, з одного боку, та реалізованих принципів інституційної перебудови суспільства – з іншого» [210, с.1]. Інша російська дослідниця С.Матвеева відзначає «глибоку специфіку модернізації в Росії»: суспільство розкололося, поляризувалося, а ціннісні різноманіття перетворилися в конфлікт не лише цінностей, а й цивілізаційних типів [305].

Очевидно, що потрібно виходити з усвідомлення наявності в кожній із посткомуністичних держав схожих процесів і відмінностей у домінуванні тих чи інших з них. Варто, наприклад, звернути увагу на такий феномен: в Росії постійно відзначається

неефективність існуючих інститутів (виборів, поділу влади, парламенту, політичних партій та громадських організацій тощо). Проте ці інститути функціонують без суттєвих змін. С.Патрушев вважає, що це викликано незацікавленістю діючих агентів змінювати правила гри та бажанням держави максимізувати різницю між доходами та витратами казни [187, с. 31].

На наш погляд, така оцінка може бути доповнена спостереженням щодо централізації російської держави через інститут президента, дієвість якого особливо помітна на фоні неефективності інших інститутів. Отже, можна зробити припущення про свідому інституційну політику, спрямовану на зростання ролі держави. Залежність еволюції російського суспільства від обраної раніше траєкторії відзначають багато дослідників. Так, професор Ю.Пивоваров вказує, що Росія не просто повернулася до початку 90-х років, а повернулася «зовсім», до того, що було завжди, незважаючи на велику кількість реформ та поверхневий плюралізм [386].

У Росії, як і в Україні, найбільш яскраво проявляється ще одна особливість, що менш помітно у центральноєвропейській частині інших посткомуністичних держав: не інститути визначають рамки дій учасників політичного процесу, а учасники «підганяють» інститути під свої потреби. Про це, зокрема, свідчать періодичні зміни виборчого законодавства (в Україні практично напередодні кожних виборів та навіть під час них), продовження терміну дії президента чи парламенту тощо. Крім того, доцільно взяти до уваги і слабкість традицій інституціоналізму. Як зазначає В.Смирнов, у свідомості більшості населення Росії головними були не політико-державні інститути як такі, а якість людей, що їх очолювали. Тому основні надії людей пов'язувалися не з власними зусиллями чи публічними установами, а із «царем-батьошкою», «добрим барином», дбайливим генсеком чи президентом [390, с. 117]. В Україні цей феномен яскраво проявляється щодо політичних партій, які населенням пов'язуються не з ідеологією, а з лідерами. Ігор Бураковський стверджує, що однією з проблем сучасної України є погана інституціоналізація верховенства права. Це виявляється в тому, що юридичні інститути слабкі й політизовані, неозброєним оком видно їх залежність від виконавчої влади [61, с.62]. В. Сіденко відмічає в Україні «інституційний провал», що заважає її ефективному розвитку. Слід відзначити також увагу українських дослідників (І.Колесник, О.Молодцов, О.Носова, А.Ткач та інші) до проблеми «інституційної невизначеності», яка є суттєвим фактором уповільнення трансформації. Доречно зазначити, що категорія «інституційної невизначеності» випадає зі сфери політологічних досліджень і за спостереженням російських дослідників.

Подолання інституційної невизначеності є необхідною умовою модернізації суспільства. У цьому відношенні варто наголосити на зміні суті держави та її сприймання суспільством. Замість «машини для панування» повинна постати соціальна організація, основними завданнями якої мають бути соціальний захист та обслуговування населення, регулювання економічного розвитку, організація політичного життя тощо. Важливим є поглиблення партнерських відносин державних інститутів із інститутами громадянського суспільства. Інституційну систему держави складає сукупність її інституцій: законодавчої бази, організацій та соціальних механізмів. Законодавча база формується у процесі функціонування політичної системи. Саме від законодавчої бази залежить формування інституційних структур – організацій. Проте, варто зауважити, що у перехідний період легітимізація існуючих вже організацій приводить і до зміни законодавчої бази. Інституційно-детерміновані соціальні механізми – це дії і взаємодії людей, що залежать від законодавчої бази та наявних структур. Аналізуючи інституційну систему держави, варто відштовхуватися від її поділу на підсистеми, насамперед політичну та економічну, зважаючи також на їх взаємозв'язок та часткове переплетіння. Наприклад, частину інституцій можна вважати спільними як для політичної, так і для економічної системи. Слід також зауважити, що у дослідженнях увага в основному звертається на змінах чи розбіжностях у структурах інституцій, але поза увагою здебільшого залишається питання дотримання відповідних правових норм. Скажімо, законодавче забезпечення свободи слова не завжди знаходить реальне підтвердження на практиці.

Світовий досвід свідчить, що для успішного всебічного розвитку держави повинні мати такі розвинуті інституції: відкрита ринкова економіка, переважання приватної власності; ефективні державні організації з низьким рівнем корупції; демократична політична система із високим рівнем конкуренції та надійними механізмами контролю громадянського суспільства над державою. Важливими факторами стабільного розвитку є висока політична культура громадян та мінімальний розрив між формальними та неформальними нормами соціальної поведінки.

Як відзначає Б.І.Макаренко, об'єктивні факти свідчать, що Центральна і Південно-Східна Європа добились суттєвих результатів у справі інституціонального будівництва [296, с.1]. 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. Водночас, навряд чи можна стверджувати, що революційні перетворення у країнах Центральної та Східної Європи в кінці XX- на початку XXI століттях були здійснені за чийсь планом. Тому є потреба простежити причинно-наслідкові зв'язки у демократичних перетвореннях та їх національні особливості.

Російські вчені неодноразово відзначали, що головним протиріччям розвитку Росії на початку XXI століття є протиріччя між достатніми для успішної модернізації ресурсами - природними, технологічними, соціальними, людськими – і поганою якістю держави, що веде до неефективного використання вказаних ресурсів (як ресурсів саме національних), їх недорозвиненості і навіть деградації) Аналізуючи цю проблему, М. Афанасьєв приходять до висновку, що погана якість держави є наслідком примітивізації і значною мірою деінституціоналізації соціального управління. Деінституціоналізація розглядається як наслідок усвідомленого курсу державної еволюції, який можна визначити як посилення влади замість її розвитку за європейськими принципами, впровадження в життя принципів «вертикаль влади» та «ручне управління» [24].

Доцільно зауважити також інституційність негативних явищ. Наприклад, українські дослідники А.А.Гриценко та О.А.Гриценко аналізують хабарництво саме як інституційний комплекс [120, с.45]. Слід зауважити, що згідно з відомим індексом глобальної конкурентоспроможності саме низька якість інститутів є основним фактором низької конкурентоспроможності України. Зокрема, проблемами є етика поведінки бізнесу, захист прав власності, прозорість прийняття урядових рішень, відсутність незалежності судової влади, довіра суспільства до політиків, ефективність державного та корпоративного управління, фаворитизм у прийнятті державних рішень, організована злочинність тощо.

Отже, в Україні основною має стати турбота про створення якісних інституцій, необхідних для розвитку задекларованої незалежної і суверенної, демократичної, соціальної, правової держави та підготовку персоналу для них. Безумовно, що у цьому необхідним джерелом для вирішення конкретних проблем реформування мусить стати іноземний досвід, який свідчить, наприклад, що реформи систем державного управління «здійснюються, передусім, через реформування систем державної служби»[127, с. 338].

Водночас велике значення має і розвиток недержавних інституцій. Іноземна та вітчизняна практика свідчить про необхідність зростання ролі міжсекторної співпраці. У процесі її розвитку основними суб'єктами виступають влада, бізнес та НДО (недержавні організації). В Україні, як і в інших посткомуністичних державах, цей останній за переліком, але далеко не останній за значенням, сектор формується

громадськими (некомерційними, недержавними, неурядовими) організаціями. Звичайно, як саме явище, так і термінологія в Україні ще не є усталеними. Потребує удосконалення і правове поле функціонування неурядових організацій. Однак загальною є тенденція до посилення їх суспільної ролі, кількісного і якісного зростання. Зрештою, якщо вважати невідворотною побудову в Україні громадянського суспільства, то "третій сектор", який є його інституційною інфраструктурою, просто "приречений" на розвиток.

Отже, інституалізація є важливим чинником проведення реформ. Але сама по собі вона здатна лише створити механізми, які потрібно доповнити необхідним для процесу модернізації змістом. Як відзначив професор О.Копиленко на міжнародному семінарі в Києві у 2000 році: «... виникає парадоксальна ситуація: як орган народного представництва Верховна Рада України водночас є одним із найзакритіших для громадян інститутів. Це парадокс, але про це ми повинні говорити абсолютно відверто. Вона була такою ж закритою для громадян і до 90-го року, в часи, коли Україна існувала ще в складі Радянського Союзу, а парламентаризм був суто формальним і ніяк не впливав на державний механізм. Рівень розвинутості парламентаризму, на жаль, не впливає на рівень доступності і прозорості парламентських процедур для громадян» [382].

Європейські інституції визнають, що розвиток соціального діалогу в державах, що переживають процес трансформації, має велике значення як необхідна частина впровадження *acquis communautaire* та реалізацію європейських соціальних норм. Як наголошують болгарські вчені, це передбачає: підготовку соціальних та трудових законів за європейськими стандартами; інституалізацію і розвиток соціальних партнерів; створення системи надання інформації та консультацій із соціальних питань [454].

На наш погляд, забезпечити інституалізацію українського суспільства та зробити відносини між владою і громадськістю відкритими і прозорими повинна допомогти респонсивність. Це поняття досі не використовувалося в українській науковій літературі, хоча воно набуває поширення в інших державах. Зокрема, в Росії цей термін використовується не лише у наукових дослідженнях з політології та соціології, а і у навчальних планах та пресі, а польський вчений, а польський автор С.Мазур відносить респонсивність до суттєвих канонів діяльності сучасної адміністрації [639, с. 15].

Респонсивність як явище вперше була проаналізована американськими соціологами в середині ХХ століття (Р. А. Даль, Р. Пеннок, Е. В. Етціоні). Сьогодні цій проблемі присвячені наукові роботи багатьох іноземних вчених (У. Алеман, К. Буш, І. Дерман, А. Капуст, В. Патцель, Ю. Файк, Я. Гилянський, І. Клімов, С. Клімова). Проте в українській науці респонсивність як явище залишається нерозкритим, хоча вітчизняні науковці загалом плідно досліджують проблему міжсекторних зв'язків (О. Балакірева,

О.Бойко-Бойчук, М. Бойчук, В. Кампо, М. Лендъел, С. Максименко, О. Соскін та інші) та прозорості і відкритості діяльності органів влади (Н. Гудима, І. Ібрагімова, В. Мельниченко, А. Михайленко та інші).

Суть поняття «респонсивність» певним чином розкриває його латинська основа «responsum» - відповідь. Нами прослідковано застосування терміну «респонсивність» в науковій літературі та на практиці в Німеччині (Responsivität), Польщі (responsiveness), Сербії (responsivnost, odazivnost) та у Росії (респонсивность) з метою виявлення підходів до розуміння суті цього поняття, а також значення респонсивності для процесу модернізації українського суспільства.

Даючи своє визначення поняття «респонсивність» як взаємної здатності суб'єктів перетворень сприймати та аналізувати позицію партнерів і опонентів та адекватним чином враховувати її у своїй діяльності, ми усвідомлюємо, що воно не може претендувати на повноту, а є одним із багатьох, що пояснюється, на наш погляд, поліпарадигмальністю суспільних процесів та прагненням вчених (політологів, соціологів, психологів тощо) застосувати цей термін до тієї чи іншої сфери суспільних відносин (респонсивність суспільства, влади, інститутів соціальної політики, колективу, особи, політична респонсивність тощо).

Наприклад, німецькі дослідники К. Буш, І. Дерман, А. Капуст у книзі «Філософія респонсивності» розглядають її з точки зору політології, соціології, етнографії, культурології, комунікативності і тощо [556]. Професор В. Патцель вважає респонсивність основою представницьких відносин, Х. Візенталь досліджує респонсивність у політичних процесах, відзначаючи респонсивність політичної системи, політичних партій, політиків, У. Алеман пише про респонсивність партій та суспільства, а Ю. Файк вивчає співвідношення респонсивності та демократії в епоху комп'ютеризації. Інші німецькі автори обґрунтовують необхідність респонсивності у педагогіці, сім'ї, сексуальних відносинах тощо.

Варто зазначити, що німецькі словники слово «Responsivität» трактують як запозичене. Вперше воно було застосоване американськими соціологами. Так, Роберт А.Даль ще в середині 50-х років ХХ століття розглядав вибори як інструмент політичної респонсивності. Інший відомий американський вчений Р.Пеннок дав визначення респонсивності, як «розвитку відносин і наданні смислу волі людей» [669]. А. Ротфельд, посилаючись на К.Дойча, поряд із ідентичністю та лояльністю вважає респонсивність елементом безпеки суспільства, визначаючи її як взаємну готовність до співпраці [682].

Чільне місце у впровадженні та аналізі поняття «респонсивність» належить А. В. Етціоні, американському соціологові, послідовникові М. Вебера. У своїй основній праці

«Активне суспільство: теорія соціальних і політичних процесів» (1968 р.) [568] Етціоні прагнув спроектувати таку схему суспільства, яка дала б можливість найкраще реалізувати загальнолюдські цінності. Ключовими поняттями при цьому виступають аутентичність людських потреб та респонсивність як організована здатність системи сприймати вплив і відкликатися на нього оптимальним чином. Важливо також звернути увагу на зауваження Етціоні щодо необхідності посилення централізованого контролю, який він розуміє не як нормативне регулювання, а як взаємодію влади та інформації. Такий підхід кореспондується із прийнятим у західній науці (Р. Лап'єр, Е. Рос, Р. Парк, А. Коен, Г. Тард) твердженням, згідно якого соціальний контроль розуміється як механізм підтримки соціальної рівноваги, спосіб саморегуляції соціальної системи, яка регламентує та консолідує діяльність своїх членів шляхом формування стандартів діяльності та їх оцінки на основі реальної діяльності людей та приведення цієї діяльності у відповідність до стандартів. А. Етціоні виділив три параметри респонсивності: здатність до систематизації інформації, нагромадження знань та досвіду; здатність планувати дії у відповідності до отриманої інформації та вимогами системи в цілому та її окремих складових; вміння адаптуватися, знаходити баланс між вимогами громадян та потребами виживання системи.

Констатуючи цей факт важливості врахування громадської думки державою, мусимо зауважити, що респонсивність влади повинна поєднуватися із респонсивністю суспільства. Такий широкий підхід дозволяє формувати зворотні зв'язки, розглядати громадян як активний чинник трансформаційних реформ, що вкрай важливо на етапі посткомуністичної модернізації.

Так, І.Клімов, спираючись на праці А.Етціоні [210] наголошує на важливості для влади «оптимальної відповіді» на запити суспільства. Надмірно лабільна, тобто нестійка, структура управління може виявитися нездатною ефективно виробляти та реалізовувати власні рішення, витрачаючи час і ресурси на внесення до них зайвих коректив. При занадто ригідній, тобто самовпевненій, закритій для критики і впливів управлінській структурі, навпаки, порушуються зв'язки в суспільстві, нагромаджуються протиріччя, які залишаються поза увагою управлінської структури. Слід також звернути увагу на основу тези І.Клімова: здатність влади як інституційної системи реагувати на вплив соціального середовища, точніше – його інституційного ладу, і соціальна мобілізація – фактори, що характеризують «активістські» можливості суспільства.

Параметрами такої суб'єктності є ідентичність, внутрішньогрупова солідарність, форми легітимізації, компетентність відносно режимів та правил трансформації, членство та лідерство, неформальний та інституціональний статуси, стійкість колективних

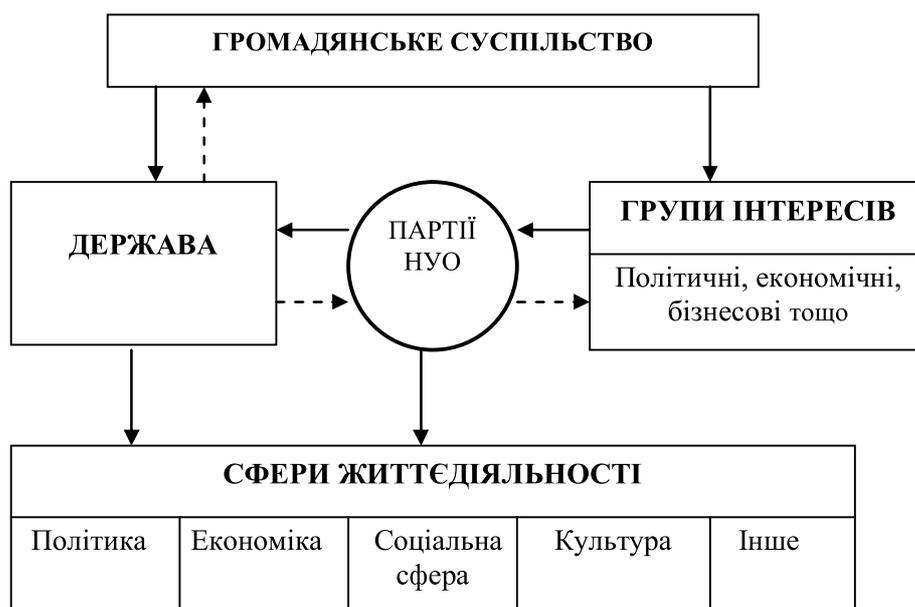
практик, соціальна ізоляція чи включеність. У цьому відношенні соціальну мобілізацію варто розглядати не лише як протест проти влади, а і як ресурс соціального діалогу та підтримки.

Говорячи про респонсивність у широкому значенні слова, на наш погляд, варто виділити, з одного боку, вміння влади отримувати, аналізувати та використовувати інформацію, а з іншого боку, – вміння громадськості усвідомлювати проблеми, ставити їх перед владою та добиватися їх реалізації. У цьому відношенні необхідно проаналізувати інструменти досягнення громадськістю та бізнесом своїх цілей. У літературі найбільш широко простежується таке поширене явище, як лобізм. Використовується також поняття «груп інтересу» чи «груп тиску». Польський дослідник Яцек Войницький, аналізуючи групи тиску у Центральній Європі, наголошує, що групи тиску, поряд із політичними партіями, відіграють важливу роль у процесі прийняття політичних рішень. Спираючись на праці Д. Гельда, А. Ріхарда та Б. Шклярського, цей автор наголошує, що групи інтересу мають вплив не лише на виконавчу владу, а й на законодавчу та органи територіального самоврядування. Вченим виділено два основні напрями таких інтересів: економічні, навколо яких сконцентровані такі групи тиску, як профспілки, організації роботодавців тощо, та символічні інтереси, що спираються на ключові цінності, які виражають феміністичні, екологічні, пацифістичні та інші організації [725].

Слід зазначити, що групи інтересів існували і в період соціалізму і відіграли помітну роль у трансформації суспільства. Наприклад, у Польщі «Солідарність» стала ключовим гравцем на політичній арені 80-х років ХХ століття. Важливою була і роль профспілок у Болгарії. Проте у інших соціалістичних державах профспілки, як і демократичні партії, відігравали швидше роль «трансформаційних пасків» комуністичної партії. У період трансформації у цих державах, в тому числі і в Україні, старі профспілки були союзниками посткомуністичних сил, що привело до появи альтернативних, так званих «незалежних» профспілок. Спостерігався також феномен перетворення консолідованих груп тиску у політичні партії (наприклад – Солідарність у Польщі).

В Угорщині ж спостерігався феномен об'єднання працедавців та працівників у єдині групи інтересу для захисту своїх цінностей. У Чехословаччині після «оксамитової революції» сорок одна профспілка об'єдналася у Конфедерацію профспілок.

Рисунок. Відносини громадянського суспільства, держави та груп інтересів



(Напрацювання власне)

Одночасно у посткомуністичних державах посилюється процес створення організацій працедавців, які використовували свої фінансові можливості для проникнення у парламенти, де мали значний вплив. Наприклад, у Болгарії активно діяв Блок бізнесу. Ці групи суттєвий впливали на законотворчий процес, особливо у економічній сфері. Окремого вивчення потребує і тінювий вплив олігархів, який особливо яскраво проявився в Україні.

Відзначаючи значну роль третього сектора, справедливо буде відмітити, що реформи засвідчили хибність сподівання, що асоціації та рухи громадянського суспільства стануть провідним фактором в ініціюванні, становленні та стабілізації демократичного управління через заміну держави у її різноманітних правах та обов'язках. Українські та зарубіжні вчені відзначають на прикладі різних посткомуністичних держав помітні результати у мобілізації індивідуальної ініціативи та відповідальності та створенні структур демократичного управління на різних рівнях. Але з'ясувалося, що неурядові організації виявилися нездатними замінити державу у її найважливіших функціях, оскільки не мали для цього необхідних фінансових, організаційних та кадрових ресурсів.

Важливо також відмітити і різноманітність очікувань громадян та різний рівень їх довіри до неурядових організацій, що яскраво проявилось в державах із більшими

традиціями патерналізму. Так, за висновком В.І.Жукова, оптимальною моделлю для більшості росіян є модель соціальної політики із ключовою роллю держави, як фактично єдиного значимого суб'єкта соціальної політики і механізмів її реалізації [172, с. 87]. Російські вчені вважають саме концентрацію влади, необхідною умовою реформ, що кореспондується із позицією самої влади.

Слід відзначити порівняльне дослідження політичної культури населення двадцяти двох країн Європи та Північної Америки, проведене на початку 90-х років ХХ століття спільно інститутом соціально-політичних досліджень РАН (Росія) та Тілбургського університету (Нідерланди) із залученням фахівців з інших країн. На жаль, в Україні це дослідження не проводилося, але ним було охоплено такі посткомуністичні держави, як Польща, Росія, Словаччина, Угорщина та Чехія. Увага концентрувалася на політичних цінностях та їх динаміці. Результати статистичного аналізу дозволили виділити 6 груп (кластерів) країн, схожих між собою щодо політичної культури. До перших трьох кластерів було віднесено розвинені держави світу. Чехію, Східну Німеччину, Польщу та Словаччину разом із Францією було віднесено до четвертого кластеру, а до п'ятого та шостого відповідно по одній державі – Угорщину та Росію. Закономірністю було зростання від кластеру до кластеру незадоволеності населення життям при низькому рівні міжособистої довіри. Порівняно з іншими державами, в Росії найбільше від'ємне значення мали фактор готовності до протесту, фактор задоволеності, фактор ліберально-консервативної ціннісної орієнтації, а найвище позитивне значення – соціокультурний фактор, який авторами дослідження було охарактеризовано як сукупність рис, що сприяли становленню сучасної чи навіть постмодерністської індивідуалістичної демократії [433].

Варто взяти до уваги взаємозв'язок поняття респонсивності з іншими ключовими системними якостями суспільства, такими як структурованість, функціональність, стабільність, надійність, релевантність, живучість, ієрархічність, цілісність, керованість, здатність проводити сигнали до складових елементів та навпаки (що може розглядатися як складова респонсивності) тощо.

Зважимо також на взаємозв'язок респонсивності та ефективності. Ефективне управління повинно спиратися на респонсивність, але не робити її самоціллю, а використовувати як інструмент двостороннього зв'язку, який дає дані для аналізу, що, в свою чергу, повинно стати підставою для прийняття рішення.

Респонсивність можна також розглядати у зв'язку із інноваційністю, що простежується, зокрема, у запровадженні нових методів діяльності публічної адміністрації, спрямованих на забезпечення їх прозорості та відкритості. На наш погляд,

сама респонсивність повинна стати основою для становлення громадянського суспільства.

Важливою складовою здатності влади успішно керувати суспільством та успішної його модернізації є створення системи переконань у правильності спрямованості зусиль. Ефективне проведення реформ вимагає критичної маси підтримки як владних інститутів, так і населення. Вирішальним є розуміння громадянами корисності таких перетворень, тому неформальні інституції мають таке ж велике значення, як і формальні.

Проблеми довіри населення до влади стоїть у всіх посткомуністичних державах, стаючи особливо помітною під час криз. Традиційно важливою є ця проблема і в Україні. І. Мартинюк у 2002 році на основі соціологічних досліджень відзначав, що вже протягом десятиліття недовіра залишається провідним засобом побудови відносин між соціальними суб'єктами, будь-які, навіть прогресивні за своєю сутністю заходи, сприймаються через її призму» 303, с. 508]. Досі ситуація не змінилася. Низький рівень довіри населення до влади постійно фіксується українськими соціологами. Переломним моментом може стати формування середнього класу, зростання віри населення у стабільність нових «правил гри», розвиток неурядових організацій тощо.

Певний парадокс полягає в тому, що влада має створювати умови для перетворення громадськості у суб'єкт управління. Таким чином, влада та громадськість здійснюють постійний взаємовплив, який є важливою передумовою досягнення соціальної гармонії. Такий підхід яскраво проявляється у Європейському Союзі, де серед основних соціальних завдань держави ставиться і розвиток соціального діалогу. Проведений нами аналіз програмних документів, прийнятих напередодні вступу до ЄС у державах Центральної та Східної Європи, свідчить про значну увагу до розвитку взаємозв'язків влади з громадськістю, формування відповідного законодавчого забезпечення, інструментарію та механізмів. Отже, в цих країнах проводиться цілеспрямована політика залучення громадськості до управління, яку можна творчо використати і в умовах України [77].

Важливо звернути увагу на зауваження відомого польського дослідника публічної адміністрації та права професора Х. Іздебського, який відзначив, що при аналізі співпраці публічної адміністрації з групами інтересів (організовані групи людей, що мають визначені цілі й вимоги до політичної влади і, на відміну від політичних партій, не намагаються завоювати владу, а прагнуть різними способами впливати на органи влади – М.Л.) чи з групами тиску (різновид груп інтересів, основним ресурсом якого є володіння власністю або економічна влада – М.Л.) потрібно мати на увазі два істотні моменти. По-перше, публічна адміністрація поділена на багато автономних організмів. Отже, з

конкретною групою тиску справу має не вся публічна адміністрація, а її окрема частина, яка компетентна з даного питання. По-друге, існують різні традиції відносин органів влади з неурядовими організаціями. Наприклад, в Німеччині, Нідерландах, скандинавських державах ці відносини дуже заформалізовані, а у англосаксонських державах - менш формальні. Х.Іздебський [542,с.219-232], посилаючись на праці Г.Б.Петерса, виділяє чотири особливості відносин публічної адміністрації з групами тиску: легальний характер зв'язків, клієнтелізм, парантелізм та неправомочний характер взаємних зв'язків.

Легальні зв'язки можуть набувати форми неокорпоративізму (тобто формальної участі представників неурядових організацій у процесі вироблення та прийняття рішень); консультацій з групами інтересів; передачі частини функцій органів влади неурядовим організаціям.

Клієнтелізм передбачає певний симбіоз неурядових організацій та органів публічної адміністрації. Часто орган публічної адміністрації стає представником інтересів своїх клієнтів перед іншими органами влади. Наприклад, міністерство сільського господарства представляє інтереси селянських організацій, міністерство праці – профспілок, а міністерство культури – творчих організацій.

Парантелізм відрізняється від клієнтелізму насамперед тим, що між публічною адміністрацією та групами інтересів виступає, як посередник, політична партія. На практиці може виникнути ситуація, коли група тиску опановує певну партію, використовуючи її як інструмент для захисту власних інтересів. Цю думку підтверджує В.Кампо, який наголошує, що в демократичному суспільстві влада має орієнтуватися на вимоги і запити третього сектора, який має реалізувати свої політичні інтереси передусім через партії і масові громадські організації [71, с.21].

Неправомочний (nieprawomocny) характер взаємних зв'язків, на думку Х. Іздебського, не означає нелегальність. Мова йде про стосунки влади з громадськими рухами та організаціями, які спираються на фізичний тиск. Відносини органів влади з ними бувають необхідними у кризових ситуаціях [542, с. 227-229] З іншого боку, громадські організації набагато більш неоднорідні, ніж влада: вони представляють різні верстви населення, різні вікові групи, мають різні ідеологічні та інші відмінності. Тому, як наголошує В. Дзюндзюк, у демократичному суспільстві перед державними керівниками та політиками стоїть завдання задовольнити безліч різних інтересів та інтегрувати їх у види діяльності та програми, здійснювані публічними організаціями [138, с. 30]

Важливо також врахувати, що співпраця публічної адміністрації з громадськістю, представленою різними групами інтересів, є одним з проявів її відкритості. Суттєвим є те, щоб ці зв'язки, з одного боку, не шкодили суспільним інтересам загалом та не обмежували, з іншого боку, правомірного розвитку громадських інституцій. У цьому відношенні значну роль відіграють політична культура та дотримання норм етики.

Слід звернути увагу ще на одну проблему: яку роль повинні відігравати влада і громадські організації у взаємних відносинах. На наш погляд, однозначної відповіді на це питання дати не можна. Без правильного політичного керівництва публічні структури автономізуються і можуть ставити власні інтереси вище суспільних. Можливість такого «зміщення цілей» є пересторогою для надмірної автономії публічних структур. З іншого боку, варто пам'ятати, що надмірна заполітизованість органів влади теж може принести шкоду суспільству.

Ідею наблизити владу до народу в Україні неодноразово висловлювали як політики, так і науковці. Наприклад, у звіті Комісії «Блакитної стрічки» у 2005 році наголошено: « Неefективна машина державного управління, якій не довіряє суспільство, стала основною перешкодою подальшому прогресу. Для того, щоб продовжити реформи, влада повинна знайти шляхи вирішення цих проблем. Життєво необхідно приділяти увагу відновленню довіри з боку суспільства, відновленню легітимності процесу перетворень, державної влади, нових суспільних сил та, насамперед, приватного капіталу» [404, с. 522].

Н.Гудима відзначає, що «відкритість і прозорість є тими принципами, що полягають в основі реалізації контрольної функції за діяльністю органів державного управління з боку суспільства. Ці принципи забезпечують зворотній зв'язок у системі управління державою на етапах: суспільство- органи державного управління- суспільство» [132, с.6]

Н.Гудима та А.Чуклінов застерігають проти підміни понять «прозорість» та «відкритість», оскільки перше з них характеризується максимально можливою доступністю інформації про діяльність управлінського апарату і формуванням жорсткого механізму громадського впливу на сферу публічного управління через представницькі інститути, що дозволяє нейтралізувати корупційні тенденції, а друге поняття означає наявність в системі правових відносин широких каналів взаємопроникнення та взаємовпливу для всього спектру політичних, соціальних та економічних сил [520, с. 44].

До основних принципів прозорості дослідники відносять формування чіткої та зрозумілої структури системи органів публічного управління; законодавче гарантування доступності для суспільства інформації про діяльність органів влади; досягнення

розумної відкритості процесу підготовки та реалізації державних рішень із суспільно-політичних та соціальних питань; гарантування достовірності інформації.

В.Князев наголошує, що головна ідея – наблизити і зробити якісь запобіжники на майбутнє, щоб унеможливити відрив влади від народу в майбутньому. Тобто створити механізми, які блокували би таку можливість, а значить, і реанімацію елементів адміністративно-командної системи, тоталітарного режиму, авторитаризму тощо [212-215]. Ним відзначено також необхідність забезпечення саме активної участі населення, а не просто- його залучення до співпраці.

Детальніше різницю між термінами «зв'язки», «взаємодія» та «залучення» простежує О.Бабінова [27, с.321-329]. Поняття «зв'язки з громадськістю» пояснюється нею як інформування громадськості про діяльність органу влади чи організації або установи. «Взаємодія» характеризується як постійна співпраця у вирішенні як значних, так і повсякденних питань, за якої обидві сторони діють відкрито та прозоро. В результаті такої взаємодії відбувається і взаємовплив. При взаємодії, на відміну від «зв'язків з громадськістю», влада має шукати консенсус у стосунках та застосовувати різноманітні її механізми та форми. У цьому процесі мають бути зацікавлені обидві сторони, але для здійснення ефективної, плідної взаємодії ініціатива має йти з боку влади.

Варто зазначити певне розходження між теорією та практикою, яке досить часто спостерігається у посткомуністичних державах, а також різне сприймання рівня відкритості влади нею самою та громадськістю. Наприклад, за нашим емпіричним спостереженням українською владою досить багато робиться для залучення громадськості до співпраці через організацію громадських рад, проведення круглих столів, відкритих телефонних ліній, громадських слухань тощо. Свідченням теоретичного розуміння владою цієї проблеми є підготовка низки видань. Наприклад, методичний посібник «Консультації з громадськістю. Напрями, технології, досвід», виданий у 2004 році Секретаріатом Кабінету міністрів України, ставить за мету залучення громадськості до участі в управлінні державними справами, організацію їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності органів, підвищення якості державної політики шляхом врахування думки громадськості» [224, с. 4]. Виділено такі напрями та інструменти взаємодії з громадськістю, як проведення консультацій, співпраця із громадськими організаціями та політичними партіями, вивчення громадської думки, зв'язки із засобами масової інформації, роботу зі зверненнями громадян, нормотворчу діяльність, інформування, електронний уряд тощо. Водночас, громадська думка, як правило, вимагає посилення такої роботи. На наш погляд, такий критичний підхід населення до влади є теж

важливою умовою зростання ролі громадськості та формування громадянського суспільства.

У цьому зв'язку потрібно уважно розглянути етимологію поняття «громадянське суспільство». Новий тлумачний словник української мови визначає поняття «суспільство», як сукупність людей, об'єднаних певними відносинами, обумовленими історично змінним способом виробництва матеріальних і духовних благ; громадянство, громада, загаль, спільнота, суспільність [351, Т.3, с.484], а «громадянський» трактує як: прикметник до «громадянин», властивий свідомому громадянину, невійськовий, цивільний [351, Т.1. с. 485]. Варто також звернути увагу на виділення поняття «громадський» як: прикметник до громада; який виникає у суспільстві або стосується суспільства; належний усій громаді, усьому суспільству; колективний, спільний, загальний, народний [351, Т..1., с. 484]. На нашу думку, предметом дискусії може бути питання застосування того чи іншого з цих прикметників для характеристики феномену сучасного ідеалу суспільства.

Суттєвим, на нашу думку, вкладом у розуміння суті громадянського суспільства є доповідь на конференції «Соціальні реформи та розбудова громадянського суспільства в Україні» у 2001 році Януса Гонціажа та Наталії Гнидюк, які спиралася на аналіз теоретичних концепцій цього феномену та його вивчення у країнах Центральної та Східної Європи. На нашу думку, потрібно виділити висновок цих авторів, що «ідеальне громадянське суспільство обумовлює також спосіб функціонування, який може бути представлений як концепція соціального балансу. Ефективний механізм забезпечення балансу є вагомим питанням для громадянського суспільства, тому що він сприяє створенню умов для стабільного розвитку кожного громадянина. Такий механізм вміщує набір різноманітних компонентів (таких, як правове регулювання, інституції, діяльність організацій), які формують систему суспільного діалогу. Основним результатом запровадження такого механізму є баланс інтересів всіх груп суспільства» [130, с.8].

Водночас, ми категорично не погоджуємося із думкою, що основою моделі громадянського суспільства є його незалежність від держави та державної влади, а громадянське суспільство є протилежністю держави [130, с.5-6] та підтримуємо тезу, що громадянське суспільство і держава перебувають у складній інверсії і взаємно доповнюють одне одного [130, с. 15].

По-перше, у реальному житті завжди існує взаємна залежність суспільства і держави. По-друге, завданням сучасної держави є регулювання суспільних відносин, а однією із неодмінних умов існування громадянського суспільства є верховенство права, яке встановлюється державою за активної участі громадян. Це ще раз свідчить про

необхідність утвердження принципу респонсивності суспільства та влади, як його складової частини.

Підтверджується теза, що потужне громадянське суспільство, поєднане із слабою політичною владою таке ж небезпечне, як і повністю одержавлене.

Водночас, розглядаючи поглиблення відносин між органами державного управління та громадськими організаціями як необхідну складову розвитку суспільства, вважаємо необхідним навести власне зауваження, висловлене на початку 2005 року: «Події минулого яскраво свідчать про необхідність на етапі становлення держави пріоритету державної ідеології, особливо патріотизму, які не повинні підриватися формальністю і нестабільністю демократії» [268, с.10] та підтримати думку А.Гальчинського, що «демократизація – дуже тонкий процес; він може стати конструктивним лише тоді, коли для нього сформовано міцний фундамент» [94, с.166].

Варто зауважити, що головним завданням на даному етапі розвитку українського суспільства має стати його консолідація. Реформування влади повинне перш за все забезпечити посилення ролі держави в житті суспільства при одночасному зростанні участі громадськості в управлінських процесах. Очевидно, що мова повинна йти про комплексні перетворення, які 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. Ядром перетворень публічної адміністрації повинна стати модернізація державної служби на принципах нейтральності, професійності, прозорості. Щоб відігравати позитивну роль у модернізації держави, бюрократія повинна мати стимул, новаторство, гнучкість та зв'язок із громадськістю. На наш погляд, саме респонсивність повинна допомогти забезпечити інституалізацію українського суспільства, зробити відносини між владою та громадськістю відкритими і прозорими, створити умови для активної участі громадян у процесі модернізації суспільства.

Підводячи підсумки проблеми факторів посткомуністичної модернізації потрібно наголосити на необхідності розглядати їх у комплексі, враховувати, що залежно від національних умов визначальними можуть бути різні чинники та рушійні сили процесу трансформації.

Розділ 2. ПОСТКОМУНІСТИЧНА МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ: СПІЛЬНЕ ТА ОСОБЛИВОСТІ

1.2. Європейський адміністративний простір, як ареал розвитку публічної адміністрації

Модернізація національної публічної адміністрації у кожній із посткомуністичних держав відбувається з урахуванням значної кількості зовнішніх та внутрішніх факторів, одним із найважливіших серед яких є європейський адміністративний простір (ЄАП). Паралельно інколи використовується термін європейський управлінський простір (ЄУП).

Ми підтримуємо думку про необхідність розгляду ЄАП у взаємозв'язку із процесами глобалізації. Так, російський вчений Ю.А.Тихомиров відзначає, що зароджується глобальний адміністративний простір, у якому сувору дихотомію (поділ) між внутрідержавним та міжнародним, значною мірою, зруйновано, в якому адміністративні функції здійснюються часто у складній взаємодії між посадовими особами та інститутами [475, с.477-478].

Отже, європейський адміністративний простір створюється і розвивається у взаємозв'язку із глобальним адміністративним простором (ГАП), будучи його важливою частиною, що робить необхідним визначення сил, що впливають на цей процес та виявлення спільного і особливого між ГАП та ЄАП.

Концептуальним є твердження Ігоря Грицяка про утворення європейського адміністративного простору в результаті зведення адміністративних (управлінських) систем до загальної європейської моделі [124, с.193] та констатація неминучості істотної зміни в способі дії органів влади внаслідок потреби підпорядковуватися тим самим законам і в той же спосіб [124, с. 198].

У свою чергу, логічно, на наш погляд, розглядати національні адміністративні простори європейських держав, як складові ЄАП. Але в цьому випадку необхідно враховувати, що ЄАП є складним феноменом, на становлення якого впливають різні суб'єкти. Зокрема, нам здається помилковим ототожнення ЄАП лише з впливами та межами Європейського Союзу, що досить часто зустрічається у дослідженнях. Зокрема, свою роль у становленні ЄАП відіграють ООН, Рада Європи, міжнародні неурядові організації тощо, які мають вплив на всі європейські держави.

Російський вчений, професор О. С. Ходнев, спираючись на праці А. Ірайї, стверджує про прискорення процесів глобалізації на переломі ХІХ та ХХ століть, що

проявилось, зокрема, у створенні нових міжнародних міжурядових організацій (ММО) та міжнародних неурядових організацій (МНО). Ним розвінчується міф про антагоністичність МНО і державних інститутів, оскільки більшість з них працювали разом з урядами [461, с. 66-67]. У наші дні ці інституції відіграють зростаючу роль у міжнародних відносинах та виявляють значний вплив на вирішення існуючих проблем, у тому числі й управлінських та правових. Міжнародні організації помітно сприяють зближенню громадян різних держав на основі спільних інтересів та сприяють виробленню однакових підходів до вирішення проблем.

Показовими рамковими документами, які реалізуються у національних державах, є прийнята у 1948 році Загальна декларація прав людини, якою об'єднано основні права та свободи людей, включаючи громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні та встановлено три види людських прав: негативні, позитивні та колективні та Міжнародний пакт про соціальні та економічні права, що набув чинності з 1976 року. Іншим прикладом впливу на формування ЄАП може бути Орхуська конвенція 1998 року про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань навколишнього середовища, якою проголошено права громадян та завдання державних органів їх забезпечувати.

Яскравим прикладом також може бути робота по узгодженню положень національних законів, яка проводиться Міжпарламентською Асамблеєю країн-членів СНД (МПА СНД). Прийнятий Комісією з оборони і безпеки МПА СНД у жовтні 2003 року спеціальний модельний закон «Основи законодавства про антикорупційну політику», як стверджують його автори, «враховує сучасні політичні, правові та економічні реалії, правові акти та рекомендації світового співтовариства, в т.ч. ті, що містяться у Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію (1999), Палермській Конвенції ООН про боротьбу проти транснаціональної організованої злочинності (2000), Конвенції по боротьбі з підкупом посадових осіб іноземних держав при здійсненні міжнародних ділових операцій (прийнятої Організацією економічного співробітництва і розвитку у 1997 р.» [396, с. 4].

Отже, як СНД, так і ЄС, розробляючи модульне законодавство для своїх членів, орієнтуються на загальні принципи, які й враховуються при прийнятті національного законодавства.

Важливим в Європейському Союзі є відкритий метод координації (ВМК), який вперше згадується у Маастрихтському договорі 1992 року і полягає в обмеженні ролі національних органів влади постановкою цілей, які мають бути узгоджені та прийняті всією інтегрованою спільнотою. ВМК розглядається дослідниками (Е. Беннерман, О.

Молодцов,) як елемент «третього шляху» європейського управління, який забезпечує процес переговорів та знімає проблему «дефіциту демократії».

Л. Сморгунов виділяє п'ять типів політичних мереж: політична спільнота, професійна спільнота, міжуправлінська мережа, мережа виробників та проблемна мережа, які сприяють діалоговому вирішенню існуючих проблем [452, с. 110].

Світовим співтовариством розроблено загальні підходи до процесу діалогу, який повинен базуватися на певних засадах. Так, основними принципами якісного нормативно-правового регулювання є необхідність, пропорційність, співвідпорядкування, прозорість, звітність, доступність, простота.

Необхідність полягає у наявності суспільної потреби у прийнятті певного рішення. Пропорційність передбачає спів розмірність рішень із проблемами. Принцип співвідпорядкування повинен забезпечити прийняття рішення на рівні, максимально наближеному до громадян, і в той же час контролювати виправданість прийняття будь-якого додаткового рішення на європейському рівні порівняно з варіантами рішень, що вже існують на національному рівні. Прозорість управління повинна забезпечити його зрозумілість та підконтрольність, що кореспондується зі звітністю. Доступність та простоту можна розуміти як зрозумілість та можливість залучення громадян до вироблення рішень.

Держави ЄС все більше використовують консультації для удосконалення якості політичних рішень та законів. Вважається, що впровадження консультаційного процесу приносить такі політичні, правові та соціальні вигоди, як :

- притаманні йому демократичні цінності;
- здатність розширювати спектр політичних альтернатив;
- додаткову інформацію для проведення ОВ;
- додатковий інструмент для контролю результатів аналізу;
- зростання прозорості процесу;
- забезпечення кращого розуміння політиками тих сфер, які вони регулюють;
- зростання рівня поінформованості про законопроекти та інші документи;
- підвищення рівня ймовірності прийняття проектів та підтримки їх громадськістю;
- зростання спроможності уряду ефективніше відповідати на сподівання населення

[457, с. с. 40].

Разом з тим, не треба ототожнювати європейський адміністративний простір і єдиний європейський адміністративний простір (ЄСАП), який, на нашу думку, передбачає набагато вищий рівень визначеності та жорсткості регулювання, що видається

проблематичним. Вченими також відзначається «створення загальноєвропейського простору» [371, с. 43].

Варто враховувати, що вченими європейських держав процес вироблення загальних європейських правил розглядається з різних точок зору. Зокрема, проведений нами аналіз інтернетресурсів та українських і зарубіжних публікацій дозволив зафіксувати згадки про такий європейський простір: правовий, політичний, економічний, соціальний, культурний, освітній, дослідницький, територіальний, свободи, безпеки, правопорядку. Отже, мова йде про процес зближення європейських держав за допомогою вироблення спільних правил у всіх сферах життєдіяльності. Українськими вченими найглибше вивчено формування європейського економічного простору із наголосом «спільний». Так, відомий український українського економіст професор Віктора Чужиков наголошує, що у сучасній моделі Європейського Союзу існує певний теоретичний вакуум, оскільки жодна з існуючих зараз теорій економічної інтеграції не може запропонувати системне вирішення проблеми. На думку В.Чужикова, «найбільші перспективи мають ідеї А. Морашека, що обґрунтовує модель інтергавенталізму», теорія мультирівневого управління Г. Маркса, Ф. Шарма, П. Шміттєра та В. Стріка, теорія політичних мереж Дж. Петерсона. [519].

Становлення ЄАП нерозривно пов'язано із вже охарактеризованим нами поняттям європеїзації, яка розуміється як процес створення, поширення та інституціалізації офіційних і неофіційних правил, процедур, парадигм суспільної політики, стилів діяльності, які були визначені та консолідовані у європейському просторі, а потім – включені до національних адміністративних систем.

У літературі [317, с. 13-20] наголошується, що влада та публічна адміністрація є особливою частиною процесу інтеграції до Європейського Союзу, оскільки не існує однозначних та жорстких норм, які визначають модель адміністрації. Також відмічається, що європеїзація національних правових систем та адміністрацій відбувається різними способами, з яких лише деякі передбачають вплив регулювань. Посилаючись на праці Ф. Шарфа, виділяють позитивну інтеграцію, як поступове заміщення локальних, внутрішньоінституційних розв'язань уніфікованими моделями Співтовариства.

Відзначається також поєднання виділених Крістофом Нілом та Дірком Лехмкулом трьох моделей національних інституційних систем: механізму інституційного достосування, механізму зміни внутрішньонаціональної структури шансів і можливостей (зміна умов гри) та механізму зміни переконань та очікувань суспільних дійових осіб [317, с. 13-14].

Очевидно, що ЄАП створювався у процесі інтеграції західноєвропейських держав та поширювався на інші країни разом із визнанням ними, як базових, загальноєвропейських цінностей та принципів. Як наголошує Ігор Грицяк, особливістю європейської інтеграції у сфері державного управління є проникнення права Європейського Союзу, і насамперед адміністративного права, як основного регулятора відносин у державному управлінні, в систему національного права [126, с.7].

Зауваження цього автора, що основна причина такого явища полягає у складності для окремих країн дотримуватися різних стандартів і процедур для національного законодавства та законодавства ЄС, можна доповнити тезою про важливість врахування правотворчості інших, загальноєвропейських інституцій. Для посткомуністичних країн при адаптації ними законодавства ЄС –*acquis communautaire*, що є неодмінною умовою євроінтеграції, суттєвою була західна допомога, яка полягала у обміні експертами, наданні інформації, організації семінарів, навчальних курсів, сприянні у перекладах законодавства ЄС, яке стосувалося окремих галузей (митне право, навколишнє середовище, транспорт, технічні правила та норми, інтелектуальна власність, захист споживача, охорона тварин та рослин, охорона здоров'я та життя людей, закон про товариства, банківське право, бухгалтерський облік, система оподаткування, охорона праці, правила конкуренції).

У рамках програми SIGMA було розроблено рекомендації щодо застосування методу оцінки впливу, який країни-члени ЄС почали застосовувати ще наприкінці 80-х років ХХ століття. Оцінка впливу спрямована проти запровадження неадекватних законів та регулювання, оскільки законодавчі норми можуть не виконуватися у зв'язку з недостатньою адміністративною інфраструктурою чи бюджетних ресурсів, не відповідатимуть чинній судовій системі, сприятимуть різного роду зловживанням та корупції чи просто не досягатимуть поставлених цілей. Оцінка впливу також повинна покращувати якість інформації, що враховується при прийнятті рішень [375].

У європейських державах склалася дуже різноманітна ситуація у сфері нормативно-правової політики та системи управління, її якості та, особливо, оцінки впливу. У декларації ОЕСР про якість нормативно-правової бази, прийнятій на нараді на рівні міністрів у 1995 році, вперше було сформульовано міжнародні стандарти політики у цій сфері, схвалені на високому рівні державами-членами. Методика попередньої оцінки впливу нормативно-правових управлінських рішень була впроваджена в низці країн ОЕСР в кінці 1990-х років, а на початку 2000 року – і у країнах Центральної та Східної Європи [457, с.8].

Дослідники виділяють такі кроки по впровадженню оцінки впливів у національну систему:

проведення комплексної реформи законодавства та державного управління, спрямованої на зміцнення відкритості, прозорості та стратегічного врахування пріоритетів;

прийняття законодавчого акта, згідно якого ОВ стає обов'язковою вимогою для ініціаторів законодавчих змін;

формування потенціалу вибраних співробітників, яким доручається проводити ОВ при формуванні нової законодавчої ініціативи в окремих органах влади та виділення необхідних ресурсів;

створення централізованої структури, відповідальної за координацію та контроль якості ОВ, що додаються до законодавчих актів;

стратегічне здійснення ОВ для запобігання протидії;

оцінка та коригування супровідних матеріалів;

дієве застосування та використання ОВ при прийнятті суттєвих рішень;

формування порядку оцінки якості проведених ОВ;

формування мережі професійних фахівців по ОВ, організація їх співпраці.

Поняття «європейський адміністративний простір» використовується у офіційних документах і виступах керівників багатьох європейських держав, що особливо було помітно під час їх підготовки до вступу до Європейського Союзу. Саме в той час публічні адміністрації цих держав були реформовані із врахуванням вимог ЄС. Найчіткіше таке явище проявилось у Болгарії під час розробки загальнонаціональних програм. В Україні цей термін швидко поширюється в останні роки.

Проте, серед вчених питання про визнання існування ЄАП та визначення його суті досі залишається дискусійним, особливо щодо управлінського простору. Головним аргументом противників визнання ЄАП є думка про наявність в Європі кількох (називається три-чотири) моделей управління (вестмінстерська, наполеонівська, веберівська та шведська), жодна з яких не є домінуючою. В останні роки посилюється вплив шведської моделі, завдяки принципу відкритості та незалежності окремих органів, але вона застосовується лише в частині держав.

Спостерігаються і сумніви щодо можливості конкретних пояснень становлення ЄАП.

Прихильники існування ЄАП наполягають на його становленні в першу чергу в результаті процесу європеїзації та інституційного оформлення ЄС. Виділяється, зокрема, європеїзація адміністративного права, уніфікація методів управління, зростання ролі

європейських інституцій тощо. Аналізуючи європейський досвід, І. Грицяк наголошує на необхідності «європеїзації» державного управління з позицій європейського виміру» [126, с.9].

Проблема формування європейського адміністративного простору посилилася у зв'язку із розширенням ЄС та спробами розробити його Конституцію. Її прийняття повинно було б стати значним проривом у поглибленні ЄАП.

Варто також задуматися про взаємозв'язок ЄАП та громадянського суспільства. Адже цей простір формується саме на принципах, що відповідають принципам громадянського суспільства. Отже, розмірковуючи про завершеність створення першого та другого, доцільно прислухатися до думки, що громадянське суспільство як соціальний устрій ніколи не було втілене в дійсності, оскільки жодна емпірична реальність повністю не поєднується з ним і не вичерпує його змісту [525]. Отже, потенціал громадянського суспільства не вичерпаний, подібно до демократії, ринкової економіки і прав людини. Це ж стосується і європейського адміністративного простору.

Ідея ЄАП була сформована та запропонована в кінці минулого століття у ініційованих європейськими фондами та міжнародними організаціями дослідженнях. Зокрема, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) визначила ЄАП як функціонування публічної адміністрації на основі загальних європейських принципів, правил і єдиної регуляції на визначеній території. На специфічний характер систем публічної адміністрації в Європі і їх конвергенцію у європейський адміністративний простір вказує рапорт, підготовлений в рамках програми Socrates. Ця проблематика належить до числа популярних серед європейських вчених. Ці ж проблеми охарактеризовані, наприклад, у дослідженнях К. Ніццо, Я. Ольсена, К. Полліта та в особливо популярній у посткомуністичних державах праці Д. Боссарта і К. Деммке.

Певним теоретичним проривом стали підготовка та видання у 2001 році Білої книги з питань європейського управління [569].

Принципи надання публічних послуг визначено у Зеленій книзі, виданій Європейською комісією у 2004 році, що можна оцінювати як встановлення певних рамок управлінського простору. Основними з них є: субсидіарність – надання послуг максимально наближено до громадян; досягнення цілей публічних послуг на відкритих конкурентних ринках; забезпечення зв'язків та широкого доступу до послуг; забезпечення високого рівня якості та безпеки; гарантування прав споживачів; контроль та оцінка результатів; врахування різноманітності потреб та запитів; підвищення прозорості; забезпечення відповідності праву [614, с.8-12].

Таким чином, у цьому документі визначені орієнтири для надання послуг національними публічними адміністраціями.

Варто звернути увагу і на схожість виділених вченими посткомуністичних країн засад європейського адміністративного простору і принципів діяльності публічної адміністрації: надійність та можливість прогнозування (правова впевненість); відкритість та прозорість; відповідальність; ефективність та результативність [317, с. 16].

Значну увагу проблемі ЄАП надає Європейський інститут публічної адміністрації (ЄІПА) у Маастрихті (Нідерланди), який є певною мірою методологічним центром з проблем публічного управління. Практикується, наприклад, його спільна робота з аналогічними національними інституціями. Так, у спільному виданні цього інституту та Нового болгарського університету [410] європеїзація публічної адміністрації розглядається через право та адміністративне співробітництво, простежуються європейські процеси соціального діалогу, адміністративного співробітництва та європеїзації публічної адміністрації, що співставляється з іншими типами європеїзації. Відзначено, що при становленні Європейського Союзу особлива увага зверталася на два важливих компоненти його діяльності – публічну адміністрацію і суспільні послуги та їх взаємозв'язок. Перше певне регламентування проблеми публічної адміністрації пов'язується із рішенням Суду спільноти 1980 року щодо вільного руху робочої сили. Проте відмова від перетворення Європейського Союзу супердержаву привела до обережної політики у галузі публічної адміністрації. Її регламентація відбувається на національному рівні.

Становлення європейського адміністративного простору через право розглядається як європеїзація принципів, кар'єри та умов праці. Виділено фундаментальні принципи «демократії», «верховенства права»; загальні принципи «прозорості», «ефективності», «хорошої адміністрації», «рівності статей».

Суттєвими для становлення ЄАП стали загальноєвропейські дискусії на тему «хорошої адміністрації», «хорошого управління», «громадянського суспільства». Помітною стала тенденція наближення трудових відносин у сфері публічного управління до відносин на ринку праці. У контексті Лісабонської стратегії вироблялося нове мислення щодо публічно-приватних відносин. Так, європеїзація кар'єри пов'язується насамперед з принципом вільного руху робочої сили, а європеїзація праці передбачає охорону здоров'я та безпеки на робочому місці, унормування організації робочого часу та захисту працівників у випадку трансформування організації.

Важливим є і визначення в означеній публікації європеїзації публічного управління, як процесу створення, поширення та інституціалізації офіційних і

неофіційних правил, процедур, парадигм суспільної політики, стилів діяльності, які були визначені і консолідовані в європейському просторі, а потім включалися у національну логіку. Відзначено також, що європеїзація адміністрацій не обов'язково означала їх конвергенцію і походить не з одного джерела, а є результатом спільної концепції. Мова не йшла про європейську модель адміністрації.

Європеїзація через адміністративне співробітництво передбачає зближення адміністрацій через закордонні відрядження працівників, визнання дипломів, відкриття публічного сектора для громадян інших держав, навчання.

Значну роль для європеїзації публічної адміністрації мали порівняльні дослідження, що проводилися на базі Європейського інституту публічної адміністрації. Зараз спостерігається розширення тематики досліджень та залучення до них вчених постсоціалістичних країн. У 90-х роках ХХ століття основна увага зверталася на теми, пов'язані з євроінтеграцією (обмін кадрами, мобільність, навчання, адміністративна співпраця, право, етика), а на початку ХХІ століття акцент перемістився у бік питань управління людськими ресурсами (зарплата, пенсійне забезпечення, робочий час, відпочинок) та методи й інструменти діяльності (електронна адміністрація)

Потрібно зазначити, що розвиток єдиного європейського адміністративного простору веде до зближення систем державної служби, що особливо помітно в рамках Європейського Союзу. На наш погляд, це є об'єктивним процесом, хоча у літературі зустрічаються й критичні думки прихильників першочерговості врахування національних особливостей.

Факторами, що впливають на зближення систем державної служби є, по-перше, процес глобалізації; по-друге, європеїзація; по-третє, революція у сфері публічного управління, яка веде до застосування новітніх форм та методів роботи.

У країнах Євросоюзу та державах, що мають намір стати його членами, відчувається вплив норм ЄС на національне законодавство в тому числі і у сфері цивільної служби, на державні функції, на кадрову політику.

Дискусійною є проблема відкритості чи закритості державної служби для іноземних громадян. Ідея, що державний службовець повинен мати особливий статус, пов'язаний із охороною державних інтересів та державної таємниці, поступово втрачає свою актуальність, принаймні у рамках ЄС, чому, зокрема, сприяє запровадження його громадянства. Вільний рух громадян дозволив поставити питання і про відкритість посади державного службовця. Тому, спираючись на рішення Європейського Суду 11 грудня 2002 року Європейська комісія поширила і на держслужбовців принцип вільного переміщення. Віднині обмеження встановлюються на зайняття окремих посад, а не на

галузь держслужби. Наприклад, більш закритими є дипломатична, військова та податкова служби, а також посади суддів.

Суттєвим для зближення національних інститутів державної служби є запровадження нового публічного управління, перехід від «виконання в рамках закону» тієї чи іншої функції до надання послуг населенню.

Активно розвивається і обмін службовцями для набуття ними досвіду, що теж сприяє зближенню систем.

Нами проаналізовано розгляд проблеми ЄАП вченими країн ЄС та Росії (І. Барциць, А. Курочкін, А. Курочкіна, І. Суворов) і України (Н. Гнидюк, І. Грицяк, І. Нинюк та М. Нинюк, Г. Опанасюк, А. Санченко). У літературі можна відмітити наявність двох конкурентних гіпотез. Перша виходить із констатації факту глобальної адміністративної конвергенції та пов'язаності її із новим публічним управлінням, а друга – із адміністративної інституційної своєрідності та переконання, що глобальні зміни не можуть радикально змінити публічне управління. Європейська публічна адміністрація розглядається у цьому випадку як поєднання автономних інституцій. Слід також відзначити, що класичне та нове публічне управління передбачають виконавчий характер публічної адміністрації у системі публічної влади.

Дискусійним є і питання щодо можливості універсального організаційного оформлення публічної адміністрації. Орієнтація на створення та використання спільних інститутів, які могли б ефективно діяти в різних умовах, має протипагу у твердженні про необхідність при організаційному оформленні адміністрації враховувати цілі, вартості, стратегію, процеси, час, оточення тощо. Наступна гіпотеза ґрунтується на переконанні, що оточення функціонування адміністрації суттєве у визначений час та місці і його потрібно враховувати при організаційному становленні адміністрації. Наприклад, варто відзначити зауваження, що глобальна адміністративна конвергенція можлива в першу чергу там, де потрібно вирішувати глобальні питання чи знайти спільне оптимальне рішення. Якщо ж домінує місцевий контекст, то доцільніше зберегти певну адміністративну автономію.

Цікавою є дискусія з правових питань українських та німецьких вчених, що відбулася, зокрема, на українсько-німецькому семінарі в Інституті законодавства Верховної ради України у 2005 році. Директор цього інституту професор О. І. Копиленко відзначив, що українське право розвивалося як частина континентального права і є найближчим до його німецької гілки, а спираючись на сучасні теорії німецького права, німецької філософії можна визначитися зі стратегією та орієнтирами розвитку, засобами і механізмами інтеграції до міжнародної спільноти [493, с 12-13]. Перспективи та напрями входження

України до ЄАП проаналізували українські (М. І. Козюбра, С. В. Шевчук, В. І. Муравйов, М. П. Недюха, О. В. Зайчук, Р. А. Петров, М. С. Хмельницький, Ю. В. Мовчан та інші) та німецькі (О. Депенхойер, А. Трунк, Р. Арнольд, Р. Файль, У. Ернст, Г. Кюппер) вчені. Відмічено, що гармонізація українського законодавства із законодавством ЄС, опанування відповідного досвіду Німеччини є ключем до створення нових можливостей розвитку.

Інші німецькі вчені (Генріх Зідентопф, Ян Жиков, Беата Вебер, Йоахім Хенкель, Хорст Райхенбах, Карл-Петер Зоммерман, Райнхард Прібе) вважають ЄАП необхідною умовою процесу європейської інтеграції, відзначаючи, що, з одного боку, специфіка національних систем управління експортується на міжнаціональний рівень, а з іншого боку, відбувається їх пристосування до наднаціонального рівня. Важливим фактором створення ЄАП є спільна участь у наднаціональних організаціях, насамперед – у Європейському Союзі. Наприклад, суттєвим критерієм членства в ЄС є здатність національних адміністрацій держав-кандидатів до виконання завдань, які виникають із членства (цей процес нами прослідковано у параграфі про європеїзацію публічних адміністрацій).

Професор Г. Віткемпер вважає створення європейського адміністративного простору однією з умов європеїзації та пов'язує його з поглибленням економічної і політичної інтеграції, розвитком спільного освітнього простору, досліджень і технологій, кримінального права, юстиції тощо. Професор Генріх Зідентопф у 2002 році, відкриваючи осінню конференцію «Європейський адміністративний простір», відзначив, що європейська інтеграція примушує творити специфічне право на рівні об'єднання держав та громадянського суспільства. На його переконання, уявити ЄС як єдиний адміністративний простір поки що важко. Інший німецький вчений Петер Граф Кільманзегг скептично оцінюючи реалії діяльності Європейського Союзу, вказує на таку дилему: процес організаційного оформлення ЄС належить до компетенції країн-членів, але «володарем договорів» є Європейський Суд, в чийй компетенції їх трактування. Вказується на необхідність створення єдиного правового акту та чіткого оформлення Союзу [161, с. 53].

Клаус Едер вказує на необхідність розвитку публічності та формування загальноєвропейського громадянського суспільства як носія європейської публічності. На його думку, проблема полягає у координуванні окремих комунікативних просторів, виникненні транснаціональної, елітарної та масової публічності Європи. Слід звернути особливу увагу на таке зауваження цього автора: «Публічність створюється інституціями

у їхніх власних інтересах, констеляція, яка ставить з ніг на голову історичний досвід, де публічність мала здійснюватися проти інституцій» [161, с. 63].

Польські дослідники даної проблеми (А. Дебіцький, М. Дмоховський, В. Кудрицька, Т. Рабська, Є. Супернат та інші) основну увагу звертають на структурні зміни ЄАП. Ідею європейського адміністративного простору вони сприймають у контексті європейського континентального публічного права та традицій класичного управління. Ними підкреслюється послідовність, надійність, відповідальність публічної адміністрації та її ієрархічність.

Як зазначає дослідник з Вроцлавського університету Єржи Супернат, який є автором кількох публікацій, присвячених дослідженню європейського адміністративного простору, польськими вченими найбільше уваги звертається на адміністративну конвергенцію у структуральному вимірі с.2.

На думку Є.Суперната, термін «європейський адміністративний простір» (European Administrative Space . EAS) «вживається для означення сучасної моделі публічної адміністрації, яку можна визначити як спільну європейську (а common European model)» [705, с. 1]. Зауважено, що цю модель можна розглядати як нормативну, описову та аналітичну, яка служить кращому теоретичному розумінню проблеми, а адміністративна конвергенція чи конвергенція щодо адміністративних рішень є протилежністю національних адміністративних систем, у яких структура (засади, форми, стандарти тощо) публічної адміністрації відповідають історії, традиціям та особливостям національного і державного розвитку.

Гжегош Ридлевський, професор, керівник Закладу Науки про державу і публічну адміністрацію, член Ради Цивільної служби Польщі у дискусії на тему європеїзації публічної адміністрації виділяє два способи мислення. Перший визначається очікуваннями прийняття в публічних адміністраціях держав-членів ЄС схожих рішень у сфері засад діяльності, компетенції, інституцій, процедур та кадрів. Цей спосіб мислення спирається на переконання про можливість теоретичного обґрунтування та практичного встановлення в державах ЄС єдиної універсальної моделі публічної адміністрації, яка б нагадувала ідеальну. Другий спосіб мислення спирається на ідеї визначення фундаментальних цінностей, завдань та стандартів.

На думку Ридлевського [683; 684], практика підтверджує перевагу концепції універсальної моделі стандартів якості та подібністю реалізованих завдань. Розвиток національних публічних адміністрацій пов'язується також із історією, специфікою устрою тих держав та політичною культурою громадян. Аналіз свідчить, що у цьому відношенні можна виділити два аспекти поділу категорій держав. В основі першого

поділу лежить характер правової системи держави. Бельгія, Велика Британія, Нідерланди, Данія, Іспанія, Люксембург і Швеція – парламентські монархії. Інші держави ЄС – республіки. Друга категорія стосується територіальної структури держав. Більшість держав-членів ЄС – унітарні, відносно централізовані чи децентралізовані. Австрія, Бельгія та ФРН мають федеративний устрій. Вказані особливості впливають на створення та діяльність органів влади з точки зору сфери їх впливу, компетенцій, рівня контролю тощо.

Водночас два фактори сприяють зближенню публічних адміністрацій. Принцип демократичного характеру держави, що виходить із європейської політичної культури, вимагає встановлення відповідних цілей та методів їх досягнення (гарантування свободи прав особи, плюралізм, рівноправність, толерантність, демократична легітимізація влади, діяльність публічних органів в рамках права) і проявляється, зокрема у способах формування та діяльності публічної адміністрації. Другий принцип – поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову – визначає межі та результати діяльності публічних адміністрацій.

На думку Г.Ридлевського, «поки у країнах ЄС, як і у самому Союзі, не появиться мислення у категоріях федералізму (що не відбудеться у найближчі роки), доти у публічних адміністраціях держав-членів не утвердиться концепція однотипних організаційних рішень. Сила особливостей держав ще така сильна, що перспективу цілковитого уюдноманітнення адміністрацій цих держав належить трактувати як віддалену» с. 5 Водночас пропонується європеїзація у двох напрямках. Перший з них зводиться до пропозиції порівнювати розвиток конкретної публічної адміністрації із теоретичним ідеальним європейським зразком, виробленим на основі фундаментальних європейських принципів функціонування демократичної держави. У цьому відношенні можна говорити про європеїзацію стандартів, при чому лише частину з них можна пов'язувати безпосередньо із процесами інституціональної європейської інтеграції. Основна частина тих стандартів виводиться із світових процесів модернізації, інтернаціоналізації та демократизації публічного життя і є спільною для наднаціональних структур.

Другий напрямок впливає із належності певної країни до Європейського Союзу та пов'язується із необхідністю реалізації однакових завдань та порівнювальності відповідних органів і служб. Тут виникає необхідність розрізнати європеїзацію, пов'язану:, по-перше, із необхідністю відповідати вимогам ЄС, по-друге, із завданням брати участь у виробленні спільних рішень, по-третє, із співпрацею окремих державних

адміністрацій у реалізації спільних завдань, по-четверте, із рішеннями Європейського Суду Справедливості.

Серед українських вчених найповніше становлення ЄАП простежив у монографії, посібнику та кількох статтях Ігор Грицяк. Вузловими положеннями його оцінки феномену ЄАП є такі:

потреба національних систем державного управління підпорядковуватися тим самим законам і в той самий спосіб неминуче викликає істотну зміну в способі дії органів влади;

у межах ЄАП діяльність національних систем державного управління має переважаючий національний вплив;

важливу роль у виникненні ЄАП відіграли інституції ЄС;

ЄАП – це метафора, яка має практичні наслідки для держав-членів ЄС та охоплює принципи адміністративного права як набір критеріїв, обов'язкових для використання державами-кандидатами в їх намаганні досягти розвитку управлінського потенціалу відповідно до вимог членства в ЄС [124, с.198-203]. І. Грицяк визнає, що на сьогодні тільки певні елементи європейського адміністративного права знайшли відображення у первинному та похідному законодавствах ЄС.

Наталія Гнидюк вважає, що сутність Європейського адміністративного простору складають критерії щодо адміністративних процедур та проходження державної служби, яких повинні дотримуватися органи державної влади, щоб відповідати вимогам демократичного суспільства. Такі спільні стандарти «визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів підзвітності» [104, с. 13]. Виділено такі засади побудови ЄАП: надійність та можливість прогнозування (правова впевненість) (передбачається дотримання принципів верховенства права або управління згідно із законом, пропорційності (доцільності та відповідності), процедурної справедливості, своєчасності, професіоналізму та доброчесності працівників органів влади; відкритість та прозорість; відповідальність; ефективність та результативність.

Ганна Опанасюк відзначає значну допомогу держав-членів Європейського Союзу країнам Центральної та Східної Європи щодо становлення та розвитку державної служби та підготовки управлінських кадрів. На її думку, «результатом спільної діяльності має стати створення європейського адміністративного простору» [371, с. 200]. Отже, мова йде лише про створення ЄАП, що, на нашу думку, розходиться із трактовками інших авторів.

І. І. Нинюк та М. А. Нинюк стверджують, що підвалини для ЄАП створюють єдині принципи державного управління для держав-членів Європейського Союзу [348, с. 358]. Зазначається, що в основі ЄАП є відповідні стандарти, які є фундаментом здійснення

державного управління та визначаються законом і запроваджуються через систему заходів - як процедур, так і механізмів звітності.

Завідувач сектору правових проблем європейської інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України А. Є. Санченко відзначає, що взаємодія правових систем на міждержавному рівні у рамках діяльності міжнародних організацій інтеграційного спрямування зумовлює виникнення спільного правового простору, який регулює різнобічні аспекти життєдіяльності суб'єктів міждержавних відносин. Підкреслено, що державне управління має бути побудоване на загальноприйнятих та загальновизнаних цінностях.

А. Є. Санченко наголошує, що Україна, визначивши пріоритет європейської інтеграції та вдосконалюючи свої політичну, адміністративну, правову системи, визнає, що одним із критеріїв інтегрованості держави у багатовимірний загальноєвропейський простір є ступінь інтегрованості державного управління [440].

Отже, мова йде про досить вузьку сферу правових взаємовідносин та обмежену кількість їх суб'єктів.

Процес адаптації національного законодавства і публічної адміністрації до вимог ЄС проаналізовано також у кількох наших публікаціях на прикладі Польщі, Болгарії та України [258; 260; 261; 263-265; 267-270 тощо]. Відзначено, зокрема, реалізацію європейського принципу верховенства права, як ключової цінності європейської доктрини організації публічного життя. Слід звернути увагу також на тенденцію до деталізації права та визначення принципів і процедур.

На наш погляд, як з позитивної, так і з критичної точки зору варто звернути увагу на певний феномен історичного досвіду створення єдиного адміністративного простору, який мають колишні метрополії.

Так, російські вчені (С. І. Каспе, А. В. Ремньов), використовуючи регіональний та управлінський підходи, провели цікаві дослідження щодо феномену поширення російського імперського простору на окраїни. Ними наголошується на інноваційності регіонального підходу до історії імперії. Відзначено важливість поліваріантності владних структур, багатоманіття правових, державних, інституціональних управлінських форм, асиметричності та різнопорядковості зв'язків різних народів та територіальних утворень. На думку С. І. Карпе [200], чим більше російський уряд добивався централізації та уніфікації управління, тим більше він втрачав гнучкість і ставав неповоротким, нездатним ефективно і адекватно реагувати на соціально-економічну і політичну кон'юнктуру, що швидко змінювалася, відповідати на національні та модернізаційні виклики. Географія влади полягала у поєднанні її екстенсивного розвитку із раціоналізацією, модернізацією

та відомчою диференціацією. Використовувалася трансплантація уже апробованих на інших окраїнах методів та інститутів управління. Автором відзначається також більш динамічна структура місцевого управління в регіонах порівняно із центром.

Важливим фактором ефективного управління стало створення особливого типу чиновника, який в імперській Росії розглядався як носій певних цінностей, порядків та технологій управління. Зв'язуючу роль відігравало і переміщення чиновників з регіону в регіон. Відзначається також значна роль «наукового завоювання» нових територій, під яким розуміється культурний вплив центру на периферію.

Суттєвим для розуміння успіху розбудови імперії було також сприймання мирних селян-переселенців, як носіїв мови, звичаїв та правової культури центру. Не випадково, що у Росії ХІХ століття вивчався досвід колонізації Заходу в США та германізації польських провінцій.

Особливістю імперського адміністративного простору була наявність яскраво вираженого центру та окраїн, чого немає у сучасній Європі, але тодішні механізми становлення єдиного адміністративного простору можуть частково використовуватися і в наші дні.

Розглядаючи розвиток ЄАП як синтез розвитку європейських організацій, становлення загальноєвропейського права та права ЄС і європеїзації національних адміністративних просторів, важливо відзначити, що воно відбувається, насамперед, через право Співтовариства і адміністративну співпрацю. Дослідники виділяють європеїзацію принципів спільної діяльності, які поширюються на весь простір.

Важливим фактором створення єдиного адміністративного простору є спільна участь у наднаціональній організації, прикладом чого є Європейський Союз. Наприклад, суттєвим критерієм членства у ЄС в останні роки є здатність публічних адміністрацій країн-кандидатів до виконання завдань, що виникають із членства.

Слід відзначити і тенденцію пов'язувати європейський адміністративний простір насамперед із ЄС, що є фактором вибору, зокрема, між ЄС та СНД. Дослідниками наголошується на значних відмінностях у адміністративних моделях окремих країн, що стало результатом їх історичного розвитку, що не може не впливати на їх мотиваційні та інституційні особливості. Крім того, ЄС тривалий час не звертав особливої уваги на інституційне вирішення проблеми, обмежуючись рекомендаціями та встановленням певних спільних вимог. Установчі документи ЄС не включають жодних норм щодо структури публічної адміністрації, передбачаючи можливість вирішення існуючих проблем національними адміністраціями. Обмежений вплив на національні публічні адміністрації мають і органи ЄС, що стосується як організаційного, так і персонального

впливу. Так, імплементація права спільноти відноситься до повноважень державних адміністрацій спільно із приватними та неурядовими організаціями. Ця ідея субсидіарності є однією з наріжних у діяльності ЄС.

Становлення європейського адміністративного простору характеризується також високим рівнем співпраці практиків та теоретиків з усіх держав-членів, що сприяє вивченню, оцінці проблем та виробленню рішень. Значну роль відіграє і європеїзація людського чинника, тобто освоєння громадянами різних країн загальноєвропейських культурних цінностей.

Важливим також є спостереження Є. Суперната, що у європейському контексті адміністративна конвергенція є швидше результатом необхідності пошуку певних спільних розв'язань існуючих проблем, ніж порушень. С. 10 Велику роль у становленні європейського адміністративного простору відіграє адміністративне право. Адміністративна юстиція у нових європейських демократіях була проаналізована в кінці ХХ століття групою зарубіжних авторів, переважно англійських, із залученням науковців із країн ЦСЄ [7]. Д.Дж.Галлаган до основних факторів розвитку адміністративного права у країнах ЦСЄ відносить:

ейфорію перехідного періоду;

спадок комунізму (Галаган застерігає проти надмірного узагальнення впливу комунізму на адміністративне право окремих країн, вказуючи, що він був різним. Водночас виділено такі характерні риси комуністичного адміністративного права, як контроль уряду та партії; орієнтація на результат при байдужості до дотримання законності; встановлення процедур в інтересах адміністрації, а не громадян; широкі права прокуратури тощо);

посткомуністичні впливи (виділено насамперед вимоги демократичних політичних систем, основаних на владі права, універсалізацію адміністративного права та відродження місцевих ідей та інститутів. Базовою для всіх стала ідея здійснення управління та адміністративної діяльності в рамках закону. Фундаментальним визнано принцип судового нагляду, що вимагало розробки та впровадження відповідних процедур. Універсалізація полягала у відповідності новим принципів та доктринам. Ця універсальна характеристика виводилася із досвіду західних держав, міжнародних документів та впливу неурядових організацій).

Певне протиріччя спостерігалось щодо відродження місцевих ідей та інститутів. Саме відносно цього явища найповніше проявилися національні особливості. Наприклад, Болгарія могла спиратися на встановлену після звільнення від турецького поневолення систему адміністративного права, Польща та Угорщина мали значні традиції

адміністративного права міжвоєнного періоду. Естонія використовувала як власний міжвоєнний досвід, так і практику Фінляндії [7, с. 18-24].

На думку Галагана, спільними цілями посткомуністичних країн ЦСЄ було: ввести адміністративне управління в його багаточисельних проявах в рамки закону; зробити адміністративне управління більш підзвітним через низку механізмів; відкрити адміністративне управління для різноманітного зовнішнього контролю; дати громадянам права відносно адміністрування і засоби, які роблять ці права ефективними. Автором було відзначено, що Польща та Угорщина успішно використали традиційні для них механізми. Крім того, у Польщі посада омбудсмена була введена у 1981 році – раніше, ніж у багатьох західноєвропейських державах. Албанію, Естонію та Україну віднесено до держав, що мали мало традицій та установ, з допомогою яких можна було б здійснювати реформи. Тому падіння комуністичного режиму створило значний вакуум, який потрібно було швидко заповнити.

Відносно структури і меж державної служби в Європі зберігається традиційна різниця між кар'єрними і посадовими системами. Традиційна посадова модель зберігається у Швеції, Голландії, Великобританії, Італії та Фінляндії. Її ж запозичила Естонія. У Болгарії, Греції, Іспанії, Німеччині Румунії, Словенії та Франції розвивається кар'єрна модель. Проте, ці моделі використовуються не в чистому вигляді, а їх вибір залежить від національних традицій ролі держави в суспільстві. Відчувається також вплив сусідніх чи близьких за духом країн. Так, Естонія перейняла скандинавську модель, Кіпр та Мальта орієнтувалися на Велику Британію, Словенія – на Австрію та Німеччину, а Румунія – на Францію.

Помітним був і вплив докомуністичних нормативно-правових актів у сфері публічного управління (Болгарія повернулася до вимог конституції 1947 року, Польща розвиває довоєнні традиції тощо).

Варто відзначити введення у багатьох державах розмежування на вищі та інші посади держслужбовців, які регулюються правилами різних систем. Іншою тенденцією є прагнення поставити державних службовців в однакові умови із приватним сектором, поширивши на них загальні норми трудового законодавства. Виникає також проблема, кого відносити до державних службовців – вузьке коло працівників державних органів влади, чи разом з працівниками органів самоврядування, чи всіх працівників, що отримують зарплату з бюджету. Певною відповіддю на цю проблему є тенденція до роздержавлення послуг (охорона здоров'я, освіта, охорона середовища тощо).

У цьому відношенні у всіх країнах ЄС спільним є належність до державної служби поліцейських, дипломатів, податківців (за виключенням Данії), суддів та військових. Ця проблема є компетенцією національних влад.

Спостерігається і відмінність у етимології: для означення державних службовців вживаються різні терміни: функціонери (Франція, Іспанія, Португалія), службовець (Данія, Німеччина, Нідерланди), державний службовець (Великобританія), цивільний службовець (Італія), суспільний слуга (Ірландія).

Дотримання принципу кар'єри забезпечує можливість громадянам інших країн займати посади держслужбовців. Дотримання такого принципу урівнює держслужбовців та представників інших професій. Проте держави-члени ЄС мають можливість самостійно регулювати цей процес відкритості посад.

Європеїзація через адміністративне співробітництво має надзвичайно важливе значення в країнах-членах та країнах-кандидатах до ЄС. У деяких галузях у законодавство країн-членів майже повністю впроваджено європейські закони, кількість яких щороку збільшується. Зростає і кількість завдань ЄС, над якими працюють держслужбовці у країнах-членах.

Аналіз свідчить про значне місце у європеїзації публічної адміністрації розгляду організаційних питань інституціями ЄС. Наприклад, за нашими підрахунками, на засіданнях Ради Міністрів з 1988 по 2003 рік одинадцять разів розглядалися питання, пов'язані із розвитком публічної адміністрації. Під час перших зустрічей було зафіксовано конкретні наслідки становлення ЄС: закордонні відрядження, визнання дипломів, відкриття публічного сектора для громадян держав-членів та навчання з європейських питань. Це можна розглядати як створення спільного ринку у трудовій сфері публічного управління.

Слід звернути увагу на значну роль у становленні ЄАП горизонтальної інтеграції, яка здійснюється на національній ниві шляхом координації дій між окремими міністерствами та між ними і урядом, а на просторі ЄС - шляхом взаємодії держав. Така інтеграція передбачає створення ефективної системи координації та контролю та поділу повноважень за функціональним і територіальним принципами. Основними напрямками координації дій є:

створення нормативної бази, яка повинна враховувати ключові європейські принципи та цінності, важливим є і узгодження введення нових норм у часі;

створення інституцій з дотриманням оптимального співвідношення їх ефективності та затрат;

раціональний розподіл функціональних обов'язків на основі принципів субсидіарності та децентралізації;
формування політики та визначення пріоритетів із врахуванням загальноєвропейських та національних інтересів;
ефективність управління та інституційного розвитку;
ефективність управління європейською інтеграцією;
людські ресурси, які повинні використовуватися відповідно цілей організацій та із врахуванням пріоритетності інтересів громадян;
фінансові ресурси, які повинні бути достатніми для реалізації поставлених завдань;
інформаційне середовище;
визначення інструментів оцінки удосконалення управління [188].

Підводячи підсумок, варто наголосити на складності проблеми ЄАП. Європейський адміністративний простір потрібно розглядати, як складний феномен, який виникає на фоні глобалізації у процесі європеїзації національних публічних адміністрацій. У наш час вже можна говорити про існування ЄАП, що проявляється у визначенні принципів ЄАП і його розвитку шляхом створення загальноєвропейських правил діяльності та їх засвоєнням національними інституціями.

Узагальнюючи фактори, необхідні для розвитку ЄАП, можна виділити: розробку нормативної бази, створення та розвиток інституцій, визначення оптимального функціонального відношення органів влади на основі принципів субсидіарності, децентралізації, формування політики на базі загальноєвропейських і національних інтересів, посилення ефективності публічного управління, розвитку людських ресурсів із врахуванням їх професіоналізму та мобільності, забезпечення цих процесів необхідними фінансовими та матеріальними ресурсами, розвиток інфраструктури та інформаційного середовища.

2.2. Місце України у дилемі Схід-Захід: проблема відповідності викликам сучасності

Для розуміння підходів до модернізаційних процесів важливе місце має визначення місця України у дилемі Схід-Захід.

Варто розрізнити відмінність між поняттям «Європи» як континенту і наднаціональної спільноти. Термін «Європа» з'явився у стародавній Греції, поступово

поширюючись на північну частину континенту. В епоху Карла Великого ідея Європи мала об'єднуюче значення. Важливим було його смислове протиставлення ідейним ворогам – ісламу під час арабського наступу та хрестових походів, Османській імперії, «нецивілізованому» світу в епоху колоніалізму тощо.

Сучасна ідея Європи як наднаціональної спільноти з'явилася в епоху пізнього середньовіччя і означала, насамперед, приналежність до християнства (зокрема, його західної гілки). Боротьбу проти турецького нашествия Папа Пій II (1458-1464 рр.) охарактеризував як «захист християнського світу», ввівши поняття «*Respublica christiana*» («Республіка християн») як синонім Європи. Паралельно використовувався термін «Захід» як альтернатива Сходу.

Важливо також констатувати наявність певного протиставлення Європа (Захід) – Росія (Схід), яке спостерігалось протягом століть і залишилося в наші дні. Як наголошував у 2001 році академік Іван Курас на семінарі «Сучасна політична ситуація в Україні: між Сходом і Заходом»: «Наш Схід – це передусім Росія» [467, с.4].

Слід звернути увагу на термін, що порівняно рідко зустрічається в українській науковій літературі – орієнталізм. Західними вченими він трактується як знання про колоніальні території, що використовувалися протягом століть для формування уявлення про східні народи, як відсталі порівняно із західними. Це дозволяло Європі ідентифікувати себе та обґрунтовувати своє право втручатися у справи Сходу. Таким предметом орієнталістського осмислення Заходу була і залишається й Росія та, частково, Україна.

У період нового часу факторами модернізації Європи стали терпимість до різних релігій і вірувань. Поступово до християнських цінностей додавалося розуміння таких пріоритетів, як особлива форма державного управління, яка була м'якшою, ніж тогочасні східні деспотії. Довершеної форми така політична концепція Європи набула в епоху Просвітництва. Тоді ж з'явився поділ Європи на Східну та Західну частини.

Поступово загальноєвропейськими цінностями ставали народний суверенітет, політичний плюралізм, поділ влади, толерантність, гарантія прав та свобод людини і громадянина, парламентаризм тощо.

Польська дослідниця, професор Варшавського університету Оля Гнатюк наголошує, що обґрунтовуючи віднесення України до Європи, треба звертати увагу як на політичний, так і на геополітичний аспекти вибору. Ототожнення Європи з демократією посилюється прагненням належати до Європи не лише через демократизацію, а й шляхом входження до європейських структур, а проблема розрізненої національної пам'яті,

суперечливого образу минулого характерна для всіх суспільств нашої частини Європи, а надто тих, котрі мають за плечима важкий досвід комунізму [103, с. 11].

Ситуація між цими державами відрізняється глибиною поділу між різними соціальними групами та світоглядними і політичними орієнтаціями.

Важливо відзначити, що процес «наближення до Європи» країн Центральної та Східної Європи став особливо помітним після Першої світової війни, одним із результатів якої стало створення на руїнах Австро-Угорської та Російської імперій національних держав. Після Другої світової війни у соціалістичних державах Європи виховувався культ їх особливості зв'язку із належністю до «соціалістичного табору». Проте вже в період 80-х років ХХ століття у країнах Центральної та Східної Європи набуло поширення відчуття належності до європейської спільноти, що парадоксальним чином поєднувалося із націоналістичними проявами.

Для України цей процес «наближення до Європи» було призупинено з її входженням до Радянського Союзу. Поширені у двадцяті роки переконання в європейськості української культури були перервані репресіями 30-х років. Спроби відродити цей процес на початку 60-х років також зазнали невдачі, але знову з'явилися в перші роки незалежності, відображаючи надію на підтримку Заходу в процесі державного будівництва та реформації суспільства. Проте пізніше відбулося розчарування, аж до переорієнтації та твердження частини політичних сил, що саме Захід загрожує українській самостійності та культурній ідентичності, сильнішими стали традиціоналістські та націоналістичні концепції.

Отже, на питання щодо належності України до того чи іншого виду цивілізації на основі існуючих наукових досліджень однозначної відповіді на даний час дати не можна. Аналіз свідчить, що Україна не є унікальною державою в Європі, ані за поділом на Схід та Захід (Німеччина), ані за двомовністю та дво- чи навіть три-культурністю (Швейцарія, Бельгія, Фінляндія).

Варто взяти до уваги і спостереження болгарського історика, що працює в США, М. Тодорової, яка наголошує на дискурсі щодо унікальності Німеччини, що відбувався у ХІХ столітті і завершився із повноправним входженням Німеччини до європейських структур. Відтак, мова йде не про відхилення, а про варіант європейської історії з наголосом на спільних рисах [461, с. 51. Очевидно, що це може бути застосовано й щодо України.

На наш погляд, логічно взяти за основу модель суспільства і держави, що знаходяться на межі двох цивілізацій і відповідно тих чи інших внутрішніх та зовнішніх

факторів можуть на короткий чи тривалий час стати елементом однієї з них, та продовжити аналіз через віднесення її до вужчого поняття – Схід чи Захід.

Для розуміння трансформаційних процесів у країнах Європи іншим питанням, що потребує відповіді, є проблема визначення суті Центральної та Східної Європи. Аналіз іноземної літератури з цього питання свідчить, що ця проблема була актуальною давно. Наприклад у матеріалах конференції, що вийшли друком німецькою мовою, польські вчені М.Дуго, С. Гавлас та Х. Крала ставлять питання: «Східноцентральна Європа у 14-17 століттях- єдиний регіон чи регіон регіонів?» [657].

Термін Центрально-Східна Європа, або Центральна та Східна Європа, чи центрально-східноєвропейський регіон як у наукових дослідженнях, так і в публіцистиці використовується досить часто, але визначення його меж залишається предметом дискусій науковців. Не випадково у дисертаційному дослідженні Т. В. Винарчук робиться застереження, що цей термін носить «скоріше умовний характер» [74].

Польський вчений Яцек Войницький, у статті «Групи інтересу у Центральносхідній Європі» ототожнює цей регіон із колишніми «державами реального соціалізму» [725, с. 113].

Болгарська дослідниця Елка Тодорова вказує на неспівпадіння географічних та політичних контурів Європи (за де Голлем і Горбачовим – від Атлантичного океану до Уралу, за Радою Європи – включаючи кавказькі республіки та Кіпр, на її думку – Центральна та Західна Європа (без Східної – М.Л.) та вважає, що Європа є не просто географічним поняттям, а комплексним, яке включає соціально-економічні (функціонуюча економіка та претензії на європейську соціальну модель) та культурно-релігійні фактори [478].

Якщо географічно центр Європи знаходиться в Україні, то у культурному та політичному плані дискусія інколи взагалі стосується європейськості України або принаймні її східної частини. Так, М. Шепелєв відзначає, що «Східна Європа – це щось між Заходом і Росією» [526, с.43].

Г. І. Зеленько відзначає, що у географічному сенсі Центрально-Східна Європа – це група взаємоприлеглих і порівнянних країн, що розташовані між Німеччиною і Росією, Балтикою і Балканами. Країни цього регіону належать до одного мовного середовища, мають спільну культуру, почасти державність Наголошується, що схожість історичного розвитку зумовила близькість ментальностей, національних характерів тощо. Суто політичне розуміння ЦСЄ полягає у віднесенні до неї Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини, Румунії [129, с.267].

На наш погляд, такий перелік держав швидше відображає поняття Центральної Європи.

Протягом свого існування зміст терміну Центральна і Східна Європа неодноразово змінювався. Визначення «Центральна Європа» (Mitteleuropa) увів у обіг німецький економіст, представник школи історичної економіки Фрідріх Ліст на початку XIX століття. Цей термін пов'язувався із прагненнями німецьких територій до об'єднання. Наприкінці XIX століття цей термін став модним і використовувався у багатьох мовах як в оригінальному звучанні «Mitteleuropa», пов'язуючись насамперед з Німеччиною. У Німеччині Середня Європа пов'язувалася із створенням імперії із завойованими нею на сході землями.

Після Першої світової війни проблематика Центральної Європи не втратила актуальності, але набула нового значення. Головним стало питання про віднесення нових держав (Польщі, Угорщини, Чехословаччини) до сфери впливу тієї чи іншої країни. Конфлікт інтересів був значним, про що свідчив провал планів «Малої Антанти» та польської концепції «Міжмор'я». Тому з'явився термін «Центральносхідна Європа», який застосовувався до нових держав. Питання термінології у той час уважно вивчалася польськими та чехословацькими науковцями (Я. Бидло, П. Вандиж, Т. Гридлевич, О. Халеський) та розглядалася на міжнародних конгресах істориків.

Чеський політик Т. Масарик у 20-х роках XX століття наголошував на створенні нової центральної Європи малих народів між Німеччиною та Росією.

Поширення впливу Радянського Союзу на значну частину європейських держав після Другої світової війни на деякий час припинило цю дискусію, яка відновилася в період 80-х років минулого століття. До Східної Європи на той час політики та вчені відносили соціалістичні країни. Отже, в основу поділу на Східну та Західну Європу було покладено політичний чинник, який тісно поєднувався із культурологічним.

Саме такий, політичний підхід характерний для британського історика Тимоті Гартон Еша, який вважав, що Центральна Європа закінчується перед українським кордоном. Нова дискусія апелювала до минулого та мала значний політичний підтекст, але не дала відповіді на головне для нас питання – належності України. Поступово сформувалася думка про належність до Центральної Європи лише демократичних країн, яка поєднувалася з ідеєю відсунути її межі на схід шляхом демократизації держав. Така ж концепція простежується М. Воланським у дослідженні думки польської політичної еміграції у 1945-1975 роках

До Другої світової війни північна частина кордону між Східною і Центральною Європою проходила по Ельбі. Після війни проблема політичної інтеграції регіону ЦСЄ

набула особливого значення, хоча в офіційній історіографії держав регіону не була надто поширеною. Проте у 70-х-80-х роках ХХ століття ця проблема стала більш актуальною, особливо у Польщі, Чехословаччині та Угорщині. Польські дослідники (П. Вандиж, Є. Кложовський) оперували в основному терміном «Центральносхідна Європа», а чехословацькі та угорські (М. Кундера, Є. Щуч) – терміном «Центральна Європа». Позиція польських дослідників була пов'язана з поширенням цього визначення на землі, які колись перебували у складі Речі Посполитої, що теж має політичний підтекст.

Ця термінологічна дискусія активізувалася у 90-х роках ХХ століття у зв'язку із виникненням нових держав та їх євроінтеграційними прагненнями.

Аналізуючи історичну трансформацію цього терміну, польський дослідник А. Подрада відзначає його політичне значення, зміну змісту та вважає особливо важливим визначення меж Східної Європи, включаючи до неї лише Білорусь і Україну [667].

Варто звернути увагу і на спроби довести європейську ідентичність України через чітку належність до європейської культури бодай однієї з її частин – Галичини. Цей напрямок дискусій спирається на ідеалізацію минулого – імперії Габсбургів, перебільшення рівня розвитку Галичини та її ролі в імперії. На наш погляд, такий підхід має і значну ваду – розмежування України. Ця теорія, яка активно розглядається деякими націоналістичними польськими політиками, більше вписується у гіпотетичний варіант двомовної та двокультурної Польщі.

Доцільно також згадати теорію Богдана Лепкого, який стверджував, що в Україні синтезувалися прояви римської та візантійської цивілізацій. Сучасний український філософ Тарас Возняк йде ще далі, стверджуючи, що в Україні переплелися прояви католицько-протестантського Заходу, православного Сходу, мусульманського Півдня, що дозволяє їй претендувати на модель сучасної Європи. Отже, те, що досі розглядалося як недолік, пропонується сприймати як перевагу. Ми підтримуємо саме цю точку зору.

Львівським виданням «І» реалізовано проект «Україна в Європі», в рамках якого, зокрема, широко використовувалося поняття Центрально-Східна Європа. Значна робота в даному напрямі проводиться у Львівському державному університеті ім. І. Франка. Наприклад, можна згадати міжнародний науковий семінар «Центрально-Східна Європа на етапі трансформації: економіка і суспільство в період від середньовіччя до модернізації (XV-XVIII ст). Зокрема, було відмічено, що у XV-XVI ст. відбулося розходження шляхів суспільного розвитку країн Центрально-Східної Європи із Західною, а також Східною. Було запропоновано також в рамках Центрально-Східної Європи виділяти проміжний регіон, які включає землі Білорусі, Литви й України, які, хоч і

входили до складу Речі Посполитої, але мали значну специфіку у ході процесів модернізації [179].

Геополітичні параметри досягнення незалежності України проаналізовано у монографії, підготовленій редколегією українського наукового журналу «Політична думка» та Інститутом посткомуністичного суспільства. У цьому виданні простежено, зокрема, відображення українського питання у зарубіжних стратегіях та доктринах. Варто виокремити підготовлену В. Левандовським главу «Україна в геополітичних концепціях першої третини ХХ століття», у якій простежено підходи Р. Челлена, Х. Макіндера, М. Вебера, Р. Сетон-Вотсона та інших провідних європейських вчених до визначення місця України в Європі. Досліджено також «українське питання» в концепціях і доктринах Польщі, Угорщини, Чехословаччини, Румунії, Туреччини, Німеччини, США та Росії [496].

Вивчаючи праці як українських, так і зарубіжних авторів, приходимо до висновку, що часто в існуванні України між Сходом і Заходом вбачають перебування між Європою і Росією, виключаючи, таким чином, останню з Європи. Зважаючи на важливість російської позиції у геополітичній ситуації в Центрально-Східній Європі, нами проаналізовано висвітлення даної проблеми у російській історіографії. Слід відзначити, що в Росії поняття Центрально-Східна Європа використовується досить часто для позначення держав, що знаходяться «між Росією і Заходом». Наприклад, саме таке трактування знаходимо у І. Орлика [374] та у авторів курсу «Новейшая история стран Центральной и Юго-Восточной Европы», які ставлять завдання розглянути процес трансформації ролі регіону та окремих країн Центрально-Східної Європи у системі міжнародних відносин, інтеграційних і глобалізаційних процесах у ХХ-ХХІ століттях [350].

Інший російський дослідник, В. Барановський, виокремлює в Європі п'ять центрів безпеки: Захід, Росія, Центрально-Східна Європа, держави Балтії та Балкани /Південно-Східна Європа. Характерно, що Україна у цьому переліку не згадана. Таке «замовчування» звичайне в російській політології [39].

Найповніше, на наш погляд, проблема визначення Центрально-Східної Європи простежується у фундаментальному трьохтомному виданні «Центрально-Східна Європа у другій половині ХХ століття» [512]. У першому томі «Становлення «реального соціалізму» (1945-1965) простежено загальні риси побудови соціалізму та його особливості у восьми країнах - Албанії, Болгарії, Угорщині, НДР, Польщі, Румунії, Чехословаччині та Югославії. Міжнародні відносини аналізуються з точки зору визначення місця країн ЦСЄ «між СРСР і Заходом». У другому томі «Від стабілізації до

кризи (1966-1989)» комплексно аналізуються соціально-економічні та політичні проблеми розвитку цих країн. Особливе місце займає аналіз місця та ролі країн ЦСЄ у міжнародних відносинах. Нарешті, у третьому томі «Трансформації 90-х років» аналізується процес постсоціалістичних реформ з точки зору загальних підходів та особливостей у дванадцяти країнах (Албанія, Болгарія, Боснія і Герцоговина, Угорщина, Македонія, Польща, Румунія, Словачів, Словенія, Чехія, Хорватія, Югославія). Отже, країни колишнього Радянського Союзу залишаються поза увагою російських дослідників європейських реформ.

Такий же підхід спостерігається і на інформаційно-аналітичних та довідкових веб-порталах [Див., напр.189]. Найчастіше російські автори Україну відносять до держав СНД. Наприклад, це характерно для викладача Колумбійського університету Е. Беляєва, що виділяє у своєму дослідженні Росію, країни СНД та країни Східної Європи [42, с.37].

Інший підхід спостерігається у роботах відомого російського соціолога Н. Коровіциної, яка у низці публікацій широко користується терміном Східна Європа, включаючи до нього усі постсоціалістичні держави. Отже, фактично використовується прийнятий у Західній Європі в минулому столітті термін, який і у нинішніх умовах зберігає політичне значення. Н. Коровіцина стверджує, що протягом останнього півстоліття країни Центральної та Східної Європи подолали серію рубежів цивілізаційного розвитку, і досягнення можна зберегти, «проявивши «могутність своєрідності», а «усвідомлення ідентичності і національних інтересів повертає нас в середовище близьких нам народів, які в другій половині ХХ століття разом з нами пройшли спільний шлях розвитку» [231, с.20]. Автор робить висновок про спільність модернізаційних викликів ХХІ століття для держав, які «в останні півстоліття пройшли східноєвропейський шлях розвитку» [231, с.28].

Досить поширеною залишається ідея Великої Росії та різних регіональних моделей російської цивілізації. Наприклад, Р.Нурєєв та 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.) [355, с.6]. На думку цих авторів, в Білорусі можна спостерігати найбільш стійкий варіант влади-власності, а на прикладі України – більш динамічного, ніж в Росії, розвитку інститутів приватної власності. Ця інституційна конкуренція «різних Росій» проявляється уже не у військовому протиборстві, а в боротьбі за трудові ресурси, за контроль над капітальними активами, за експорт-імпорт інститутів. Російський професор соціології Микола Захаров йде ще далі, відносячи руських, удмурдців, татар та українців до «російських народів» та стверджуючи, що «два інтелекти, російський і західний,

сформувалися в різних умовах, і кожен з них може ефективно працювати лише у своєму середовищі» [178, с. 110-111].

Російський письменник Віктор Єрофєєв у книзі «Энциклопедия русской души» відзначав, що росіян і поляків розділяє насамперед різниця понятійних систем. Поляк веде дискусію на рівні картезіанських логічних категорій, а росіянин наголошує на стихійності та життєвій силі, що згладжує всі протиріччя. Тому польська точка зору росіянину здається вузькою і прагматичною, а поляка відштовхує в російському підході до життя відсутність визначеності, «розпливчастість» та підозріла «глобальність».

Певною відповіддю на такі підходи стала книга Президента України Леоніда Кучми з промовистою назвою «Україна – не Росія». Відзначаючи, що у світі стає все менше людей, які вважають, що Україна – історично невід’ємна частина Росії, яка відкололася завдяки якомусь дивному непорозумінню або навіть дивацтву, автор пропонує «констатувати, нагадувати і роз’яснювати, що Україна – не продовження і не філія Росії, і взагалі не Росія». Різними були стартові позиції, різними є багато проблем, з якими зустрічаються ці дві держави при модернізації. Водночас – «майже повна соціальна, економічна, демографічна, освітня і культурна подоба, ціла низка однакових болячок» [249, с. 489-490].

Свої підходи до проблематики Схід-Захід існують і у західних сусідів України. Так, польський дослідник Б. Бакула проблематику Центрально-Східної Європи розглядає через призму творчості відомого чеського політика Томаша Макарика [28]. Саме Т. Масарик розпочав процес формування нової центральноєвропейської свідомості, а його праці набули особливого значення після 1989 року. Наголошено також, що варто взяти до уваги спостереження Т. Масарика про наявність у Росії внутрішньої дилеми, яка впливає з її історичного розвитку: азійство чи європейство на німецький зразок та його передбачення про українську проблему, яка рано чи пізно повинна проявитися.

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. У праці «Велика шахівниця» З. Бжезинський наголошує на значній ролі України в Центрально-Східній Європі, вважаючи, що саме без України Росія перестане бути імперією [44].

Сучасний підхід західних науковців до проблеми визначення меж Центральної та Східної Європи можна з’ясувати із опублікованої у французьких виданнях та у

російськомовному інтернетвиданні «Отечественные записки» статті Анн де Тенгі, де автор прямо відносить до країн Центрально-Східної Європи «колишні республіки Радянського Союзу, Польщу, Угорщину, Чехію, Словаччину, Болгарію та Румунію» [470]. Таке ж широке розуміння цього терміну характерне і для болгарських дослідників. Так, С. Жекова до кола країн Центрально-Східної Європи включає 19 держав, в тому числі й колишні республіки Радянського Союзу - Естонію, Латвію, Литву, Молдову, Росію та Україну та республіки колишньої Югославії [169].

Ця ж проблема неодноразово обговорювалася на симпозиумах політиків та науковців у Чеському університеті. Наприклад, на четвертому симпозиумі, що відбувся у 2000 році, чеський вчений Богоміл Долежал виділяв центральноевропейські та центральносхідні (mitteleuropäische bzw. mittelosteuropäische) території, включаючи до них з кінця 1980-х років і Росію с.6 Він наголошував на комплексності проблеми, включаючи як економічні питання, так і завдання нації та держави, а також на віднесенні до Центральної Європи і «Балкан з людським обличчям». Отже, знову відмічаємо наявність політичного фактора у підходах до проблеми визначення європейськості держав.

Професор соціології Вільного Університету в Берліні Н. Генон пише про «організовану раціоналізацію у Східній Європі як поштовх у модернізації суспільств». Дослідженням цього автора охоплено 16 країн (Білорусь, Болгарія, Хорватія, Чехія, Естонія, Македонія, Угорщина, Латвія, Литва, Молдова, Польща, Румунія, Росія, Словаччина, Словенія, Україна) [98]. Цікавий також висновок Е. Уайта, що підкреслює політичність даної термінології: «очевидно, «Східної Європи» більше немає» [487, с. 26].

Певне узагальнення проблеми знаходимо у публікаціях П. Ебергардта, який відзначає, що поняття Центрально-Східної Європи по-різному трактувалося в минулому і містить у собі значні неоднозначності ще й сьогодні. За Центрально-Східною Європою як географічною категорією приховуються також спільні політичні особливості, схожість суспільних та економічних структур та близький цивілізаційний рівень [163]. На сучасний стан держав Центрально-Східної Європи впливає їх колишня належність до Австро-Угорщини та до соціалістичного табору.

Отже, у переважній більшості цих країн існував період бездержавності та потреба боротьби за національні інтереси. Сильним було протистояння різних течій християнства, філософських підходів до суті держави та її ролі в житті суспільства. Періодично відбувалася зміна кордонів та зовнішнього впливу сусідів, що часто приводило до протистояння між центральноевропейськими державами.

Слід відзначити, що з точки зору перспективи трансформацій суттєве значення має визначення сучасного стану української держави порівняно з іншими. Досить об'єктивним показником для цього є міра реалізації людських можливостей. За цим показником Чехія, Словенія, Хорватія, Угорщина, Білорусь і Польща 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.

За іншим показником поділяє країни Центрально-Східної Європи на три групи С. Жекова. До першої групи вона відносить держави із збалансованим політичним та економічним розвитком (Албанія, Болгарія, Латвія, Молдова, Польща, Словаччина, Словенія та Чехія). До країн із переважанням політичних перетворень віднесено Білорусь, Боснію та Герцоговіну, Хорватію та Україну, з наголосом, що в Україні і ця сфера змін знаходиться на низькому рівні. До третьої групи віднесено держави з переважанням економічних факторів перетворень – Естонію, Литву, Росію, Румунію та Угорщину [169].

Підводячи підсумки, варто зауважити, що поділ на Східну та Західну Європу має яскраво виражений політичний характер і використовувався в період холодної війни для позначення, відповідно, соціалістичного сходу та капіталістичного заходу. Після закінчення холодної війни, а надто – після вступу частини постсоціалістичних держав до Європейського Союзу, поняття Західна Європа інколи поширюється і на ці держави.

Найчастіше ж до Центральної Європи відносять Польщу, Словаччину, Угорщину та Чехію, рідше – Словенію і Хорватію.

До Східної Європи, як правило, відносять Білорусь, Болгарію, Молдавію, Росію, Румунію та Україну. Інколи до цього регіону включають також Азербайджан, Вірменію, Грузію, Туреччину)

Використовують також терміни –Північна Європа (Скандинавські держави та Латвія, Литва, Естонія) і Південна Європа (Албанія, Боснія і Герцоговіна, Македонія, Сербія, Чорногорія)

Аналізуючи суспільні зміни на протязі тисячоліть, необхідно скористатися наявним теоретико-методологічним інструментарієм, діалектично застосовуючи його до історичних подій та сучасності і враховуючи, що сьогодні соціум все швидше змінює свої якісні характеристики.

Сучасне населення змушене адаптувати свої вміння і сподівання до постійних інновацій, нових сфер діяльності та нових умов життя, що вимагає радикальної зміни характеру рефлексивності. Очевидно, що в сучасних умовах необхідно відійти від традиційних парадигмальних підходів, потрібне взаємозбагачення різних теорій і методів,

поєднання досягнень фахівців з економіки, політології, соціології, історії, географії, теорії та історії державного управління та інших наук.

На наш погляд, поступово утверджується концепція європейського простору з «еластичними кордонами», яка ґрунтується не на географічному факторі, а на політичному, соціальному, економічному, культурному тощо.

Як складний феномен, Європа має внутрішні протиріччя. Наприклад, традиційно у ХХ столітті в Європі існувало протиріччя між розвинутими Північчю та Центром, з одного боку, і Півднем - з іншого. Останнім часом з'явилося протиріччя між державами-членами Європейського Союзу та позасоюзними державами. Водночас існують певні протиріччя і між старими та новими членами ЄС.

Інші протиріччя проявляються між європейськими елітами та громадянами, між місцевими мешканцями та іммігрантами, особливо із мусульманських країн. На всі ці протиріччя впливає і зовнішні фактори – позиція США, Росії тощо.

Отже, на даний час віднесення України до Східного чи Західного типу цивілізації, Сходу чи Заходу залишається відкритим питанням, яке має яскраво помітний політичний відтінок. Так, український дослідник Олександр Дергачов відзначає, що Україна в цивілізаційному та культурному плані є і європейською і євразійською державою та вказує, що для українського суспільства характерне стійке і майже безконфліктне співіснування глибинних, але значною мірою притлумлених рис «європейськості» і частково іманентних, частково придбаних за останні десятиліття (нав'язаних комуністичним режимом) «євразійських ознак» [142, с. 80-81].

Але, на наш погляд, аналіз минулих трансформацій свідчить про можливість європеїзації України, що потребує поєднання внутрішніх зусиль та зовнішнього сприяння. Для розуміння суті сучасних змін потрібно також врахувати геополітичні концепції різних народів від давніх часів до наших днів, які відображають їх культурну та ідеологічну специфіку. Американська та близька до неї англійська геополітичні концепції будуються на технологічній перевазі та пануванні над морськими комунікаціями, залежності цих суспільств від світової торгівлі та фінансових операцій. Наголошується також на перевазі морських цивілізацій над сухопутними. Відзначається демократизм, інноваційність та активність перших і консерватизм, централізм та замкнутість других. Зростанню американського ідеологічного впливу на світ стала роль лідера, яку ця країна відігравала у протистоянні з комунізмом.

Німеччина протягом тривалого часу орієнтувалася на забезпечення життєвого простору для власного населення, спираючись на організованість та відповідальність нації та негативну оцінку цінностей інших народів.

Для французів протягом тривалого часу було важливим утримати контроль над залежними територіями, забезпечуючи водночас захист традиційних національних рис.

Слов'янські народи протягом кількох останніх століть шукали своє місце у світі. Для більшості з них характерним став примат національного, бажання відновити свою ідентичність серед інших народів. При цьому часто їх інтереси пересікалися і входили у протиріччя. Паралельно із теорією єдності слов'ян, яка обігривалася як царським режимом, так і комуністами, розвивалися національні ідеології, вироблялися власні шляхи розвитку. У другій половині ХХ століття останній феномен був особливо помітним, наприклад, у зовнішній та внутрішній політиці Югославії.

Варто виокремити російське бачення своєї геополітичної концепції, яке протягом століть спиралося на теорію російської винятковості, бажанням об'єднати переваги Сходу та Заходу. Таке бачення реалізувалося через низку теорій. Перша з них – концепція Росії як «Третього Риму» бере початок із ХV століття. Вважалося, що із захопленням турками Константинополя центр православного світу перемістився до Москви, а російський цар вважав себе господарем від Сходу до Заходу. Поступово ця теорія стала основою для створення імперії та утвердження почуття вищості щодо інших народів.

У ХІХ столітті розвиток отримала «російська ідея», яка орієнтувалася на вищості російської культури та її високій місії у світі. У творах М. Данилевського, В. Соловйова та інших авторів розвивалася теорія панславізму на чолі з Росією.

За радянських часів ідея геополітичного гегемонізму отримала розвиток, послідовно реалізуючись через низку концепцій. Теорія світової революції, яка мала початися з Росії, була замінена ідеєю домінування останньої на сході Європи та поширенням комуністичної ідеології у світі шляхом підтримки «дружніх» режимів.

У 1960-х роках утвердилася доктрина ядерної рівноваги із США та певного поділу світу між супердержавами. Більш гнучка доктрина Брежнева визнавала певний суверенітет залежних держав при вищості СРСР. На озброєння була взята і теорія євразійства, яка виникла серед російських емігрантів у першій половині ХХ століття. Суть доктрини полягала у визнанні особливості Росії як держави, що охоплювала територію Європи та Азії та об'єднувала їх цінності.

У всіх цих концепціях Україна розглядалася як складова частина Росії чи Радянського Союзу.

Аналізуючи концепцію Хантінгтона стосовно України, О. Гарань та С. Makeєв визнають, що український етнос дійсно сформувався на перехресті цивілізацій, православних Півдня й Півночі, католицького Заходу, тюрксько-мусульманського Сходу, впливи яких синтезувалися в українській історії. Але українська історія й сучасна

ситуація не можуть бути пояснені лише культурно-історичними факторами, багато що залежить від співвідношення політичних сил [390, с. 178-179].

Сучасний стан суспільства в Україні визначається багатьма чинниками, серед яких важливу роль відіграють національні традиції. Принципове значення для модернізації публічної адміністрації України на основі принципів європейського адміністративного простору мають відповіді відносно європейськості її традицій та співвідношення менталітету українців з менталітетом громадян інших європейських держав. Відомий український вчений Д.Чижевський у «Нарисах з історії філософії в Україні» (1931 рік), розглядаючи народний світогляд, як сполучення певних надісторичних та історичних елементів, відзначав спільні риси, притаманні «Україні та її сусідам, українцям та іншим слов'янам, українцям та іншим хліборобським народам». Отже, методологічно пропонується шукати спільні риси, виходячи із основного заняття та способу життя народу.

Таким чином, наведені вище концепції та точки зору свідчать про дискусійність проблеми цивілізаційної належності України. Водночас, аналіз співвідношення понять «Схід» - «Захід» розкриває їх певну динаміку та політичне трактування. Історія країн Центральної та Східної Європи засвідчує циклічність та певну маятниковість процесів, що відбувалися на їх теренах. Україна може бути віднесена до держав із європейськими традиціями та менталітетом населення, що дозволяє зробити висновок про можливість і необхідність європейської інтеграції України, чому сприяють сучасні глобалізаційні процеси.

2.3. Загальні риси та особливості посткомуністичної модернізації в країнах Європи

Розпад соціалістичної системи став несподіванкою як для політиків, так і для науковців. Політики були надзвичайно обережними у передбаченнях, а науковці фактично зосереджувалися на питаннях реформування соціалізму та його дрейфування до включення деякої частини західних цінностей в існуючу систему.

Загальноприйнятим вважається твердження, що посткомуністична модернізація у країнах Європи почалася в кінці 80-х років XX століття. Її причинами, як влучно пише польська дослідниця Марія Ярош, були неефективна економіка і незграбне політичне

керівництво [602, с.1]. Спільною рисою є рух посткомуністичних держав до демократії та ринкової економіки, який мав свої особливості в кожній із них. Досліджуючи загальні риси та особливості реформ у країнах ЦСЄ, ми усвідомлювали складність цього завдання. По-перше, важливо охопити проблему комплексно, зважити на відправну точку реформ у кожній з держав. По-друге, потрібно врахувати труднощі у порівнянні понять, що мають в різних державах свою специфіку. По-третє, доцільно співставляти зовнішні та внутрішні оцінки, офіційні та громадські. По-четверте, загальна оцінка може розходитися із оцінкою конкретної сфери суспільного життя. На це, зокрема, вказують і автори компаративного міжнародного аналізу контролю в органах влади в сучасних умовах [225, с.13-14].

Українськими політиками та вченими неодноразово наголошувалося: те, що країни Заходу проходили за кілька століть, Україна та інші держави ЦСЄ повинні пройти за короткий час. Приблизно такі ж заяви політиків були і в інших посткомуністичних державах, що мало певний вплив на готовність громадськості до перетворень. Так, Є. Головаха та Н. Паніна відзначають, що посткомуністичні перетворення у країнах ЦСЄ виявили можливість украй стиснутої в історичному часі докорінної зміни інституціональної системи без тотальної соціальної дестабілізації, яка супроводжувала такі процеси у минулому [107, с. 5].

Доцільно відзначити також таку визначальну особливість модернізації у країнах ЦСЄ як «доганяюча» та «прискорена», що визнається не лише науковцями, а й представниками органів влади [249, с. 445]. Е.Хабермас вводить термін «виправляючі революції», які спрямовувалися на виправлення помилково обраного раніше шляху розвитку [585, с. 4-5].

З такої характеристики випливають дві визначальні риси посткомуністичних трансформацій, які мають враховуватися при визначенні закономірностей та особливостей – одночасність реформ у економічній, політичній та соціально-психологічній сферах життя суспільства та високий рівень ідеологізації як самого процесу змін, так і його аналізу. Водночас суттєвим у частині країн було поєднання модернізації зі створенням власної держави. Проблема оцінки попереднього періоду має не лише політичний, а й науковий характер. Наприклад, у Болгарії на початку 90-х років до попереднього режиму застосувалися терміни як «тоталітарний», так і «авторитарний». Д. Димитров стверджує, що у Болгарії діяв саме авторитарний, а не тоталітарний режим. Цю думку підтримує український дослідник В. Бурдяк [62, с. 251], відзначаючи, що в листопаді 1989 року в Болгарії був повалений авторитарний режим [149].

Аналізуючи початок реформ, професор Деніс Дж.Галлаган, директор Центру соціально-правових досліджень Оксфордського університету, відзначив, що атмосфера у посткомуністичних суспільствах країн ЦСЄ характеризується лихоманковою активністю, загальною метою якої є проголошення нового порядку і відкидання, як можна швидше, всіх ознак старого. Кожен є демократом і прибічником підприємництва; кожен виступає за правління закону, конституціоналізм, незалежні суди і приватну власність. До західних ідей відносяться з великою повагою і високі жерці із Заходу, тобто експерти, що знаходяться постійно під рукою, щоб захищати добродійність своїх ідей [7, с.17-17].

Визнаючи таке узагальнення певним перебільшенням, варто відзначити його як частково правильне бачення подій очима західних експертів. Їхнє слабке знання реалій у країнах ЦСЄ мало негативний вплив на процеси модернізацій, оскільки, за відсутності альтернативи, західні концепції зору активно використовувалися як політиками, так і науковцями країн ЦСЄ.

Російськими вченими (В. Беляєв) відзначається також надмірна затеоретизованість висвітлення проблеми, відірваність аналізу від життя. На наш погляд, у Росії це можна пояснити бажанням окремих вчених запропонувати теорії, які б пояснювали дії влади. Проте можна зауважити, що це характерно і для багатьох українських та зарубіжних досліджень. За надмірною кількістю таблиць, графіків, незрозумілих для основної частини читачів термінів, більшість із яких мають відомі українські аналоги, інколи важко вловити думку автора та його висновки.

Системний аналіз необхідності, характеру та змісту модернізації української держави робить Ю. Сурмін, розглядаючи це явище як національну проблему. Вважаючи модернізацію комплексним процесом, автор дає її визначення як деякої системи змін, що приводять державу у відповідність до наявних у сучасному світі досягнень державного будівництва, тенденцій розвитку державності, а також потреб, особливостей і досягнень національного розвитку. Суттєвим є зауваження Ю. Сурміна, що модернізація передбачає здійснення дій відповідно до деякої базової моделі бажаного типу держави, що задає зміст і критерії ефективності модернізації. Говорячи про модернізацію держави, Ю. Сурмін виділяє такі її напрями: політична система, політика, державне управління та державна ідеологія і цінності [464, с. 12].

Варто відзначити різноманітність підходів до аналізу модернізації. Так, російський вчений Е. Беляєв, використовуючи ідеї Д. Старка, Л. Бальцеровича, П. Десаї, Я. Корнаї та інших західних теоретиків, виділяє приватизацію та лібералізацію економіки та їх результати в різних суспільствах [42, с. 38]. Отже, увага звертається насамперед на соціально-економічну сферу.

Предметом дослідження українських вчених В. Ребкала та Л. Шкляра є політична сфера. Вони вважають, що трансформаційний період включає такі стадії:

- переоцінку існуючого стану суспільства та змісту і масштабів кризи, що, як правило, носить системний характер;
- соціальну діагностику, тобто неупереджену об'єктивну характеристику реального стану справ, його джерел та причин виникнення, можливостей і шляхів виходу із кризової ситуації;
- демонтаж віджилої системи, ліквідація її явних невідповідностей досягнутому рівню суспільного розвитку та його тенденціям;
- пошук якісно нових стратегій розвитку, елементами яких є політична, економічна та соціальна (інколи й національна) ідентичність суспільства [416, с.46-62].

Український політолог О. Долженков відзначає системність посткомуністичної трансформації в країнах Центрально-Східної Європи: «багатогранна система соціальних трансформацій увібрала в себе зміни політичної системи, перетворення централізованої керованої та планової економіки в економіку ринкового типу, появу нових (або відродження знищених раніше) соціальних прошарків – підприємців, менеджерів, фермерів тощо, виникнення нових правових механізмів регулювання суспільних відносин (або наповнення реальним змістом формально існуючих механізмів), заміну старої ієрархії цінностей та життєвих орієнтацій на нові типи цінностей і стандартів поведінки, інтенсивну сакралізацію суспільства (обумовлену зростанням ролі релігії та церкви), всезростаючу поляризацію інтересів, соціальних позицій, політичних та соціальнокультурних настанов різних соціальних груп майже гомогенного суспільства в недалекому минулому» [153, с. 12].

Варто враховувати значну роль держави у посткомуністичній модернізації 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 [561].

Практика реформ засвідчила важливість для їх забезпечення посилення традиційних інституцій: парламентів та місцевого самоврядування. Масові процеси демократизації та централізація влади могли привести до анархії чи авторитаризму, тому демократичні вибори та ефективна діяльність первинних органів влади сприяли поглибленню реформ. Саме з цієї точки зору варто оцінювати і розкол демократичних рухів.

Важливою умовою реформ є ефективність публічного управління. Н. Генон називає професіоналізацію і ефективність державної (і партійної) бюрократії

вирішальною умовою успіху модернізаційних зусиль. Визнаючи певні успіхи у розвитку освічених і організованих бюрократій у Східній Європі в період соціалізму, Н. Генов відзначає, що надконцентрація неконтрольованої влади зробила можливим прийняття нерациональних рішень на верхівці організаційної ієрархії. Внаслідок відсутності контролю посилилася корупція. Отже, стояло завдання змінити структуру та суть управління, яке вирішувалося в кожній з держав по-своєму [98, с. 14].

Професор університету Глазго (Великобританія) С. Уайт, аналізуючи процес «посткомуністичної транзиції» [487, с.22-30] відзначає, що у літературі на цю тему найбільшою проблемою стала природа зміни системи. Дискусійним залишається питання, чи перехід влади від комуністів до вільно обраних урядів був еволюцією у класичному розумінні цього слова, чи це була «метаморфоза влади?» Автор відзначає, що для тих, хто робив її, це, звичайно ж була революція, яка привела до капіталістичної демократії. Але інші вважали, що зміни були обмеженими, що збереглася історична наступність, наприклад, характерний для Росії авторитаризм. У цьому відношенні С. Уайт звертає увагу на поширені в Росії три твердження. Перше виходить із визнання наявності класичної революції. Друге твердження спирається на передбачення Л. Троцького щодо завершення розпочатого Сталіним захоплення бюрократією не лише політичної, а і економічної влади шляхом приватизації власності. Третя точка зору полягає у визнанні наявності в кінці 80-х років передумов для демократичної революції, яка була замінена номенклатурними реформами «зверху». Отже, мова йде про дискусії щодо оцінки трансформаційних перетворень як революційних змін чи реформ.

На наш погляд, до визначення проблеми революцій потрібно підходити диференційовано, з урахуванням специфіки трансформаційних процесів в окремих країнах. Загалом, точнішими є два останні твердження, оскільки у всіх постсоціалістичних державах зберігалася висока міра контролю з боку номенклатури, а насильницька зміна влади відбулася лише у Румунії. Проблемним залишається питання появи класу буржуазії, що більш помітно в державах колишнього Радянського Союзу, де власність сконцентрувалася в руках небагатьох олігархів, які контролюють також державну власність. Це дозволяє їм впливати і на політичні процеси.

Дискусійним залишається і проблема ролі влади в суспільстві, що знаходить підтвердження на практиці. Наприклад, в Росії президент фактично перебрав на себе «регулюючу» роль комуністичної партії. Це було характерним і для України до введення конституційних змін 2004 року. Саме у цьому відношенні для України можна говорити про поглиблення революції, яка почалася на початку 90-х років минулого століття. Водночас потрібно звернути увагу і на скептичні зауваження політологів щодо

стабільності позиції олігархів в суспільстві та збереженні їх впливу на політику, незважаючи на політичні зміни в державі.

Така точка зору щодо різноманіття перехідних варіантів простежується Е. Уайтом на основі аналізу класифікації, розробленої американською організацією «Фрідом Хаус», яка оцінює поведінку влади на основі двох критеріїв: по-перше, політичні права та їх виявлення, по-друге, громадянські свободи. Результатом підрахунків виставлених балів є поділ держав на «вільні», «частково вільні» та «невільні». Слід відзначити, що в Росії зустрічається досить багато критичних публікацій щодо діяльності цієї організації. Проте матеріали «Фрідом Хаус» використовуються вченими посткомуністичних країн досить широко.

Зроблені Е. Уайтом висновки щодо держав колишнього Радянського Союзу підтверджують думку про залежність труднощів переходу та його результатів від тривалості комуністичного режиму та географічного положення держави. Так, до «вільних» віднесено країни Прибалтики. До «частково вільних» віднесено переважно християнські країни, в т.ч. і Україну та Росію. Третя група держав – переважно мусульманські країни СНД. Здійснено також висновок щодо відсутності спільної траєкторії, за якою стійко рухалися би від «несвободи» до «свободи» всі колишні радянські республіки. Вважаємо, що це спостереження є ще більш вірним для країн Центральної та Східної Європи, оскільки різниця між колишніми республіками СРСР та країнами, що мали самостійний державний статус, є суттєвою. В той же час, приклад Прибалтійських країн свідчить, що цю відмінність можна ефективно подолати.

Варто відзначити наявність дискусії з питання щодо закономірностей розвитку посткомуністичних держав та загального і спільного у їх історії після розпаду соціалістичної системи. Наприклад, Б.І.Макаренко відзначає, що немає «такої закономірності розвитку, яка б в останні півтора десятиліття проявилася на всьому просторі колишнього «соціалістичного табору». Сучасні транзитологи (*В. Гельман, С. Каспе, Е. Мачкув, А. Мельвілль, А. Юшкевич*) твердять про неможливість знайти у світовому транзитологічному досвіді кілька однакових прикладів переходу країн від одного політичного режиму до іншого, тим паче – до демократичного, та звести всі транзити до демократії до однієї моделі [537, с. 82-89].

Разом з тим, деякі дослідники, наприклад, О. Долженков, виділяють як закономірність – рух до демократії та ринку західного зразка [154, с. 12], а Б.Макаренко твердить, що відмовитися від аналізу посткомуністичних держав як єдиного цілого було б передчасним [296, с.1].

Ми погоджуємося з таким висновком, підставою для якого є спільність початкового етапу трансформації та схожість її моделей у окремих підгрупах цих держав. На першому етапі посткомуністичної модернізації спільність колишніх соціалістичних держав визначалася такими факторами як географічне положення (узагальнюючим можна вважати визначення Східна Європа у широкому його значенні), єдина домінуюча ідеологія у попередній період, відсутність приватної власності (чи її другорядне становище) та ринкових відносин, а також близькі моделі державного ладу. Варто вказати і на схожість політичної культури. Так, О. Зазнаєв відзначає також єдиний «філологічний» простір (партшколи, Горький, «Капітал») [175; 176].

Закономірності трансформації досліджує В. Рукавишников [431-433], який відзначає взаємозв'язок перетворень у соціальній структурі та соціальному складі населення зі структурною перебудовою економіки, появою масового безробіття, змінами у відносинах власності тощо.

Впадає в око і зміна у відношенні тих чи інших соціальних сил до реформ. Наприклад, у багатьох державах ЦСЄ робітники були вирішальною силою трансформаційних перетворень. Але поступово влада почала втрачати їх підтримку, що помітно не лише за результатами виборів, а і за акціями протесту. Не виправдалася надія на створення прошарку фермерів, а ліквідація кооперативних форм господарювання на селі привела до значних проблем, особливо у соціальній сфері. Така ж зміна відбулася і у настроях інтелігенції, яка стала набагато менш однорідною у відношенні до реформ.

Загальною рисою перехідного періоду стала відсутність середнього класу. Аналіз свідчить, що влада, як правило, усвідомлює необхідність середнього класу як гаранта стабільності суспільства, але соціально-економічні процеси не сприяють його створенню.

В. Рукавишников та А. Тодоров відзначають також маргіналізацію частини населення, що стало наслідком падіння рівня життя та структурних змін в економіці.

Закономірним наслідком реформ та спроби населення пристосуватися до бурхливих змін стала висока соціальна мобільність громадян. Проте часто її проявом є трудова еміграція до більш багатих держав. Замість політичної благонадійності вирішальними стають такі фактори як вміння пристосуватися до нових умов, освіта, знання мов, комунікативні здібності тощо.

Важливо врахувати детермінованість модернізації суспільства зміною, станом та поведінкою еліти. Українськими вченими (Селіванов В. М., Скрипник О. В., Токовенко В. В., Цветков В. В.) досліджено проблему взаємовідносин та оптимізації взаємодії політичного керівництва і державного управління. Менш вивчено відносини державного управління та економічної еліти. Очевидно, що для України, як і для більшості держав

ЦСЄ навряд чи можна застосувати меритократичний підхід до вивчення еліти, оскільки влада не отримується за суспільними заслугами чи талантами. Тому використовуються, як правило, інституційний та позиційний підходи, згідно яких до еліти відносять людей, які займають певні високі позиції в органах влади. Отже, питання щодо суті еліт залишається спірним. Поряд із думками про входження старої номенклатури до нової економічної та політичної еліти, висловлюються точки зору щодо зміни національних еліт. На наш погляд, у цьому відношенні потрібно враховувати специфіку країн, рішучість реформаторів та вміння колишніх еліт пристосуватися до нових умов.

Почесний професор Варшавського університету Ежи Вятр робить цікаві узагальнення щодо ролі місцевих еліт в Польщі [89, с.15-21]. Лонгитюдне дослідження проводилися з 1966 до 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 с.3. В період 90-х років дослідження проводилося під час зміни політичної ситуації після місцевих виборів 1990, 1994 та 1998 років. Напередодні змін 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: 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 відносилися 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%. С. 9. 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 та 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 [232, с.1-21].

Характерною рисою постсоціалістичного розвитку, яка сильніше проявилася в колишніх республіках Радянського Союзу, стала аномія, яка була описана Е. Дюркгеймом ще в XIX столітті як характерна риса життя суспільства того часу. Відзначалося, що людям не вистачало солідарності та цільності. Погіршення соціальних зв'язків та розмивання загальноприйнятих моральних норм призводили до дисфункції, зростання кількості самогубств. Спостерігалось також зростання прірви між поставленими перед собою цілями та можливістю їх досягти.

У XX столітті ці процеси досліджували Р. Будон, Ф. Бурріко, Р. Мертон та інші автори. На думку Дж. У. Де Болта [139], є кілька базових умов, які можуть попередити кризу. По-перше, легітимність інституцій та ідеології, коли система сприймається як справедлива, що спирається на спільні моральні норми. По-друге, визначення ситуації для кожної соціальної групи. По-третє, розуміння ситуації, упереджувальні антикризові дії та застосування модернізаційних заходів.

Переформулюючи схему девіантних реакцій Мертона, ДжУ.ДеБолт приходять до висновку, що реакцією на масовану соціальну напругу можуть бути:

1. егоїзм (прагнення до особистої влади, контролю, грошей тощо);
2. гедонізм (пошуки задоволення, щоб зняти стрес через секс, наркотики, ризики тощо)
3. звернення до минулого (ритуалізм, спроби відродити стабільність та впорядкованість минулого тощо)
4. аскетизм (активне відновлення моральних цінностей для встановлення порядку)

Аналізуючи дане явище, можна прийти до висновку, що кризова ситуація є закономірною умовою перетворень та поштовхом до соціокультурної еволюції через створення необхідних інституційних факторів позитивних змін.

Неуніверсальність європейської моделі розвитку уже відзначалася й українськими вченими, які вказують, що для України це створює додаткові труднощі, оскільки вона має політичну спадщину, яка відрізняється від спадщини більшості європейських держав [181, с.22].

Особливості модернізації в окремих країнах значною мірою слід пов'язувати також і з визначенням та поширенням національної ідеї. Так, В.І. Жуков, узагальнюючи поширені в Росії підходи, стверджує: «Національним інтересам Росії найбільшою мірою відповідає постановка двох пріоритетних цілей: досягнення державної величі країни і утвердження національної гідності народу» [172, с. 100]. На думку цього російського соціолога, шлях до величі країни, відродженню гідності Людини один – досягнення такого стану, коли країна буде сприйматися як Солідарна Суверенна Справедлива Росія. Це й буде, на думку автора, СРСР в тому вигляді, в якому Росію звикли поважати, а з її інтересами – рахуватися.

Відомий російський соціолог, доктор історичних наук, провідний співробітник Інституту слов'янознавства РАН Наталія Коровіцина осмислює наслідки двох «модернізуючих трансформацій» в Росії та країнах Центральної і Південно-Східної Європи у ХХ столітті, наголошуючи на аналогічності процесів та відзначаючи, що кожен з народів пройшов спільний для регіону шлях розвитку, виходячи з особливостей його історії, культури, національної психології [229, с. 1-23].

Аналізуючи книгу Н.В.Коровіциної «С Россией и без нее: восточноевропейский путь развития», С. Г. Кара-Мурза відзначає, що на матеріалі країн Ради Економічної Взаємодопомоги (РЕВ) можна виробити багато кращу модель, ніж на російських матеріалах, пояснюючи це тим, що їхня модель чистіша, а інтелігенція знайшла сили і кошти для вивчення процесів трансформацій .

Східноєвропейський шлях розвитку Н. Коровіцина уявляє як «триєдину історію двох «великих трансформацій» та «перебудови», що їх розділяє, чи ранньо-, пізно-, і постсоціалістичного етапів, чи історію формування, консолідації, розпаду соціалістичної системи і «будівництва основ» капіталізму [229, с. 2]. На думку Коровіциної, спільним між Росією і країнами ЦСЄ було відставання в розвитку перед початком соціалістичної модернізації. Подібною була індустріалізація на основі максимального використання дешевих трудових ресурсів. Схожою була соціальна мобільність та переміщення

населення. При цьому спостерігалася близькість робітничого класу до селянства та невідповідність зростання освіченості населення його заробіткам.

Східною Європою був також відтворений інтелігентський тип культури. «Освіта» та «рівність» стали найважливішими цінностями східноєвропейського суспільства. На інтелігенцією покладалася надія на реалізацію національної та модернізаційної місії.

Аналізуючи процеси соціалістичної модернізації, Н. Коровіцина приходить до висновку, що при цьому було запозичено лише економічну складову модерну, а не культурну і духовну. В результаті відбулося відродження національно орієнтованих стратегій, що досягли максимального прояву у революціях кінця 1980-х років. Слід відмітити також, що у цей період внаслідок матеріальних труднощів загострилося протиріччя між сформованими в період застою позитивними очікуваннями та реальністю. Пошук виходу привів до ідеї рішучих змін. Головною відмінністю східноєвропейського постматеріаліста від західноєвропейського був його критицизм щодо функціонування політичної системи.

Водночас варто відзначити схожість стратегій посткомуністичного розвитку, що було особливо помітно на першому його етапі і визначалося подібністю умов та завдань. У політичній сфері стояло завдання демократизації, формування громадянського суспільства, створення адекватної системи управління. В економіці - забезпечення економічного росту та ефективне функціонування економіки в нових умовах. У соціальній сфері - зростання рівня життя населення. Все це неминуче впливало на сферу управління, збільшуючи вимоги до неї суспільства та приводячи до інституційних змін, які коротко можна охарактеризувати як перетворення державного управління у публічну адміністрацію.

Очевидно, що для розуміння феномену модернізації потрібен історичний екскурс щодо розвитку країн Центральної та Східної Європи у другій половині ХХ століття. При оцінці модернізаційних процесів важливо враховувати, що в часи соціалізму як соціально-економічне, так і політичне становище в окремих державах було різним. Наприклад, НДР помітно випереджала своїх соціалістичних сусідів за рівнем життя, його тривалістю. Водночас, з політичної точки зору Польща та Чехословаччина були вільнішими. У Німеччині, Болгарії та Польщі функціонувала багатопартійна система, де некомуністичні партії виконували роль додаткового каналу для зв'язків із громадськістю. Нами прослідковано складний і болючий процес їх розпаду чи еволюції [257; 258; 260; 266]. У Польщі та Угорщині постійними були протестні настрої, що проявилось і в епоху модернізації. Югославія була лідером руху неприєднання та розвивала свій варіант

соціалізму, а Румунія відзначалася вищим, ніж інші соціалістичні країни ЦСЄ, рівнем авторитаризму. Частково ці проблеми висвітлені нами у публікаціях початку 90-х років.

Доцільно також зважити на той факт, що мотивація до перетворень дуже часто була не позитивною (не «за ідею»), а дії викликалися протестом проти існуючого режиму, що було особливо помітним у Польщі 1980-х років. Крім того, як підкреслює Н. Генон, оптимістичні очікування визначали цілі бажаної раціоналізації організаційних структур і процесів. Очікували, що патологічне переважає довгострокової колективної раціональності буде швидко і легко скоординовано до збалансованої раціональності [98, с.3]. На нашу думку, цей аспект мало враховується дослідниками, хоча він має суттєве значення для розуміння початку перетворень та їх ходу. Соціально-економічні проблеми 1980-х років, поєднані із інформаційним проривом сприяли делегітимізації комуністичних партій та полегшували прихід до влади нових політичних сил.

Важливою сферою модернізаційних реформ, яка мала вплив на всі сторони життя суспільства, були перетворення в економіці. Значною мірою вони проводилися за рекомендаціями МВФ (у літературі досить багато прикладів критики політики цієї організації). Вважається, що заходи Вашингтонського консенсусу найефективніше запроваджували Естонія та Польща. Натомість Україна мала один із найнижчих показників, особливо у сферах фіскальної дисципліни, податкової реформи, захисту прав власності, скасування бар'єрів для іноземних інвестицій.

Аналіз свідчить, що у пострадянських економіках значними були і проблеми дотримання постулатів неокласичної теорії. Насамперед слід відзначити нестабільність перехідних економік; низький рівень врахування неекономічних факторів; нераціональність та непослідовність дій; відсутність прозорої конкуренції, наявність тіньової економіки, трудність входу на ринок та виходу з нього; неплатежі та заборгованість; низький рівень гарантування власності; сегментація ринку, відсутність гнучкості, інфляційні процеси. За всім цим стоїть, на нашу думку, недосконала влада перехідного періоду. Багато дослідників саме із неспроможністю влади реформувати економіку пов'язують основні проблеми перехідного періоду.

Осмилюючи політико-економічну організацію посткомуністичних країн, необхідно наголосити, що їх правлячим елітам кінця 80-х-початку 90-х років ХХ століття реальним здавався перехід до суспільства західного типу з його багатством, наявністю ринків, приватної власності, демократії і громадянського суспільства. Домінуючу роль у формуванні політики раннього етапу відігравали західні уявлення про структуру капіталізму.

Поряд із швидкою приватизацією економіки у посткомуністичних державах відбувався процес руйнування ідеологічного, політичного й економічного апаратів радянської держави.

Ліберальний тип капіталізму пов'язувався із невтручанням держави в економіку, відкриття її для іноземної конкуренції, вільний обмін національних валют. Передбачалося, що це повинно було привести до створення активного класу бізнесменів та унеможливити відновлення адміністративного класу, як носія інституційних характеристик державного соціалізму.

Проте такий підхід не сприяв створенню багатства, демократії та стабільності, що особливо помітно в Росії та Україні. Контроль над власністю дозволив соціалістичним управлінням захопити її. Контроль було перетворено у легальне право власності. Результатом стала надмірно висока концентрація власності та втрата державою впливу на економіку. В контексті роздержавлення відбувалася і еволюція нового класу буржуазії.

Не було враховано такого важливого стабілізуючого фактора капіталістичного суспільства, як успішне вирішення завдання зростання добробуту громадян. Результатом трансформаційних процесів стали економічний спад та падіння особистих доходів населення, що особливо яскраво проявилось в Росії, Україні та інших колишніх республіках СРСР.

Іншою причиною невдач була відсутність чітких правил гри та нестабільність і безвідповідальність національних еліт. Д.Лейн [294] характеризує Росію як «хаотичне» соціальне утворення, соціальну і економічну систему, якій не вистачає інституційної координації і яка сприяє соціальній фрагментації: цілям, правлячим інститутам і економічному життю не вистачає узгодженості. «Дезорганізований капіталізм» відзначається невизначеністю майбутнього, розколеністю еліти, відсутністю середнього класу, криміналізацією та корупцією. На думку цього автора, Росії перехідного періоду не вистачає пануючої капіталістичної ідеології, ефективного державного апарату, згуртованості правлячого класу, інститутів координації, консенсусу політичних еліт. Наш погляд, таке твердження повністю можна віднести й до України.

Важливим є питання відношення до наслідків державного соціалізму, з приводу чого точки зору дослідників розходяться. Зокрема, Д. Лейн вважає, що є потенційні ресурси минулого, які потрібно використовувати в нових умовах. Прикладом може бути Китай, який поєднав економічні та соціальні реформи з етатизмом та гегемонією комуністичної партії. Для Росії Д. Лейн пропонує «кооперативний капіталізм», як поєднання державного контролю та координації – поєднання ринку, держави, економічних інститутів конкуренції і кооперації (приклад Німеччини та Франції періоду

президентства Ф. Міттерана). Короткостроковою стратегією може бути «переговорний» капіталізм.

Вживання відносно до сучасного стану суспільства в країнах ЦСЄ термінів «дезорганізований капіталізм», «переговорний капіталізм», «приятельський капіталізм» тощо, яке застосовувалося зазвичай для характеристики процесів становлення капіталізму у ХІХ столітті, свідчить, по-перше, про перехідний етап розвитку посткомуністичних країн, по-друге, про відмінності між традиційним капіталізмом у його сучасних варіаціях в розвинених державах заходу та перехідним станом суспільства в посткомуністичних державах. Водночас, можна відмітити, що країни Центральної Європи ближчі до класичного капіталізму, ніж колишні республіки СРСР, що полегшує адаптацію до сучасних умов розвитку.

Аналіз свідчить, що внаслідок впровадження соціалістичної системи виробництва та відповідної їй надбудови в країнах Східної Європи відбувся цивілізаційний зрив, наслідки якого важко подолати. Більшість з цих держав після Другої світової війни належали до периферії Заходу. Тому здійснення форсованої соціалістичної індустріалізації (розвиток промисловості та урбанізація) мали суттєві наслідки для зміни соціальної структури цих країн. Суттєвим чинником змін були культурна революція, що включала зміну традиційних норм моралі та стилю життя, та освітня революція, яка привела до створення великого прошарку інтелігенції. Разом з цим, було призупинено формування вільного індивідуума та громадянського суспільства західного типу. В російській історіографії (С. К. Кара-Мурза, Н. В. Коровіцина) з'являється твердження, що країни Ради Економічної Взаємодопомоги були більш «законсервовані» традиційним суспільством, ніж Росія. Отже, вплив Заходу на них був більшим, а повернення до традиційних цінностей – легшим.

У наші дні поряд із поняттям «жорсткої сили», заснованої на військовій могутності, використовується і поняття «м'якої сили» (культури, права, прикладу, привабливості) [532, с. 2]., що пов'язується із впливом на реформи зовнішнього фактора. За нашою оцінкою, він був значним. Помітну роль по відношенню до реформ у конкретній державі мало її географічне розташування, соціально-економічний стан, рівень правової культури населення, цивілізаційна близькість до Європи тощо. Почасти все це оцінювалося як рівень безпеки для західних держав від посилення контактів [712].

Фактор «привабливості» діяв з обох сторін, очевидно, що саме із ним можна пов'язувати перелом у громадській думці країн соціалізму в кінці 80-х років ХХ століття, що привів до реформ. Західні цінності виявилися привабливішими. Водночас не потрібно забувати і про стимулюючу роль західної громадської думки та керівників західних

держав, до яких прислухалися. Наприклад болгарські автори закликають прислухатися до критики з Брюсселю та Вашингтону імітації, на їх думку, адміністративної реформи в Болгарії [184]. Кожна з посткомуністичних країн має рахуватися із вимогами та рекомендаціями Світового банку, МВФ, Ради Європи тощо. На етапі підготовки до вступу в Європейський Союз першочерговим є вплив цієї організації.

Важливо також враховувати марксистське спостереження, що революційні перетворення неминуче заходять далі потрібних змін і закономірним є певне повернення назад. Посткомуністичні трансформації підтвердили, що крайнощі ідеологічних та політичних реформ неминуче змінюються певним відкатом.

Спільною рисою 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 критичне до них відношення.

Польський професор Едмунд Внук-Липинський у статті 1995 року наголосив, що за останні п'ятдесят років польське суспільство, як і інші суспільства країн 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 [710].

Н. Коровіцина, аналізуючи книгу співробітника Соціологічного інституту Чеської Академії наук М.Тучека та його асистентів під назвою «Як живе словаки, як живе чехи? 10 років після розлучення» наголошує, що Росія пережила ще більш драматичну версію аналогічної зміни систем [231]. Цікаве зауваження М.Тучека, що у чеському суспільстві найяскравіше проявляється 20-річна періодичність розвитку, що співпадає із життєвим циклом трьох поколінь і етапами розвитку, що почалися у 1948, 1968 та 1989 роках. Автори дослідження наголошують, що незважаючи на розпад Чехословаччини, Чехія та Словаччина мали між собою більше спільного, ніж інші європейські держави. Значну роль у цьому відіграв процес соціалістичної модернізації, який привів до розвитку промисловості, встановлення соціалістичної власності та нівелювання доходів, які були найвищими серед соціалістичних країн.

Автори відзначають, що у 1990-ті роки в обох державах відбувалися аналогічні процеси модернізації, але з різною інтенсивністю с. 4. Очевидно, що цю характеристику можна поширити як узагальнюючу для всіх посткомуністичних країн.

Принциповими є й висновки, що чим пізніше відбуваються модернізаційні і постмодернізаційні зміни, тим швидше вони йдуть та що відмінності між поколіннями вищі, ніж різниця між представниками одного покоління різних країн. Відмічено також зростання ролі жінок в житті суспільства та підвищення їх активності, впевненості в собі та динамічності. Відзначено також порівняно більше зростання активності молодого покоління у більш відсталому суспільстві. Надзвичайно важливий перелом в розвитку суспільства відбувається у зв'язку зі вступом до ЄС [230, с. 1-13].

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, внутрішня ефективність, необхідність грамотного управління.

При цьому залишаються дискусійними питаннями про початковий етап трансформації. На наш погляд, традиційне уявлення про початок посткомуністичних змін з 1989 року потрібно переглянути. Аналізуючи трансформаційну парадигму варто наголосити, що реформи почалися ще в період 50-х років ХХ століття, як прагнення удосконалити соціалізм та посилюлися 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. На початку 1990-х років вже 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.

Після серії «м'яких» революцій 1989-1990 років у державах ЦСЄ було легалізовано перехід до ринкової економіки та демократії: розвиток громадянського суспільства, парламентаризм, гласність, багатопартійність тощо.

Варто відзначити, що в останні роки існування Радянського Союзу поряд із падінням авторитету Комуністичної партії та матеріальними труднощами, у населення залишалася віра в перебудову, сподівання на те, що вона вплине на усунення неоправданого протистояння у світі, зміцнення колективістських начал у відносинах між

країнами, народами та окремими людьми, віра в те, що із зміною СРСР змінюватиметься і весь світ.

Прикладом такої віри у можливість нових відносин може бути опублікована у 1990 році стаття Василя Кременя «Коллективність та індивідуальність: цивілізаційний зріз проблеми». Критикуючи ігнорування індивідуальності при соціалізмі, псевдодемократичність «казарменого» типу суспільних відносин, автор наголошує, що «соціалізм повинен бути тим, чим він тільки й може бути – не сконструйованим з більшою чи меншою мірою реальності чи утопічності соціальним проектом, досягнення якого не є самоціллю, а способом природнього, безперервного, динамічного розвитку суспільства, заснованого на сукупності норм, принципів, цінностей, які ми називаємо соціалістичними і які повинні забезпечити максимально можливий гуманний характер всього суспільного життя, включеність в нього кожної конкретної людини» [239, с. 21].

Повчально також порівняти погляди на трансформаційні процеси на їх початку та в наші дні, а також відмінності їх сприйняття у 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 [625]. 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.

Досвід посткомуністичних перетворень свідчить, що більшість країн Центральної та Східної Європи будують не номенклатурний, а зрілий капіталізм на основі західної моделі універсальної ліберальної соціально орієнтованої сучасної ринкової економіки. Хоча в останні роки посилюються дискусії щодо оптимального варіанту перетворень, враховуючи досвід Китаю.

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 [709].

К. Мюллер та А. Пікель, аналізуючи зміни в науці щодо ключових процесів 1990-х років, роблять висновок про зміну парадигми трансформації – від неоліберального дискурсу до більш складного підходу [334, с. 67] . Як уже наголошувалося нами, така зміна у науковій думці відбувалася паралельно із політичними змінами.

У цьому відношенні варто взяти до уваги публікації початку 1990-х років З. Бжезинського [45]. 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, в 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» [97, с. 7].

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 єдиною доступним полем гри з приводу інтересів та цінностей. Авторами зроблено висновок про перебування польського суспільства на завершальній стадії трансформації та виділили такі риси фази консолідації: виконання правил гри діє у такій мірі, що у сприйнятті мас їх невігідно 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 [422, 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.

Російський вчений М. Е. Дмитрієв у доповіді в Комітет експертів з державного управління департаменту економіки і соціальної політики ООН виділяє два етапи модернізації державного управління у посткомуністичних державах. Перший етап (початок 90-х років ХХ століття) він пов'язує зі створенням сучасного потенціалу державного управління, а другий етап (з середини 90-х років) - із розвитком цього потенціалу [150, с. 12]. Виділено три основні групи держав з різною стратегією розвитку державного управління: перша: консервація і адаптація (Китай, В'єтнам, Узбекистан, Білорусь); друга: реформи, зорієнтовані на вступ до ЄС (держави, що стали членами ЄС); третя: поступова модернізація (інші посткомуністичні держави). Для другої групи держав виділено такі елементи комплексних реформ державної служби, як створення системи управління, управління результатами та надання послуг, прозорість і антикорупційна політика, електронний уряд.

Німець Рой Кольморген виділяє три періоди трансформації: - руйнування старого порядку: тривалість - від кількох років до десятиліття- залежала від національних суспільних відносин; транзит: довго, середньо та короткотривалий політико-правовий і формально-інституціональний перехід, під час якого через акторів та їх боротьбу створювався перехідний шлях (тривала, як правило, від двох до шести років);

структуризація: довготривалий (більше двох поколінь – 35-50 років) період становлення. Йдеться не лише про консолідацію (в дусі зміцнення існуючого порядку), а й про структуризацію, подолання протиріч та створення нового. Це передбачає, з одного боку, можливість для стагнації, регресії та зривів трансформації, а з іншого боку – метаморфози, зміну шляху, тому відбувається складно та тривало [611, с. 6].

Російський вчений І. Клямкін виділяє такі етапи політичної трансформації: парламентаризація радянської системи в масштабах СРСР та виникнення гібридної і внутрішньо-суперечливої політичної системи; парламентаризація радянської системи в союзних республіках (за умов ослаблення КПСС, яка була інституціональним ядром колишньої влади, парламентаризація вела до хаосу); співіснування парламентаризованих рад з інститутом президентства; перехід до системи президентського домінування після подій 21 вересня - 4 жовтня 1993 року. Неправові дії президента Єльцина компенсувалися його високим політичним капіталом; зміцнення системи президентського домінування, набуття інститутом президентства ролі ядра політичної системи, політичні та економічні перетворення [211].

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

Слід відзначити, що як політики, так і науковці посткомуністичних країн орієнтувалися на порівняно короткі терміни трансформацій, що можна зрозуміти з політичної точки зору, як один із методів залучення до співпраці основної частини населення. Спільна для всіх посткомуністичних країн ейфорія зумовила недооцінку негативних наслідків реформ та завищення очікувань, що привело до появи «кризового синдрому модернізації», аналізуючи який, Володимир Горбатенко відзначив прояви п'яти основних криз (ідентичності, легітимності, проникнення, участі, розподілу) та запропонував шляхи їх подолання [112].

Звичайно ж, і на початку 1990-х років були заперечення щодо застосування стандартів МВФ до колишніх планових економік, проте десять заповідей «Вашингтонського консенсусу», підкріплених поєднанням інституціональної могутності МВФ та адміністрації США з інтелектуальною вагою економічної теорії і вірою в організуючу здатність ринків, було важко заперечити [334, с. 68].

Основними заходами в рамках «Вашингтонського консенсусу» були фіскальна дисципліна, податкова реформа, запровадження єдиного валютного курсу, захист прав власності, лібералізація торгівлі, приватизація, дерегуляція, фінансова лібералізація. Як відзначають економісти, окрім проблеми правильності чи неправильності таких рекомендацій, існувала ще й проблема їх дотримання. Крім того, консенсус не

враховував багатьох суттєвих в посткомуністичних державах факторів – насамперед досить стійких неформальних інститутів, прозорості, довіри населення до влади, відповідальності публічної адміністрації та її професійності тощо.

Слід відзначити також, що на початку реформ загальною була спроба копіювати перетворення у країнах Латинської Америки та у сусідніх державах. Так, професор М. Сенченко стверджує, що «українські реформи були калькою російських» [440, с. 8]. При цьому недооцінювалися національні особливості.

Важливим поштовхом для переоцінки реформ стала криза другої половини 1990-х років, яка показала слабкість економіки колишніх соціалістичних держав та помилковість обраного варіанту трансформації. Проявлялися і інші негативні фактори. Польський професор Гжегош В.Колодко – визнаний у світі авторитет у сфері економіки та економічної політики, міністр фінансів у польському уряді 1994-1997 років та експерт міжнародних організацій, відзначає нестабільність трансформаційних змін. Він пише, що «навіть досвід сусідньої Польщі, яка ще декілька років тому вважалася безперечним лідером процесів постсоціалістичних перетворень на всьому терені Центральної та Східної Європи та колишнього Радянського Союзу, останнім часом став менш переконливим та надихаючим» [222, с. 7].

Нова парадигма розвитку почала формуватися у другій половині 1990-х років. Її суть полягає у твердженні, що перехід до ринку потрібно проводити не відкидаючи попередніх досягнень. Орієнтиром пропонується не економіка США, а більш соціально зорієнтовані економіки європейських держав. Переглядається також співвідношення економіка – політика на користь зростання ролі політичних факторів.

Нова парадигма «Рамки загального розвитку» прагне комплексно об'єднати соціально-економічні та політичні зміни із врахуванням соціальних проблем переходу. Замість ринку головним рушієм трансформації було оголошено громадянське суспільство. Незважаючи на продовження дискусій з цього питання, значно зросла увага до соцієнтальних трансформацій. Основним висновком таких орієнтаційних змін може бути твердження, що ринки добре функціонують лише за підтримки держави та громадянського суспільства.

З точки зору розуміння суті модернізаційних процесів, варто відзначити досить поширену тезу про більшу ефективність міцної авторитарної влади на етапі трансформаційних перетворень. Така точка зору, зокрема, стала визначальною в еволюції влади в Казахстані, Росії тощо. В Україні проявився інший підхід, представники якого поділяють трансформацію на періоди, вважаючи, що тверда влада потрібна на першому етапі модернізації суспільства, коли необхідно нейтралізувати комуністичну опозицію та

комплексно і швидко закласти основи ринку та демократії. На другому ж етапі реформ проводяться стабілізуючі заходи та поглиблення трансформацій із більш широким залученням громадськості. Саме ці міркування офіційно були покладені в основу політичної реформи.

Аналізуючи політичні процеси сучасності, варто врахувати міркування вчених щодо суті трансформаційного періоду. Зокрема, у публікаціях О. Фісуна критично розглядається традиційне порівняння перехідних процесів в Україні та країнах Центрально-Східної Європи (наприклад, Польщі). Розглядаючи важливість консолідації демократії через пакт еліт, що у певній мірі відбувається в країнах ЦСЄ, як необхідність для успішного трансформаційного періоду, автор відзначає, що в Україні цей рух відбувається в рамках перманентної «війни еліт», «де міжелітні домовленості мають характер ситуативних угод, дуже схожих на короткострокові перемир'я, але аж ніяк не на пакти про довгострокові правила гри і базові умови політичної конкуренції. У цьому сенсі політичний процес в Україні має набагато більше схожих рис з Грузією і Сербією, ніж, наприклад, з Угорщиною й Польщею» [499].

Н. Дармограй на основі аналізу чинників політичної стабільності виокремлює на пострадянському геополітичному просторі наступні п'ять груп держав: країни, де розвиваються демократичні форми врегулювання конфліктів – Латвія, Литва, Естонія; де здійснено більш-менш вагомі кроки по шляху демократизації – Росія, Казахстан, Киргизстан, Україна; де існує конфронтація між реформістськими силами – Білорусь, Вірменія, Молдова, Узбекистан; де немає політичної стабільності – Азербайджан, Таджикистан та Грузія; де утвердився авторитарний режим – Туркменістан [136, с.49].

Зрозуміло, що класифікація лише за однією ознакою не дозволяє охопити всі аспекти змін та створити повну картину їх наслідків.

Відомий російський економіст професор В. М. Кудров, досліджуючи досвід іноземної модернізації, зосереджує увагу на трансформаціях у Центральній та Східній Європі та аналізує цей досвід насамперед з точки зору можливості його застосування в Росії [243]. Автором наголошується на позитивності та корисності такого досвіду, аналізуються уроки, які, на його думку, доцільно засвоїти. По-перше, країни ЦСЄ (автор, традиційно для багатьох російських дослідників, наводить матеріали по дев'яти країнах: Болгарія, Польща, Угорщина, Чехія, Румунія, Словаччина, Словенія, Хорватія, Югославія) послідовно і прагматично проводили реформи, рішуче відмовившись від системи централізованого планування, державного регулювання тощо. По-друге, переважна більшість населення країн ЦСЄ підтримала реформи і сформулювала їх надійну електоральну базу. По-третє, керівництво цих держав, незважаючи на часті зміни,

зберігало силу державних та громадських інститутів, цивілізовано змінювало стиль та методи роботи органів влади відповідно до вимог часу. По-четверте, масова приватизація проходила послідовно природним шляхом, без компанійщини. По-п'яте, першочергову увагу приділяли створенню сучасної фінансово-банківської системи. По-шосте, розумна політика проводилася у сільському господарстві (приватна власність на землю, деколективізація, підтримка вітчизняного виробника). По-сьоме, було забезпечено постійний контакт із Заходом, використовувалися досвід та допомога.

Отже, поза межами дослідження В. М. Кудрова залишається процес модернізації у колишніх республіках Радянського Союзу. Не витримує критики, з нашої точки зору, і спроба такого широкого узагальнення, оскільки реформи у вказаних державах суттєво відрізнялися як за змістом, так і за темпами.

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 півтори десятиліття проявилася на всьому просторі колишнього «соціалістичного табору» [296, с. 1]. Відзначається, що у підготовленому російськими вченими «Політичному атласі сучасності» за результатами кластерного аналізу колишні радянські республіки віднесені до дев'яти із дванадцяти кластерів [389]. На основі цього атласу та досліджень С. Фіша, А. Кроувела, О. Зазнаєва автор простежує межу між моноцентричними та поліцентричними державами, яка співпадає з кордоном СРСР 1939 року. Відзначено значну роль поняття «європейськість» для об'єднання еліт та населення і консолідації демократії у державах Центральної Європи. Наголошено на виключно сприятливих зовнішніх умовах для цих держав. Водночас, якість демократії і в цих країнах оцінена критично. Відносно Молдови та України відзначено феномен «запізнілої демократизації», а Росію, Грузію та Вірменію віднесено до країн з посиленням президентської влади та складними процесами демократизації.

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 [Див. Додаток № 1].

Такий поділ країн має принципове значення з точки зору дослідження трансформації, зважаючи на тезу про важливість завершеного транзиту для його всебічної оцінки. Наші порівняння, як уже зазначалося, проводяться в першу чергу на базі Болгарії та Польщі (I група), а також – Казахстану, Росії та України (III –IV групи).

Важливим також є поділ посткомуністичних держав за мірою збалансованості демократії та ринку. Україну, як і Болгарію та Польщу, 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.

Німецький вчений Міхаель Ерке у публікації 2007 року в рамках проекту «Компас -2020» простежує перспективу відносин ЄС із посткомуністичними країнами. Відправною точкою міркувань цього німецького автора служить констатація факту входження країн Центральної Європи до ЄС. Проте процес інтеграції виявив низку проблем, як у економічному, соціальному, так і у політичному відношенні. Зокрема, існує проблема сприйняття населенням норм демократії, що проявляється у виборах, членстві у партіях, громадських ініціативах, роботі неурядових організацій тощо. Це констатовалося і раніше, на етапі підготовки до вступу в ЄС. Тому у старих країнах ЄС посилювався опір населення прийому нових членів, що проявилось, наприклад, у негативних результатах референдумів щодо прийняття конституції ЄС.

Яскраво проявляються недоліки системи управління у посткомуністичних державах, які поступаються за цим показником країнам Західної Європи. Значними є і відмінності між посткомуністичними державами. Недоліки державного управління базуються на недоліках суспільства та економічних проблемах. Негативним фактором є і етнічні конфлікти. Тому всі ці проблеми роблять регіон Східної Європи експортером нестабільності в ЄС, яка може досягти катастрофічного характеру.

Проблемними є і відносини ЄС із національними елітами, що виникли в посткомуністичних країнах в період трансформації, внаслідок їх неоднозначності відносно принципів європейської демократії. Можна виділити чотири типи таких еліт. У країнах Центральної Європи, де швидка приватизація поєднувалася із значним припливом іноземних інвестицій, національна еліта формувалася у контактах із іноземними інвесторами. Колишні партійні функціонери були змушені відійти від політики. У країнах, де процес трансформації поєднувався з війнами чи громадянськими

війнами (Балкани, Кавказ) еліта формувалася з сил, що змогли використати конфлікт у власних економічних інтересах. У деяких країнах Східної Європи домінують олігархи, які з'явилися на першій фазі трансформації, зумівши приватизацію використати у власних інтересах, користуючись можливістю доступу до державної влади. Четвертий тип еліти сформувався з бюрократії, яка змогла утриматися при владі і в нових умовах, часто в союзі із криміналітетом та, як у Росії, із олігархами. На думку М. Ерке, інтереси ЄС поєднуються лише з першим типом еліти [567, с. 10]. Відмічено також особливу роль олігархів в Україні, які заважають відходу країни від затратної сировинної економіки та модернізувати господарство. Членство України, Білорусі та Молдавії в ЄС пов'язується із проведенням в цих країнах реформ та розвитком відносин ЄС із Росією. Виділено три напрями східної політики ЄС: Південна Європа (політика інтеграції), Східна Європа (політика європейського сусідства) та Росія (політика стратегічного партнерства при домінуванні традиційної зовнішньої політики).

Цікавим є порівняння посткомуністичної модернізації у країнах Центральної та Східної Європи і з точки зору ролі в них громадянського суспільства. Зокрема, цю проблему досліджує Галина Зеленько [129, с. 273-300], яка відзначає порівняно ранню інституціалізацію 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 до комуністичних 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 у модернізації суспільства та публічного управління, зокрема, науковців та представників незалежних аналітичних центрів.

Потрібно зауважити, що проблема оцінки успішності реформ досі є актуальною. Так, Г. Колодко відзначає, що статистичні дані постсоціалістичних країн далекі від досконалості. Істотний вплив на перекручення даних справляє офіційно незареєстрована і неоподаткована економічна діяльність. Тому статистичні дані є або заниженими (ВВП, виробництво), або завищеними (безробіття) [222, с. 63]. Деякі дослідники (Даніель Кауфман та Даніель Каліберда) вважають, що в постсоціалістичній економіці у тіні перебуває до 30% виробництва. Українські дослідники інколи називають вдвічі вищу цифру. Це ж стосується і оцінки рівня падіння виробництва на початку 1990-х років. Часто виробництво не скорочувалося, а переміщалося у тінювий сектор.

Американський професор соціології Дж.У. ДеБолт, досліджуючи причини невдалої модернізації в Росії, вказує на постійну боротьбу у цій країні «модернізаторів»

та слов'янофілів. Наголошено на розходженні в Радянському Союзі декларування мети модернізації та відставання від інших держав, яке поступово посилювалося [139, с.1-2].

Причину такого явища автор знаходить у російській культурі. Спираючись на дослідження С. Н. Ейзенштадта, Т. Парсонса та М. Фалда та з використанням функціональної теорії, автор провів аналіз інституційної системи СРСР та Росії. Зроблено висновок, що модернізація залежить від постійної еволюції інституціональної диференціації системи з метою її адаптації до зміни оточення. Проте спроби жорсткого контролю з боку релігійної чи політичної еліти, які історично характерні для Росії і яскраво проявилися в Радянському Союзі, ведуть до регресії чи стагнації інших інститутів, що може привести до падіння всієї соціальної системи.

Прикладом стримування диференціації інституційної системи Дж.У.ДеБолт вважає штучне гальмування ключового фактора модернізації – науки, що в Радянському Союзі проявилось у її ідеологізації та знищенні окремих напрямів (генетика).

Іншою причиною стагнації суспільства, що отримала промовисту назву «застою», була фактична відмова від реформ. Спроба М. Горбачова відновити модернізацію суспільства привела до втрати легітимності комуністичної партії, як основного організуючого та контролюючого органу суспільства та розпаду Радянського Союзу.

Російський соціолог професор Л. В. Корель [226; 227] наголошує на вирішальній ролі в процесі модернізації механізму соціальної адаптації, визначаючи його як «симбіоз унікальних каузальних станів, явищ і процесів». Наголошено, що в період шокової терапії в Росії водночас були ліквідовані і захисні бар'єри, і захисні форми адаптивного реагування багатьох економічних і соціально-культурних інститутів, організацій та суспільних груп. Всі ці утворення у ході адаптації попали в полон різного роду компенсацій (бартер замість товарно-грошових потоків, «поняття» замість неіснуючих законів, мильні опери замість реального життєвого світу тощо).

Автор відзначає, що стратегічний напрям розвитку модернізаційної Росії у найближчому десятилітті буде не чимось іншим, як послідовним відновленням режиму компенсацій у зонах панування декомпенсацій та утвердження режиму дії інноваційних начал замість компенсаційних механізмів.

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 [135].

Порівняльний аналіз економічних і політичних трансформацій в Росії і Україні здійснено групою російських та українських випускників Інституту Кеннана. Протягом 1999 року відбулося дві конференції та чотири засідання спільної робочої групи, результатом яких стало видання двох збірників. Учасниками дискусій були А. Аблов, О. Олексєєв, О. Бабанін, В. Голікова, К. Головинський, Є. Головаха, О. Дем'янчук, І. Клямкін, О. Копиленко, І. Кучерів, О. Лазоренко, О. Майборода, О. Некипелов, О. Носова, А. Панібудьласка, І. Торбаков та інші вчені. Закономірно відмічено перехід від політичного поділу учасників дискусій за принципом громадянства до дисциплінарного [390, с. 4-6].

Росія і Україна представлені як два різних суспільства, що стикаються з багатьма схожими проблемами. Реформи в обох країнах проводилися переважно партійно-комсомольсько-радянськими «працівниками», інтереси, менталітет та стереотипи яких стали вирішальними для процесу трансформації. Як наголошує В. Смирнов, ці еліти ігнорували застереження західних експертів про відсутність однакових західних демократій, а значить – і узагальненого зразка демократичних перетворень.

У Росії пріоритетом еліти спочатку перетворень були мінімізація ролі держави та концентрація зусиль на проведенні радикально-ліберальної приватизації та економічних реформ в цілому. Фрагментацію правової системи та управлінських структур влада спробувала коменсувати створенням «суперпрезиденства». В Україні вертикаль влади створювалася відразу ж у зв'язку із необхідністю забезпечення державної незалежності.

І. Клямкін та В. Смирнов аналізують політико-державну трансформацію в Росії, а О. Гарань та С. Макєєв – в Україні. Відзначено відсутність у панівних верств Росії норм саморегулювання, здатності до компромісів [390, с. 116]. Помітним було прагнення еліт трансформувати країну без врахування готовності суспільства та громадської думки. На думку В. Смирнова, домінуюча роль лідерів та еліт проявлялася протягом всієї історії Росії, що є проявом патерналістсько-підданського характеру її політико-правової культури. Традиційна пасивність більшості російського суспільства підсилювала

неповагу до закону еліт, а справжні демократичні перетворення замінювалися боротьбою між різними групами еліт (номенклатури, олігархів, партійних лідерів).

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

Основні відмінності посткомуністичних реформ полягають у тому, що в Росії консолідація та прихід до влади колишньої номенклатури та частини опозиції відбувалася на підґрунті ідей і не завжди відповідної їм практики антикомунізму, ліберально-ринкових реформ та деєтатизації суспільства. В решті держав СНД та Прибалтики більш важливе місце мали національні ідеї.

Аналізуючи форму правління у сучасній Росії, І. Клямкін згадує використання терміну «суперпрезидентська республіка», наголошуючи водночас, що цей термін відображає лише обсяг повноважень, не фіксуючи «автономність інституту президента від інших владних структур, його своєрідну позасистемність і надпартійність» [390, 122]. Не передається цим терміном і спадкоємний характер нинішньої російської форми правління щодо її попередниць.

Політичний режим в Росії визначається по-різному, в залежності від партійної позиції авторів та їх відношення до діючої влади. Відзначаючи наявність визначення режиму в Росії як авторитарного чи керованої демократії, І. Клямкін кваліфікує його як бюрократично – авторитарний (термін О'Доннела), за якого інтереси глави держави й адміністративного апарату урівноважуються в інститутах напівдекоративної парламентської демократії й у перебігу виборчих кампаній.

Російськими авторами відзначається, що політична система Росії набула певних демократичних інституціональних і процесуальних рис та властивостей, водночас характеризуючи її як «часткову», «делегативну», «електоральну», «неліберальну» і навіть «авторитарну» [390, с. 167].

О. Гарань та С. Макеєв, розкриваючи політико-державні перетворення в Україні, відзначають, що демократизація поєднувала три різних типи трансформації: лібералізацію зверху, компроміс між верхами в Києві та опозицією і падіння режиму. У інституційному відношенні для України був властивий компроміс еліт та складний процес прийняття рішень.

У сучасній російській науці активно триває дискусія щодо вибору оптимального шляху розвитку суспільства та держави. На наш погляд, можна виділити три основні

концепції, які, в принципі, співпадають із політичними угрупованнями в Росії. Представники першої апелюють до власних національних традицій та вказують на перевагу азійського способу виробництва та відповідних традицій управління. Друга концепція продовжує європейськзорієнтовані пошуки, наголошуючи на необхідності «наздоганяючого розвитку» своєї держави. Нарешті, представники третьої концепції намагаються пристосувати європейські здобутки до російських умов при збереженні власної інституційної основи.

Характерним представником третьої концепції є М. О. Коритцев. У низці своїх робіт цей автор характеризує російську традицію як владу-власність. Характерна його спроба зробити наголос на редистрибуційній (розподіляючій) функції російської влади та наголос на циклічності її розвитку через повторюваність етапів стабільності та нестійкості режиму державного управління.

М. О. Коритцев констатує закономірність панування у суспільствах східного типу інституту редистрибуції, оснований на мобілізаційних механізмах розвитку. Тому часто успіх соціально-економічної модернізації Росії був оснований на готовності політичної влади посилювати механізми розподілу в реалізації соціально-економічних проєктів. Така стратегія розвитку спирається на стимулювання активності існуючої бюрократичної ієрархії. Ринковий механізм координації в таких умовах відіграє меншу роль. На думку М. О. Коритцева, обрана російським керівництвом стратегія може бути визнана оптимальною, оскільки спирається на багатовіковий інституційний спадок держави [288, с.11].

В той же час, у довгостроковій перспективі потрібне створення ефективних інститутів ринкової економіки, перетворення бюрократичних структур із правлячого класу у адміністративний апарат для обслуговування інтересів громадянського суспільства. Наголошується, що такі держави, як Росія, повинні, враховуючи національну специфіку, трансформувати свою економічну систему таким чином, щоб поєднати переваги ринкових та рестрибутивних засад, намагатися максимально врахувати можливу конфліктність та певною мірою взаємовиключність цих двох інституційних форм. Умовою успішності реформ автор вважає формування цивілізованих відносин підприємницьких структур та влади.

Підставою для такого оптимізму, як вважає М. О. Коритцев, можуть бути успішні реформи в Японії та Південній Кореї, а також у Чилі. Аналізується також досвід функціонування «змішаних економік».

На думку відомого російського економіста професора Р. М. Нуреева, типовими помилками у виборі пріоритетів розвитку є: формування гасел з акцентом на

«відновлення» та «виживання» (оскільки такий період вже пройдено); ґрунтування на протиставленні ринку і демократії, з одного боку, соціальної справедливості, з іншого (оскільки демократія та ринок є методами досягнення цілей); ґрунтування на протиставленні держави та ринку (оскільки в сучасній ринковій економіці «провали ринку» компенсуються розширенням функцій держави); постановку в центр уваги піклування про якусь одну соціальну групу (оскільки суспільство мусить розвиватися як єдине ціле); націлювання на нереальні цілі, нав'язні ностальгією за СРСР (оскільки потрібно виходити із реальностей сучасного життя) [358, с.11-24].

Виділяючи як тактичні і стратегічні пріоритети особисту свободу, соціальну справедливість та економічну дієздатність, Р. М. Нуреев вважає, що розвиток особистої свободи вимагає зміцнення довіри між суб'єктами як фундаментального інституту сучасності. Важливим є розвиток гарантій приватної власності та систематична економічна політика. Автор застерігає проти сприймання посилення Російської держави як наступ на особисту, вважаючи, що якщо держава створює для всіх рівні правила гри, захищає малозабезпечені верстви населення, вимагає чесної оплати податків, добивається своєчасної виплати пенсій та зарплат, то в цьому не можна вбачати посягання на демократію свободу. Ідея соціальної справедливості, на думку Р. М. Нуреева, має бути виражена якимось ємким і багатозначним гаслом, привабливим для всіх громадян.

Для підвищення економічної дієздатності запропоновано набір інституціональних пріоритетів: створення та підтримка конкурентного порядку, посилення антимонопольної діяльності; переключення пріоритетів господарської діяльності із ренти пошукової на виробничу діяльність; незалежність держави від зовнішнього економічного тиску; проведення розумного протекціонізму; зростання привабливості для притоку іноземних працівників; розвиток інтеграційних відносин з країнами ближнього зарубіжжя.

Аналізуючи можливі для Росії сценарії розвитку, Р. М. Нуреев виділяє три варіанти: державний капіталізм; олігархічний капіталізм; конкурентний капіталізм.

Автором наголошено, що навіть реалізація цих сценаріїв можлива в різних інституційних формах, які значною мірою будуть залежати від зміцнення чи ослаблення вертикальної моделі політичного управління (зміни в межах від авторитаризму до сучасного ліберального управління); розвитку політичного федеративного ладу (адміністративна чи ліберальна модель); послаблення чи посилення ролі партій.

Ґрунтуючись на дослідженні 1991 року С. Мейнворінга, автор робить висновок, що президентські системи менш стабільні, особливо в умовах багатопартійності. Слабістю парламентських систем є нестійкість коаліцій, а в країнах третього світу ніякі форми демократії неефективні.

Суть підходу значної частини сучасних російських вчених до проблеми модернізації яскраво прослідковується у збірнику «Простір влади: історичний досвід Росії та виклики сучасності» [408].

Так, професор С. І. Барзілов відзначає необхідність «ідейно-світоглядної реабілітації не стільки власне імперсько-самодержавної форми організації суспільства, скільки ролі російської держави як інструмента цієї організації, механізму узгодження суспільних інтересів» [408, с.16]. Аналізуючи сучасний стан російської державності, С. Барзілов приходить до висновку про відсутність руху від імперії до нації, навпаки, на його думку, відбувається відкат до етнократії, що посилює імперські амбіції влади. Політолог С. Каспе вказує на необхідність відновлення імперської традиції, наголошуючи, що світовий досвід яскраво демонструє сумісність імперії та ліберальної демократії [408, с.40]. Про необхідність «правого повороту» пише і відомий ліберал А.Улюкаєв [497].

В той же час, відомі економісти В. Мау та В. Новиков відзначають завершення дискусії про особливість Росії, вважаючи, що в Росії відбулася консолідація еліт та науковців навколо базових економічних цінностей: «По суті, сучасні базові російські цінності є цінностями західних демократій» [306].

Певне узагальнення наслідків російських реформ зроблено у змістовній та обширній доповіді на з'їзді соціологів Президента спілки соціологів Росії академіка В. І. Жукова, який відзначив, що реформи 1990-х років привели до неоднозначних результатів. З одного боку вони зруйнували лад, який в середині 80-х років ХХ століття вичерпав потенціал свого зростання. З іншого боку, обрані варіанти оновлення не привели до очікуваних реформаторами наслідків. На думку В.І.Жукова, в Росії були використані і показали свою неспроможність чотири моделі соціальної модернізації. В ході першої (1985-1987 рр) була використана традиційна адміністративно-господарська технологія прискорення соціально-економічного розвитку та «оновлення соціалізму». Характерними її рисами стали демагогія та вихід на вершини влади пустословів. Провал «перебудови» змусив М. С. Горбачова повернути реформи в русло політичної демократизації та демократичного, ринкового соціалізму, що мало наслідком розвал СРСР та соціалістичної системи. Виграли від цього лише деякі «прораби» реформ. Третій етап реформ (грудень 1991-грудень 1992 рр.) пов'язаний із спробою Єльцина-Гайдара здійснити в короткий термін стратегічні ринкові реформи. Ця «шокова терапія» довела економіку і фінанси до катастрофи та різко знизила рівень громадської підтримки реформ, що й стало основною причиною провалу ідеї модернізації за західними зразками.

Радикальні ліберальні реформи завершилися економічною, соціальною і політичною кризою, а по між законодавчою та виконавчою владами відбувся розкол серед демократів. Як вважає автор, реальна практика відродила необільшовизм, політика влади вступила у протиріччя з гуманістичними ідеалами російської інтелігенції [172].

Росія поступово перетворювалася у країну соціальних крайнощів- замість комуністичної крайності в країну прийшла крайність радикального лібералізму. Протиріччя між багатими та бідними ускладнювалося протиріччями між різними кланами та групами в обох цих верствах населення. Влада не здійснювала зусиль для консолідації суспільства.

Починаючи з часу дефолту 1998 року, громадська думка змінилася у бік підтримки ідеї повернення в державну власність стратегічних галузей економіки, введення державного контролю за цінами тощо. Все це неминуче вимагало зміни лідерів реформ, що й було здійснено з приходом В.В.Путіна. Президентська влада стала абсолютною. Спираючись на призначених ним повноважних представників в округах, губернаторів та керівників правоохоронних органів, президент «здійснює партійне будівництво, формує інститути громадянського суспільства». Новому керівництву вдалося досягти певних успіхів, але було нагромаджено і низку проблем: проблеми монетизації пільг, провал адміністративної реформи, зростання корупції, збільшення розриву між багатими та бідними, владою та населенням.

Як показують соціологічні дослідження, населення вкрай незадоволене «бюрократизацією влади та перетворенням політичного лукавства у системну брехню». Вказується і на байдужість влади та її відірваність від населення. На підтвердження цього, В. І. Жуков наводить вислів відомого скрипаля С. Стадлера «При диктатурі тобі не дають говорити, а при демократії тебе ніхто не слухає» [172, с. 32].

Характеризуючи сучасний стан Росії, В. І. Жуков відзначає, що влада не використала на користь суспільству значно збільшені протягом останніх десяти років внаслідок сприятливої світової кон'юнктури ресурси, використавши їх для себе. Результатом стало падіння рейтингу влади. Небезпека для влади зростає за двома лініями. По-перше, для впливу на формування російського політичного курсу може бути використана гра на світовому ринку енергоносіїв, що може зруйнувати економіку та фінанси Росії. По-друге, колосальну загрозу несе відсутність стратегічної кадрової політики. Сучасне російське чиновництво не пройшло професійного відбору. «Отримавши свої призначення за знайомством, ці люди об'єднані корпоративною зацікавленістю перетворювати свої посади в товар, не рахуючись ні з законами, ні з етичними нормами. В цих умовах людей, які бажають займати державні посади,

виявилося багато, а здатних вирішувати проблеми в інтересах суспільства і держави – дуже мало» [172, с.32].

Доцільно також звернути увагу на виділені вченими цикли російської модернізації. В. Т. Рязанов в історії російських реформ ХІХ-ХХ століть виділяє п'ять найважливіших хвиль. Перша – з початку до 20-х років ХІХ століття, друга – з кінця 50-х – до початку 70-х років ХІХ століття, третя – з середини 90-х років ХІХ століття до Першої світової війни, четверта – з другої половини 50-х років до кінця 60-х років ХХ століття, п'ята – з кінця 80-х років до сучасності [434, с.69].

В. А. Предборський та В. П. Кунцевич вважають, що в Росії кожні 20-30 років відбувалося звернення до запозичення західних цінностей, що пов'язує російські модернізаційні реформи ХІХ-ХХ століть із відомими діловими циклами Н. Д. Кондратьєва та наголошують на наявності постійного гальмуючого руху. Контрреформи завершуються кризами. Аналізуючи ці цикли, В. А. Предборський і В. П. Кунцевич висувають гіпотезу про наявність для східно-європейських країн гіперциклу модернізації, яка продовжується протягом двох останніх століть і є відповіддю «малого» східно-європейського суспільства на модернізаційні хвилі західного [398, с. 4-5].

Спробу аналізу трансформаційних процесів у посткомуністичних країнах робить російська дослідниця С. П. Глінкіна, ставлячи перед собою завдання розвінчання існуючих міфів [101]. Першим міфом С. П. Глінкіна вважає тезу, що посткомуністична трансформація означає перехід від адміністративно-командної (планової) до ринкової економіки. Спираючись на праці іншого відомого російського економіста Ю. Ольсевича, С. П. Глінкіна зазначає, що сама вихідна база переходу від державного соціалізму до ринкового капіталізму виявилася мало вивченою, а про реальну конструкцію зруйнованої будівлі тепер доводиться судити по окремих блоках і балках, які хаотично прикрили фундамент неформальних інститутів. Перехід від плану до ринку, на думку американського економіста М. Олсона, показав, що у західній економічній науці відсутнє уявлення про успішну ринкову економіку як систему. Без відповіді залишається питання про можливість універсалізації ринку з урахуванням специфіки окремих держав.

Залишається проблемним і питання щодо реальної спрямованості соціально-економічної трансформації – «соціальна ринкова економіка», «номенклатурна демократія», «бюрократичний капіталізм» тощо. Вказується також на те, що в умовах Росії «незрима рука ринку» непомітна у багатьох галузях економіки

Міфом другим названо тезу, що посткомуністичні трансформації добре вивчені. Сьогодні тривають дискусії між представниками формаційних та цивілізаційних підходів,

розходяться точки зору на майбутнє людства, не з'ясована також проблема первинності економіки чи духовної сфери в житті суспільства.

Дискусійним є й питання про критерії завершення перехідного періоду. Монофакторний підхід виділяє перехідну систему як самостійну, статистичний – пропонує вважати перехідною точкою досягнення рівня ВВП, який був на початку трансформаційних змін, інституціональний підхід орієнтується на створення нового інституціонального фундаменту тощо.

Третім міфом є теза, що трансформуються окремі держави чи їх економічні системи. На думку Глінкіної, трансформації відбуваються на трьох взаємопов'язаних рівнях: національному, регіональному та глобальному. Відзначаються також різні підходи до трансформації: теологічний підхід, що розглядає перехід як проект трансформації згідно певного ідеалу; абсолютизований еволюціонізм виходить із необхідності врахування місцевих особливостей, генетичний підхід полягає у визнанні неможливості довільного трансформування соціально-економічної системи та необхідності знання її об'єктивних тенденцій, нарешті, запозичення передбачає використання існуючого досвіду.

Четвертий міф стосується відповідей на питання, що викликало успіхи і провали трансформацій? Як крайні розглядаються «шокова терапія» та «гра в дуалізм». Аналізуючи ці проблеми, С. П. Глінкіна приходять до висновку, що, по - перше, вирішальним для посткомуністичних держав в ході трансформації був не вибір однієї із стратегій реформування – «шокова терапія» чи гра дуалізм, а свідоме або вимушене попадання до сфери модернізаційного і політичного впливу того чи іншого центру сили або існування поза ним, що не заперечує важливості побудови оптимальних траєкторій розвитку. По-друге, принципово різне становище в планетарній системі, що створена геоекономічними центрами сили, приводить до того, що однакові за формою економічні процеси, що відбуваються в різних групах посткомуністичних держав, наповнюються різним змістом [102].

Загальне та особливе трансформаційних процесів у російському суспільстві переконливо узагальнено членом-кореспондентом РАН М. І. Лапіним в аналізі монографії Інституту соціології РАН «Россия: трансформирующееся общество», створеної колективом під керівництвом В. Ядова [429]. М. І. Лапін на матеріалах сорока статей книги побудував таблицю, звівши в ній ключові положення збірника. Не менше 90% представлених у книзі результатів можна віднести до аналізу особливостей російських реформ. Відзначається зростання проблеми життєвого забезпечення (фізичне виживання, масове зубожіння населення, безробіття, сирітство, злочинність, алкоголізація

та наркотизація тощо). Значна частина опублікованих статей присвячена проблемі диференціації суспільства (регіональна, соціальна, культурна, покоління тощо) Серед інших статей виділено дослідження Н. Шматко щодо диференціації власників «культурного і бюрократичного капіталів».

Матеріалів щодо інтегруючої функції суспільства у книзі мало, а наявні оцінки – обережні. Зокрема, відзначено певний консерватизм цінностей росіян, зростання етнічної свідомості та толерантності. На думку М. І. Лапіна «в цілому матеріал для розуміння інтеграції російського суспільства доволі бідний. Очевидно, не тому, що «промахнулася» дослідницька програма, а тому, що поки що «промахується» сама російська трансформація» [253, с.29]. На наш погляд, така оцінка є типовою в російській історіографії.

Багатоманітність фактів, що відносяться до управління, свідчить не скільки про його різноманітність, а більше про протиріччя та асиметрії у владних відносинах. Загалом політична система сучасної Росії оцінюється як амбівалентна, якій властива антиномія демократії та авторитаризму. Важливими акторами управлінської асиметрії стали регіональні еліти, що є, на думку російських дослідників, одним із позитивних факторів стабілізації.

Аналіз суспільства як цілого свідчить про його розколотість, анклавізацію, соціальну дезінтеграцію, лібералізацію структури цінностей.

Підсумовуючи, М.І.Лапін констатує, що:

- російське суспільство пірамідально стратифіковане, поляризоване, виживає завдяки високій активності населення;

- воно інтегрується збереженими базовими цінностями, а також поступово лібералізацією їх структури та реальних можливостей поведінки індивідів;

- інверсія амбівалентних структур управління від відкритості до закритості більше загрожує лібералізації суспільства, ніж поляризація страт [253, с.32].

Слід відзначити часом протилежне бачення трансформації суспільства російськими дослідниками, що є однією з ознак політизації науки. Так, М. І. Лапін вважає, що новий етап трансформації російського суспільства може стати закріпленням нового соціального порядку. При цьому ключовим стане характер відносин індивіда і суспільства та тип антропосоціентальної респонсивності: ліберальний чи неотрадиціоналістський.

В. О. Рукавишников наголошує на необхідності пошуку альтернативних шляхів розвитку. На його думку, запропонована свого часу комуністами і реалізована у країнах реального соціалізму альтернатива, виявилася недієздатною [431, с. 44].

Спробу узагальнити трансформаційні процеси здійснює професор магдебургського університету Рой Кольморген, який пише: «Суспільна трансформація (Gesellschaftstransformationen) була високо політизованим, радикальним і тому чітко визначеним процесом соціальних змін. Вона об'єднала автономні, усвідомлені і інсценовані спроби системних керованих загальносуспільних перетворень на національно- державному рівні, які відносно самостійно з більшим чи меншим успіхом орієнтувалися на сучасні держави Заходу» [611].

Аналізуючи посткомуністичну трансформацію в країнах ЦСЄ, цей автор виділяє вісім основних тез:

періоду перелому передував час стагнації, застою та системної кризи (восьмидесяті роки ХХ століття);

епоха системного перелому була бурхливою у країнах Центральної Європи, але не охопила інші соціалістичні держави (середина 1989- кінець 1990 року);

рішучому перелому у країнах Центральної Європи сприяла активність населення та створення громадських рухів (Солідарність в Польщі, Громадянський форум у ЧСР, Новий форум в НДР) та рішуче їх протистояння старим елітам. В СРСР відбувався повільний процес демократизації;

на наступних демократичних виборах переможцями вийшли партії демократичних рухів, частково у коаліції із псевдо-лібералами чи консерваторами. Нові уряди країн Центрально-Східної та частково Південно-Східної Європи керувалися гаслом «Повернення в Європу!», прагнучи збудувати капіталізм за західним зразком. План «перенесення», «імпорту» західних базових інститутів поширювався не лише на центральні сфери державного управління, політичну систему і ринкове господарство, але і на освіту, науку, охорону правопорядку тощо. Часто використовувався конкретний приклад, зокрема, польська Конституція близька до французької;

у деяких посткомуністичних багатонаціональних державах проявилися конфлікти на національному ґрунті, викликані прагненням до національного самовизначення чи релігійними протиріччями. Це привело до розпаду СРСР, Чехословаччини, Югославії та воєн у Югославії і на півдні Росії: автори постсоціалістичних перетворень прагнули трансформувати всі сфери суспільного життя шляхом швидкої імплементації західних інституцій для значного підвищення життєвого рівня населення;

плани політичної, економічної та соціальної модернізації вступали у конфронтацію із багаточисельними проблемами, які можна узагальнити, як «дилему синхронності». Існувала необхідність одночасного проведення економічних реформ, демократизації, створення необхідних інститутів та вироблення необхідної політичної культури. У

країнах ЦСЄ більш успішною була демократизація, що дозволило їм стати членами Європейського Союзу;

постсоціалістична трансформація показала, що провести її за кілька років було неможливо. Результати трансформації виявилися диференційованими. Успішніше процес трансформації проходив у Словенії, Чехії та Литві, найважче у Болгарії, Хорватії та Румунії. У Білорусі реформи було зупинено. Загалом великий проект 1989/90 років можна визнати успішним. Але ніде не створено дублікат Заходу: суспільний порядок, політична система, соціально-культурна сфера значною мірою своєрідні [611, с.2-5].

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.

Взагалі, соціалістичну політико-економічну систему можна сприймати як послідовно і логічно побудовану. Причинами їх розпаду було незадоволення населення поганим функціонуванням режиму, сподівання громадян на нові можливості, пов'язані з переходом до іншої системи.

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 економічного зростання.

Викликає сумнів і теза Л. Бальцеровича, що «радикальні реформи завжди впроваджуються продумано» [37, с. 234]. Аналіз свідчить, що до посткомуністичних трансформацій подібне твердження застосовувати не варто. Ми констатували це відносно України у статті 2005 року [268].

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 [37, с. 253-257] виводить десять уроків реформ:

1. Радикальний 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 зупинити інституційної перебудови і лібералізації.

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

Як зазначалося у 2004 році на форумі Microsoft для державних діячів Європи, «успішні програми модернізації, як правило, мають низку загальних рис: це дійсна зацікавленість і цілеспрямованість з боку політичної та адміністративної влади; розширення можливостей державних службовців; інтеграція діяльності різних державних установ поряд із реорганізацією бізнес-процесів, співробітництво з організаціями приватного сектора і громадянськими об'єднаннями, наявність програм із забезпечення загальнодоступності і удосконалення форм надання державних послуг та поширенню інформації про такі послуги. І, нарешті, порукою всього процесу модернізації служить успішне впровадження інформаційних технологій на базі відкритих стандартів» [190, с. 12].

Факторами успіху модернізації були керівництво, розширення можливості для службовців, партнерське співробітництво, інтеграція та зміна процедур, загальнодоступність та поінформованість, сучасні технології.

Слід відзначити спроби українських та зарубіжних вчених проаналізувати наслідки реформ, причини їх успіхів та невдач. Так, А. С. Гальчинський у 2001 році вказував на необхідність зміни ідеології реформ. Причини втрат він бачив у об'єктивних складнощах перехідного періоду. Він стверджував, що перехід від адміністративно-командної системи до ринкової економіки не міг не супроводжуватися кризою. Але її глибина залежала від історичної тривалості тоталітарного режиму та складності

комплексу проблем, що стосуються утвердження державності й суверенітету. Вказується також на недосконалість трансформаційної моделі [93, с. 19-20].

На відміну від більшості 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 [37, с 182].

По-друге, реформи проводилися більш рішуче там, де влада спиралася на підтримку населення. 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 Кеннет Майноуг відзначає значні демократичні традиції поляків, згадуючи, що Польща була для Руссо тим, чим Сіракузи для Платона [295, 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. 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 [473, 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 Януш 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) [490, с.65] . Вченим відзначено, що зволікання із запровадженням фундаментальних реформ послаблює економіку, а половинчасті або незбалансовані реформи мають тенденцію не стимулювати, а гальмувати зростання.

Спробу критично осмислити «транзитологію» як парадигму дослідження розвитку посткомуністичної Росії, робить професор Б. Г. Капустін, який ідею транзиту сприймає як погіршене відновлення концепції модернізації 60-х-70-х років ХХ століття і наголошує на необхідності переходу до постмодерністської концепції [196; 197].

Залишається теоретично не вирішеною і проблема завершення трансформації у посткомуністичних державах. Наприклад, у 2008 році це питання стало предметом дискусії німецьких та болгарських фахівців. Професор мюнхенського інституту етнології Клаус Рот поставив під сумнів можливість розглядати Болгарію як частину культурного простору Євросоюзу, наголосивши на необхідності докладання певних зусиль для подолання комуністичного спадку. Доктор Клаус Шрамайер вказав на проблеми з корупцією в Болгарії тощо. Відзначено також високу ціну болгарських реформ, які гублять «номенклатурні капіталісти» (стара комуністична номенклатура, кадри органів державної безпеки, нові олігархи) [460]. Аналізуючи причини такого явища, К. Шрамайер вказує на тривалий період болгарської бездержавності, коли болгарами під османським ігом було пропущено такі важливі етапи європейської історії як гуманізм, ренесанс,

просвітництво. Відзначено також певну відповідальність європейських інституцій, бездіяльність яких залишала посткомуністичні держави наодинці з труднощами реформ.

Доцільно також відзначити, що на початку ХХ століття поширюється термін «нові демократії», який використовується в основному до тих посткомуністичних держав, які увійшли до НАТО та Європейського Союзу. Характеризуючи їх болгарський вчений Ф.Димитров відзначає наявність особливостей, водночас наголошуючи, що «спільні характеристики набагато сильніші» [148].

Теоретики класичної транзитології метою демократичного транзиту вважали перехід до демократії, відтак – його закінченням – успішне функціонування демократичної політичної системи. Так, Д. Растоу виділив п'ять передумов 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 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 її соціальні наслідки привели до перемоги лівих, спочатку на виборах до парламенту (1993), а у 1995 році – і на президентських виборах. Спостерігалося 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.

Певним феноменом стала Чехословаччина, де наприкінці 80-х років ХХ століття спостерігався відносний спокій, а листопадова «Оксамитова» революція (зустрічається також термін «ніжна революція» -М.Л.) протягом десяти днів вирішила проблему переходу до нового режиму. Відбулася зміна лідерів, комуністична партія втратила монополію на владу і стала однією з рівноправних політичних сил. У країна було проведено також широкомасштабну швидку люстрацію, яка засвідчила для громадськості рішучість та остаточність змін. На нашу думку, люстрація зіграла свою роль і у сприйнятті та підтримці чехословацьких реформ Заходом.

Особливістю радянського Казахстану було синтезування національних культур. На думку С.А. Єрмаханової, це відклало відбиток на характер, зміст і темп модернізаційних

процесів та зробило проблемною розробку універсальної стратегії розвитку, яка б влаштувала рівною мірою всі групи населення: і тих, хто зорієнтований на західну культуру, і тих, хто пов'язує майбутнє країни з традиційною національною культурою. Це протиріччя вносить додаткові елементи боротьби, конкуренції і напруги в суспільне життя, породжує полярність інтересів, поглядів, оцінок субеліт та соціальних груп, що стоять за ними [167]. Модернізація казахстанського суспільства далека до завершення і здійснюється нерівномірно за різними напрямками – економічному, політичному, правовому, соціальному.

Проведене новосибірськими вченими в рамках дослідницького проекту в середині 2006 року експертне опитування засвідчило, що розриви, неузгодженість модернізаційних процесів у різних сферах суспільного життя (зокрема, відставання політичної складової модернізації від інших її частин, «провали» в системі правових індикаторів модернізації), вказують на те, що модернізація в Казахстані потребує суттєвих коректив. На думку експертів, модернізація в Казахстані стоїть на трьох китах – економіці (багаті природні ресурси, наявність іноземних інвестицій, розвиток ринкових відносин), інформації та комунікації та політиці (незважаючи на протиріччя в розвитку політичних інститутів). Слабкими сторонами казахстанської модернізації є – крен у бік сировинних, добуваючи виробництв при нерозвиненості високотехнологічних галузей економіки; відсутність опори на людський фактор – нестача у модернізаційних процесах повноцінних соціальних агентів, оскільки основна частина населення далека від участі в перетвореннях, має низький рівень соціальної та ділової активності, є бідною; слабе сприяння модернізаційним процесам правових інститутів, деформована правосвідомість населення. Існують розрив, протистояння між елітами та народом. Позитивною рисою перетворень є енергійне вбудовування Казахстану у світовий глобалізаційний процес.

Свою особливість мають модернізаційні процеси і в Україні. На наш погляд, варто звернути особливу увагу на висновки соціологів, зроблені в результаті моніторингу громадської думки на початку нового тисячоліття. Відзначено відсутність у масовій свідомості загальноновизнаних лідерів нації, несформованість у більшості людей не лише почуття державності, а й почуття єдиної нації. Масовими явищами стали негативізм як домінанта свідомості населення, що перетворилося на відчуження населення від держави та усіх її владних інститутів [495, с. 4-5]. Разом з тим, директор інституту соціології В.Ворона відзначає і низку обнадійливих тенденцій, головною з яких, на нашу думку, є вкорінення усвідомлення, що не народ для влади, а влада для народу,

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 [531, 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.

ДжУ.ДеБолт робить висновок що в російській соціальній структурі проявляється стійкий набір елементів (самодержавність, ортодоксія, експансіонізм, замкнутість), які «схоже, несумісні з модернізацією» [139, с.17]. Для розуміння суті українського політичного феномену варто зробити порівняння із виділеними Дж.У.ДеБойтом для Росії культурними уявленнями як основі постійних соціальних структур, що мають високу адаптивну здатність:

- ієрархія та силові методи вирішення суперечок;
- концентрація на переважанні колективного і відкидання індивідуальної відповідальності;
- підозрілість до іноземного і підкреслювання унікальності російського;
- опір на одиничне, а не на загальне, в т.ч. і у сфері права;
- негативне відношення до комерції;
- готовність до дефіцитів;
- прийняття рішень на основі прецедента і звернення до авторитету;
- страх перед безпорядком;
- прийняття норм публічно і відхилення їх на особистому рівні;
- віра у безпеку, засновану на масовості, та відповідно наголос на необхідності контролювати цю масовість [139, с.17-18].

На наш погляд, лише частина з цих культурних уявлень характерна для України. Наприклад, в Україні силові методи вирішення суперечок у політичних процесах не використовувалися, значно нижчим, ніж у Росії, є рівень підозрілості до іноземного тощо. Заступник директора Федерального інституту східноєвропейських і міжнародних досліджень (ФРН) Герхард Симон пише, що «подібність внутрішньополітичного

розвитку в Україні та Росії в посткомуністичний період вражає і водночас спантеличує» [445, с.9]. Тарас Кузьо, аналізуючи причини низької ефективності застосування в Україні рецептів побудови демократії в країнах Центрально-Східної Європи, відзначає, що напрацювання сучасної порівняльної політології, макроісторичної соціології і неінституційного аналізу переконливо продемонстрували важливість процесів раціонально-бюрократичної трансформації та формування структур національної держави (Nation-building) для приборкування апетитів політичних еліт і створення умов для успішної демократизації. Країни ЦСЄ, що вже мали свою державність раніше, виявилися більш успішними на шляху демократизації. Т.Кузьо наголошує, що постколоніальні транзити в колишніх республіках СРСР та деяких югославських республіках краще можна зрозуміти як квадранти, тому що вони зіштовхуються з фундаментальними проблемами державності, створення нації, відносинами з національними меншинами та колишніми метрополіями. Чотирма складовими елементами такого переходу є демократизація, маркетизація, будівництво модерної держави і громадянської нації» Відзначено також, що «поставторитарні транзити в Латинській Америці і Південній Європі, в основному, фокусувалися на завданнях демократизації й — набагато меншою мірою — маркетизації. Проблеми будівництва сучасної держави і громадянської нації не відігравали значної ролі в цих переходах [246, с. 177].

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 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 «центральноєвропейська культурна спадщина» [162, с. 138].

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.

Загальним у всіх посткомуністичних країнах було проведення економічних та політичних реформ, демократизація суспільства та влади, зростання ролі інститутів громадянського суспільства. У всіх посткомуністичних державах відчувався західний вплив, проте його значення залежало від національної специфіки. Спільною рисою були завищені сподівання населення щодо наслідків та темпів реформ. Процес модернізації охопив усі посткомуністичні держави, але відбувається по-різному, в залежності від багатьох факторів: географічного, ментального, економічного, політичного тощо. Значний вплив на глибину перетворень мав фактор міри укоріненості комуністичної ідеології, який був набагато сильнішим у суспільствах з авторитарним чи тоталітарним минулим та залежав від тривалості перебування в такому стані. Цей фактор впливав на зміну еліт та усвідомлення ними суспільних цінностей. Значним став фактор політичної культури населення та еліт, вироблення ними правових норм перехідного періоду. Вважаємо необхідним відмітити як загальне повільний та нерівномірний розвиток потенціалу державного управління через недостатньо високу його пріоритетність та вплив адміністративної культури попереднього періоду. Це проявилось, зокрема, у високій політизації публічної адміністрації та її де професіоналізації, що особливо яскраво проявилось на першому етапі реформ.

Розділ 3. ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ

3.1. Поняття публічної адміністрації.

Удосконалення публічного управління є оптимальним способом покращення ситуації у державі. Така думка зустрічається у багатьох дослідженнях проблеми організації влади загалом та у посткомуністичних країнах, зокрема. На наш погляд, публічне управління потрібно сприймати не лише як сферу діяльності, а як фундаментальне інтегруюче явище, яке об'єднує суспільство та дозволяє вирішувати проблеми, що виникають у процесі його розвитку.

Аналіз свідчить про наявність процесу, який, на нашу думку, можна назвати «роздержавленням управління» під впливом глобалізації, інтеграції та фрагментації. Отже, сучасне публічне управління потрібно сприймати в динаміці, що відзначається багатьма українськими та зарубіжними вченими та неминуче реалізується на практиці [561].

Водночас, проведений нами аналіз літератури з цього питання дозволяє стверджувати про життєвість класичних теорій організації влади. Наприклад, у теорії М.Вебера доцільно відзначити оцінювання бюрократії як раціонального капіталістичного закладу, що по-суті є її визначальною рисою сучасної раціональної публічної адміністрації. На цьому, зокрема, наголошує польський вчений Ярослав Горняк, який відзначає також універсальність сформульованих ще у 1916 році Генрієго Файолем принципів управління [542, с. 145-146]. У конспективному вигляді їх можна сформулювати так: поділ праці, авторитет, дисципліна, узгодженість наказів, єдність керівництва, підпорядкування особистих інтересів загальним, винагородження персоналу, централізація, ієрархія, порядок, людяність в обходженні, ініціатива, стабільність та згуртованість персоналу.

Проблеми взаємовідносин публічної, державної та політичної влади та відповідна термінологія аналізуються Н. Нижник в одному з її останніх досліджень [411, с.1-15]. Влада розглядається як основа, передумова, рухома сила здійснення у суспільстві, управління - як застосування влади, процес реалізації влади, її динаміка. Відзначено також, що інколи владу розглядають у загальному вигляді, як управління. Термін «публічні влади» пов'язується із урядом та органами управління на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також із фізичними та юридичними особами при здійсненні ними публічних функцій та здійсненні адміністративної влади у відповідності із

національним законодавством. Н.Нижник акцентує увагу на проблемі волі як соціального явища та співвідношенні влади і владних відносин, а також наголошує, що джерелом влади є відносини власності.

Підтримуючи цю тезу, на наш погляд, варто звернути увагу і на порушену ще Едуардом Бернштейном проблему розподілу прибутку, яка є особливо актуальною у сучасній соціальній державі.

Термін «влада» у наукових працях та словниках трактується неоднозначно. Так, французький дослідник М. Кроз'є відзначає, що проблема влади залишається білою плямою у наукових дослідженнях [582, с.194] , а у кратологічному словнику В.Ф.Халіпова [502, с.70-71] та у Новому тлумачному словнику української мови [351, Т. 1, с. 356] подано по чотири визначення цього терміну. Отже, розглядаючи владу (англ. – power, authority; грецьк. –kratos; лат.-auctoritas), як право та здатність керування, слід відзначити складність цього поняття, зміни у його розумінні, викликані історичними та іншими факторами. Головними ознаками влади, на думку Анатолія Толстоухова [481] є :

здатність, право і можливість систем, органів, установ та осіб за допомогою права, волі, авторитету, примусу тощо розпоряджатися, впливати на конкретних людей, інститутів, спільнот;

державне, політичне, економічне, духовне та інше панування над людьми;

система державних або інших управлінських органів;

особи, органи та установи, які мають відповідні повноваження;

можливість розпоряджатися долями людей.

Спостерігається також тенденція розглядати владу як реальну й легальну здатність втручатися у хід подій. Такий підхід менше зв'язаний з інституціями, більш зорієнтований на процес. На наш погляд, цей підхід не може вважатися новим, оскільки ідея відкритого суспільства бере початок ще від грецької демократії. На думку К. Поппера перехід до відкритого суспільства почався з народження грецької демократії і продовжується досі. Його характерними рисами є демократизм, толерантність, гуманізм, критичний раціоналізм, прагнення до політичної рівності [394]. Саме до раціоналізації влади закликав відомий німецький теоретик М. Вебер, який запропонував модель ідеальної бюрократії, наголошуючи на таких її перевагах, як професіоналізм, нейтральність, передбачуваність. К. Маркс розглядав бюрократію як «державний формалізм», владу, що відчужена від народу, пропонуючи замінити її суспільним управлінням [301, с.271-272].

Дослідники вказують на різницю між термінами « влада» та «публічне адміністрування». Так, російський соціолог Г. П. Зінченко пише, що суть влади полягає у

відносинах панування та підкорення, а суть адміністрування (управління) – у відносинах соціального партнерства [183, с. 32].

Слід відзначити також, що питання етимології поняття публічне управління тісно пов'язане із проблемою підходів, правової системи, традицій, а також адекватного перекладу. Польський правознавець Г.Іздебський наголошує, що термін «адміністрація» народився у стародавньому Римі, а у живих європейських мовах набув поширення від середньовіччя. Латинське – *ministrare* – служити було доповнено, *administrare* означало обслуговувати, а з часом - управляти чи керувати. Отже, робить висновок цей автор, адміністрація має обслуговуючий, організаторський, виконавчий чи операційний характер, служить певному політичному суб'єкту прийняття рішень.

За англосаксонською традицією термін «публічна адміністрація» вживається для позначення системи органів керування публічними справами. Інколи вона асоціюється з усією виконавчою владою, як це відбувається в США. На думку Г.Іздебського, у США домінує політологічний та організаційно-соціологічний підхід, а у континентальній Європі – правовий, що знаходить відображення у термінології [542, с. 17].

Вченими робиться також наголос на відмінностях у організаційному та функціональному підходах, що проявляється у відповідному застосуванні термінів «публічна адміністрація» та «публічне управління», розуміння яких має національні відмінності. Так, з 80-х років XX століття поширюється термін «*governance*» як синонім якісного управління. Єржи Хауснер тлумачить його польською мовою, як «*rzadzenie*» (управління, правління, розпорядження), наголошуючи водночас на можливості іншого перекладу, зважаючи на відсутність у польській мові повного відповідника цьому терміну.

Поняття публічної адміністрації в *acquis communautaire* простежують Артур Новак-Фар та Наталія Гнидюк, які відзначають відсутність жодного визначення, яке можна було б назвати обов'язковим, проте цей термін є істотним компонентом правових норм, прийнятих на рівні Європейського Союзу. Відзначено, що в установчому праві Європейських Спільнот поняття публічної адміністрації згадується в різних контекстах: публічна служба (*public service*), центральні уряди (*central governments*), регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади (*regional, local and others public authorities*). Наголошено, що лише національне законодавство держав-членів ЄС та їх конституційна практика остаточно визначають зміст цього поняття [317, с. 28-31].

Науково-практичне вживання термінів і словосполучень, які широко використовуються у Європейському Союзі, уважно простежує І. Грицяк, ґрунтуючись на аналізі документів, глосарії термінів і понять з державної політики О. Кілієвича та працях

зарубіжних і вітчизняних авторів [124, с. 53-54]. Відзначено, що не дивлячись на етимологічні особливості термінів, що використовуються науковцями для позначення врядування, правління, влади, органів влади, управління, адміністрування, державного управління тощо, загалом можна говорити про їх синонічність. Автор робить припущення, що запровадження і використання цих термінів об'єктивно зумовлене еволюційними процесами як європейської інтеграції загалом, так і її «врядних», «правлінських», «управлінських» реалій зокрема.

У визначенні поняття «публічна адміністрація» важливою є трактовка обох слів та їх взаємозв'язку. Новий тлумачний словник української мови термін «адміністрація» пов'язує лише із керівним органом установи, організації, підприємства тощо, а також із особами, що ними керують [351, Т. 1, с. 19]. Проте, в українській науковий та політичний обіг цей термін увійшов і для позначення системи здійснення влади.

Під публічністю потрібно розуміти таку властивість адміністрування, як відкритість громадськості, зв'язок з певною територіальною спільнотою людей, орієнтація на суспільні інтереси.

Важливо звернути увагу на взаємозв'язок модернізації публічної адміністрації із розвитком громадянського суспільства та на різні підходи до їх співвідношення. Так, англосаксонський підхід полягає у включенні публічної адміністрації до сфери громадянського суспільства, а континентальний - певною мірою протиставляє їх.

На наш погляд, модернізація публічної адміністрації полягає, в першу чергу, у розвитку її публічності та раціоналізації, отже, більш логічним виглядить розгляд влади як складової громадянського суспільства, а не їх протиставлення.

У цьому відношенні суттєвим є звернення до проблеми механізму взаємодії влади та громадянського суспільства, яка уже знайшла висвітлення у працях В. Д. Бакуменка, М. А. Бойчука, А. Ф. Карася, А. Ф. Колодій, М. І. Михальченка, Ф. М. Рудича, О. К. Шевченка та інших українських вчених.

Так, Микола Бойчук дійшов до висновку, що влада - це соціальний інститут, який є ефективним механізмом формування громадянського суспільства, а їх інтеграція створює умови для сталої і довготривалої еволюції і до безмежного розвитку соціального механізму країни. А.Ф.Колодій підкреслює, що громадянське суспільство –це не лише сфера, але й історично сформований тип взаємодії, певна модель соціальної організації...» [221, с. 68-69].

Громадянське суспільство в сучасній Україні є предметом вивчення вчених Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України Відзначено, що «визначальним є взаємозв'язок держави та громадянського суспільства» [129, с. 5].

Відзначено, що на політичний та правовий розвиток держав Центральної і Східної Європи вирішальний вплив справила сформована у Німеччині етатична модель зв'язку держави та громадянського суспільства. Проте, на наш погляд, сучасні тенденції розвитку влади у посткомуністичних країнах більше враховують американські підходи.

Отже, модернізацію публічної адміністрації потрібно розглядати у взаємозв'язку із становленням громадянського суспільства, основні інтерпретації якого, спираючись на праці Ч. Тейлора та А. Колодїй, та доповнюючи політологічний аспект визнанням громадянських вартостей, український вчений Анатолій Карась визначає наступним чином:

сукупність неурядових, громадських організацій (або «третього сектора»), які визнаються його активним ядром;

відносно самостійна й незалежна від державного втручання соціальна структура;

система інститутів, асоціацій і взаємодій неполітичного гатунку, що здатні впливати на політичний процес в державі;

уся поза політична чи поза державна сфера життя;

система горизонтальних зв'язків між індивідами, які створюють солідарні й субсидіарні норми суспільної дійсності, що є підставою антикорупційної ідентифікації населення і перетворення його у свідомих громадян;

сукупність свідомих та активних громадян з високими моральними нормами і громадською відповідальністю;

суспільна форма дискурсивних практик (або «символічного світу»), в основі якої нарощуються значення громадянської культури населення та демократичні цінності [199, с. 426-427].

Заступник Голови Вищого адміністративного суду України Михайло Цуркан наголошує на публічному аспекті державної служби, пов'язуючи це з тим, що вона: здійснюється в державному органі; пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень – завдань і функцій держави; здійснюється від імені держави; гарантується та забезпечується державою; регламентується, в переважній більшості, публічними галузями права (конституційним, адміністративним, фінансовим, кримінальним, митним тощо [515, с. 11].

Дослідниками відзначаються також ідеологічні підстави діяльності публічної адміністрації. Це, насамперед, ідеологія демократії, яка трактується як цінність та визначає процедури діяльності, ідеологія громадянського суспільства та ідеологія прав людини, які впливають на організацію та діяльність публічної адміністрації [542, с. 14-15].

Розглядаючи адміністрацію як публічно-правовий інститут реалізації функцій держави, важливо виділити необхідні для її осмислення правові категорії: публічне право, публічно-правовий інститут, публічно-правове регулювання, публічно-правова процедура, публічно-правовий правопорядок.

Поняття сучасної публічної адміністрації певною мірою розкрито на веб-сайті Європейської Комісії [613], що можна сприймати як офіційну інформацію для громадян та органів публічної адміністрації окремих держав. Виділено такі риси публічної адміністрації, як ефективність (успішність), прозорість, етика та справедливість поступків тощо.

Ефективність пов'язується із:

встановленням пріоритетів та виділенням коштів (стратегічне планування, програми, аутсорсінг через створення спеціальних агентств та адміністративних бюро);

професіональному управлінні людськими засобами (нова структура професійної кар'єри, за якої приймаються до уваги і винагороджуються результати праці);

новою системою оцінки, за якої результати щорічної оцінки суттєво впливають на зарплату; культура освітня; нові засади щодо мобільності, які заохочують працівників до зміни місця праці що кілька років (2-5) (керівні кадри вишого і середнього шабля та працівники, зайняті на місцях потенційно корупційних, повинні змінювати місце роботи кожні п'ять років); нових засад і процедур щодо відбору, призначення та оцінки керівних кадрів (генеральних директорів та директорів); нових засад для інших працівників Комісії);

децентралізацією фінансового управління (спрощення, децентралізація і зростання відповідальності департаментів). Особи, які займаються розподілом видатків несуть особисту відповідальність за свої дії. Центральні фінансові служби разом із Службою внутрішнього аудиту забезпечують контроль, а також професійну допомогу та консультації із фінансових питань;

підбором необхідних інструментів та процедур. Спрощення внутрішніх процедур спирається на пропозиції від працівників (делегування завдань, консультації, мовні аспекти у процесі прийняття рішень тощо) .

Прозорість у публічній адміністрації стала провідною темою політичних програм в останні десять років. У 2001 році у Білій книзі європейської системи управління було визначено, що прозорість необхідна для демократизації процесу управління та забезпечення дотримання норм права і відповідальності адміністрації. У 2006 році Європейська Комісія затвердила Зелену книгу прозорості, яка повинна була стимулювати

дискусії на цю тему. Для забезпечення прозорості значну роль має полегшення доступу до документів та інформації. Наприклад, кожен громадянин ЄС має право доступу до документів Єврокомісії. Публічний реєстр документів доступний в он-лайн, а відповідна інструкція для користувачів розміщена на сайті Комісії всіма мовами ЄС.

Важливою вважається прозорість законодавчого процесу, яка досягається через спрощення та удосконалення нормативно-правової бази, впровадження культури діалогу та участі, оцінки впливу на нові закони тощо. Етика та справедливість поступків працівників ЄК регулюються набором правил, посадовими інструкціями та спеціальним кодексом етичної поведінки. Особливий наголос робиться на зв'язках із громадськістю та гарантуванні високоякісного обслуговування. Зокрема, визначено термін відповіді на звернення громадян – 15 робочих днів та обов'язкову відповідь мовою кореспондента, якщо вона є однією із офіційних мов ЄС. Звертається особлива увага на запобігання конфлікту інтересів. Передбачена правова, службова та фінансова відповідальність службовців.

Значна увага приділяється дотриманню професійних стандартів. Для їх забезпечення використовуються такі інструменти, як адміністративні розслідування та дисциплінарні процедури, сигнали про порушення, щорічна оцінка для визначення професійної компетентності.

Політика рівних можливостей є однією із найважливіших і проводиться за такими напрямками, як рівність статей, осіб з особливими потребами, етнічного багатоманіття, забезпечення поваги та особистої гідності працівників. Обов'язковою ознакою сучасної публічної адміністрації вважається використання інформаційних та комунікаційних технологій (ІКТ). Стратегічна рамка «Електронна Комісія 2007-2010» передбачає покращення ефективності й прозорості діяльності органів влади шляхом оптимального використання ІКТ.

Аналіз діяльності органів влади свідчить про певну переорієнтацію парадигми публічного управління, що більш помітно у розвинених державах світу. Прагнення до універсалізації змінилося установками на національну особливість, а пропозиції відділення управління від політики стали більш обережними. Найбільш повно, на нашу думку, над проблемою етимології терміну «публічна адміністрація» попрацювали польські автори. У Польщі ще на початку 50-х років ХХ століття, під впливом радянської науки, були зроблені спроби визначення державної адміністрації з позицій політичного устрою. М. Ярославський визначав адміністрацію Польської Народної Республіки (ПНР) як одну з форм державної діяльності, яка проводилася під керівництвом Польської об'єднаної робітничої партії (ПОРП) на підставі встановлених суспільством інтересів

людей праці міст і сіл, що полягала в безпосередній організації, практичній реалізації завдань народної держави.

Сучасні підходи до проблематики публічної адміністрації можна прослідкувати за офіційними сайтами органів влади, монографічними дослідженнями, статтями та матеріалами наукових конференцій. Наприклад, дидактичні матеріали з політології, підготовлені викладачами Вроцлавського університету, дають аналіз літератури та зазначають вузлові проблеми: загальна характеристика публічної адміністрації та її моделі, зв'язки з оточенням, місце у політичній системі, структура, функції, інструменти та методи діяльності, процеси прийняття та реалізації рішень, ефективність, механізми зв'язків з політикою, відповідальність та контроль, чільні органи, європеїзація та тенденції змін [543].

З інших джерел можна виділити й такі аспекти, пов'язані з діяльністю публічної адміністрації, як цивільна служба, управління публічним майном та надання послуг, бюрократія, управління ресурсами (матеріальними, фінансовими, людськими тощо), проблема ефективності, зв'язки із громадськістю та етика.

У сучасній польській науковій думці склалися два тлумачення поняття «адміністрація». Перша точка зору, яка характерна для інституційного підходу, визначає адміністрацію як певну організацію, що складається з різномірних організаційних структур, згрупованих навколо органу публічного управління та здійснює управлінські функції згідно компетенцій, визначених у її статуті.

Адміністрація, як організація, може сприйматися в кількох значеннях:

державна адміністрація у вузькому значенні слова – як фрагмент державного апарату;

публічна чи державна адміністрація у широкому значенні слова – як сукупність державних органів та інших інституцій і організацій;

публічна адміністрація у вузькому значенні слова - що складається із недержавних інституцій і організацій, статутом яких передбачено реалізацію публічних завдань.

Друга точка зору розглядає адміністрацію як діяльність. Г. Іздебський та М. Кулеша визначають публічну адміністрацію, як єдність організаторських та виконавчих дій, функцій і починань, спрямованих на реалізацію публічного інтересу через різні суб'єкти, органи та інституції, на підставі статуту і в окреслених правом межах [597, с. 79]. Там, де проводить діяльність державна організація, мова йде про адміністрування. Адміністрація в широкому розумінні слова охоплює сукупність органів, що здійснюють публічне управління, а у вузькому значенні слова йдеться про управлінську діяльність конкретного публічного органу (наприклад, адміністрація гміни).

Виділяють також управління у публічному секторі та управління публічними справами.

Приклади різних визначень терміну «публічна адміністрація» приводить інший відомий польський дослідник – професор Вітольд Кізюн, який зазначає, що С.Кажниця (S. Kasznica) вважає, що адміністрація – це державне управління, окрім законодавчої та судової гілок влади, Т.Біго (T. Bigo) наголошує, що адміністрація - це планова, оперта на норми права, діяльність держави, пов'язана із досягненням певних цілей, окрім законодавчої та судової, Ф.Флейнер (F. Flejner) пише, що адміністрація – це складна організація, що має на меті публічне добро та здійснює відповідні правові і технічні дії, окрім судової та законодавчої, О.Майер (O. Mayer), якого вважають творцем німецької адміністративної науки, вважає, що адміністрація – це державна діяльність, окрім судової, спрямована на реалізацію публічних завдань в рамках правового порядку.

Термін «публічна адміністрація» (Administracja publiczna) широко використовується в Польщі і поширюється на багато дій і різних працівників, зокрема, у предметному вимірі (коло реалізованих справ) чи суб'єктивному (органи, що творять публічну адміністрацію). Крім того, найчастіше зустрічається змішане визначення, що охоплює предметно-суб'єктивну спрямованість публічної адміністрації. Згідно з однією з таких дефініцій 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 у визначених правом формах [247].

Учасники наукової конференції в Закопане у 2006 році визначили сучасну публічну адміністрацію як зінтегровану систему забезпечення управління територіями і надання послуг громадянам, що спирається на аналітичні, комунікаційні та інформаційні інструменти [729].

Слід відзначити, що досі є проблема точності 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». Ми використовуємо варіант, близький до польського аналога – публічна адміністрація [87].

Проблему перекладу усвідомлюють і російські дослідники. Наприклад, професор Л.І.Якобсон у передмові до книги Ханса де Брюйна «Управление по результатам в государственном секторе» відзначає, що в оригіналі книга називається «Managing

performance in the public sector» і словосполученню «public sector» більше відповідають терміни «суспільний» чи «публічний» сектор, але слова «державний сектор» для російського читача є звичнішими. Подібним чином адаптовано і переклад терміну «performance», який в оригіналі є дуже ємким, охоплюючи всі аспекти реалізації публічними органами покладених на них функцій [56, с. 12].

Запутаним є використання терміну «публічна» і в Україні. Так, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор та А.О.Чемерис наголошують, що у вітчизняній науковій літературі публічна служба здебільшого визначається як державна, а у Юридичній енциклопедії та в чинному законодавстві це поняття не відображено. Відзначено також, що поділ державної служби на види законодавчо не врегульовано. В той же час, подана цими авторами таблиця та коментар до неї [251, с. 427-428] містять різне розуміння термінів публічна та цивільна. Так, поняття «цивільна» у коментарі пояснюється як служба в державних органах, а у таблиці вона виділена окремо від публічної (державної) і до неї віднесено роботу в недержавних організаціях, громадських, політичних об'єднаннях.

Розглядаючи питання розвитку публічного управління, важливо пам'ятати про значні зміни у трактуванні цього терміну. Його класичне розуміння як «керування» із використанням планування, організації, мотивації та контролю змінилося на сприйняття управління, як практики розумного застосування засобі для досягнення визначених цілей. Перша генерація реформ публічного управління основною метою мала зростання його ефективності та спрямовувалася на підвищення якості послуг. Сьогодні спостерігається більш складний підхід, пріоритетом якого є зростання спроможності адміністрацій до адаптації та набуття здатності, за словами А. Мафесона, швидше «керування», ніж «веслування» [637, с.29]. Тобто наголос робиться на набутті публічною адміністрацією нових якостей, пов'язаних із сучасними методами управління.

Зростаючу роль у цьому процесі відіграє Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), яка наголошує на необхідності радикальних змін публічного управління, пов'язаної зі зміною відносин між державою, ринком та організаціями громадянського суспільства. Зусилля публічної адміністрації мають спрямовуватися насамперед на досягнення широких політичних та стратегічних цілей та адаптації до глобалізаційних викликів.

Аналіз практики діяльності публічної адміністрації дозволяє виділити такі предмети управління: управління людськими засобами (ресурсами); управління фінансами; управління активами; управління часом; управління середовищем; управління знаннями; управління зв'язками; управління проблемами; управління конфліктами; управління стресами; управління нерухомістю тощо. Кожен з таких напрямів

управлінської діяльності може бути предметом окремого дослідження з точки зору модернізації публічної адміністрації.

Для розуміння суті публічної адміністрації важливо визначити її основні риси.

Насамперед, варто врахувати, що державна адміністрація належить до одної з трьох гілок влади – виконавчої. Вона має сталий характер і складається із центральних та місцевих органів, інтегруючи їх повноваження.

Адміністрація зв'язана правом. Для неї не діє правило: що не заборонено, то дозволено, оскільки адміністрація може робити лише те, що передбачено законодавством. Відправним пунктом діяльності адміністрації є конституційна засада правоздатності, згідно з якою кожен державний орган діє на підставі приписів права, дотримання яких є обов'язком кожного державного органу та кожного громадянина. Зв'язаність адміністрації правом залежить від сфери, роду та форми її діяльності. Адміністрація функціонує у визначених законодавством межах своєї компетенції і є безособовою, оскільки діє як орган влади. Адміністрація пов'язана з політикою, оскільки виконує рішення політиків, але сама вона повинна бути політично нейтральною. Адміністрація діє на основі вертикалі влади з чітким підпорядкуванням. Адміністрація повинна бути стабільною, прозорою та передбачуваною у своїх діях. Адміністрація має бути підконтрольною. Адміністрація діє у публічних інтересах, неприбутково, для громадського добра.

Зовнішня сфера діяльності публічної адміністрації пов'язана з адміністративними діями щодо суб'єктів, що знаходяться поза державним апаратом, але пов'язані організаційною залежністю.

Внутрішня сфера передбачає більшу свободу дій і відноситься до встановлення засад діяльності тих чи інших органів адміністрації (урядів, підприємств, інституцій), створення чи ліквідації органів, зміни їх структури, а також містить дії по керівництву та контролю як щодо керівних осіб, так і відносно працівників,

Важливим чинником визначення суті публічної адміністрації є коло її діяльності. Мова йде про управління у господарській діяльності, захисті публічних інтересів, охороні здоров'я, освіти та культури.

Рід діяльності адміністрації можна поділити на два види. По-перше, йдеться про фактичну діяльність, пов'язану із реалізацією права. Вимагається спирання на норму права, визначену у адміністративних приписах та положенні про дану адміністрацію.

По-друге, йдеться про правовий характер, або детермінованість дій через право. Вимагається, щоб дії посадових осіб спиралися на конкретні норми права.

Форма діяльності адміністрації має вид адміністративних актів (індивідуальних), нормативних актів (загальних) та контролю за їх здійсненням. Іншими формами діяльності адміністрації є нагромадження інформації, аналіз, управління, апелювання, консультації тощо. Останнім часом актуалізується така форма діяльності, як надання послуг.

Важливо також взяти до уваги, що публічна адміністрація - це єдність різних адміністрацій, що діють у сфері публічних справ. У Польщі, зокрема, це державна адміністрація, урядова адміністрація та органи місцевого самоврядування, в Україні та більшості інших посткомуністичних країн виділяють державну адміністрацію та органи місцевого самоврядування. Отже, в організаційному відношенні публічна адміністрація є загал суб'єктів, що мають окреслені функції щодо публічного управління. Проте, надзвичайно важливо відзначити, що це не просто сукупність органів, а система, що має цільове призначення і, відповідно до визначених функцій, свої складові частини – органи (структурні підрозділи), правове та ресурсне забезпечення.

У матеріальному відношенні, публічна адміністрація це діяльність держави, спрямована на реалізацію адміністративних справ чи інші завдання і компетенції у сфері виконавчої влади. У формальному відношенні, публічна адміністрація - це діяльність суб'єктів адміністративних відносин, незалежно від того, чи має вона адміністративний характер, чи ні.

3.2. Принципи діяльності та функції публічної адміністрації

Науковцями (Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Я. Горняк, І. Грицьак, Н. Нижник, Г. Петерс, Ю. Сурмін, Є. Хаузнер, Ю. Шаров) значна увага приділяється принципам управлінської діяльності. Так, Ніна Нижник розглядає принципи державного управління, як об'єктивні закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність його компонентів [143, с.29].

Є.Хаузнер засадами публічного врядування вважає ієрархію, ринок та конституційність [542, с. 17].

Принципи публічної адміністрації тісно пов'язані із її суттю. Класичними є принципи, виділені Г.Б. Петерсом, на праці якого часто посилаються польські та російські дослідники:

-принцип територіальності: підставою для виокремлення органів та поділу компетенції є територіально-адміністративний поділ держави, а головною проблемою – децентралізація;

-принцип мериторичний (той, що стосується суті, змісту – М.Л.): полягає у визначенні типових процедур і вмінь, яких вимагає їх реалізація;

-принцип об'єктності: полягає у концентруванні органів публічної адміністрації навколо визначених об'єктів діяльності, а всередині організації – концентрація за таким принципом працівників. Основним завданням є забезпечення потреб визначених суспільних груп;

-принцип функціональності: полягає у поділі завдань між сегментами публічної адміністрації з метою чіткої реалізації визначених цілей. Проблемою у цьому випадку є оптимальне визначення цілей, а протиріччям – дилема між цілями суспільства та цілями власне адміністрації [664, с. 178-199].

На практиці спостерігається поєднання всіх цих принципів. Крім того, як наголошує Я. Горняк, організаційна макросистема публічної адміністрації у функціональному відношенні має вертикальний та горизонтальний поділ [542, с. 149].

У літературі досить поширеним є також виділення універсальних принципів діяльності публічної адміністрації. Основними з них є такі:

відкритість – активні зв'язки з громадськістю з питань вироблення цілей та завдань щодо їх реалізації;

участь – входження громадян у процес прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики та управління;

підзвітність – обов'язок влади звітуватися перед населенням ;

ефективність – відповідність політики суспільним потребам, своєчасність та результативність дій при мінімально можливих затратах;

-злагожденість – узгодженість різних гілок та підрозділів влади, а також дії влади та неурядових організацій.

З точки зору процедури, основними принципами публічної адміністрації, на нашу думку, є такі:

принцип програмування – реалізація політики на основі стратегії як на центральному, так і на регіональному рівні;

принцип додатковості – публічна адміністрація повинна мінімально втручатися в життя суспільства, діючи лише в рамках своїх повноважень;

принцип субсидіарності – реалізація можливого на даному рівні місцевими засобами управління, децентралізація функцій публічної адміністрації;

принцип концентрації – зосередження зусиль на вузлових напрямках розвитку суспільства згідно політичних пріоритетів легітимної влади.

Узагальнюючи проблему підходів та принципів, доцільно виділити такі засади організації та діяльності публічної адміністрації:

зв'язаність адміністрації правом. Органи публічної адміністрації діють лише на підставі права і в його межах;

засада керівництва як організаційного, ініціативного, координаційного, справдавчого, кадрового, наглядового та контрольного діяння органу публічної адміністрації;

засада координації, яка спрямовується на гармонізацію дій різних органів адміністрації для досягнення визначених цілей;

засада колегіальності як спільне прийняття рішень кількома чи навіть всіма рівноправними особами;

засада одноособовості полягає у створенні одноособових органів адміністрації та одноособовому прийнятті рішень;

засада єдності діянь та компетенції органу. Коло діяльності органу окреслено у положенні про нього. Це перелік справ, якими орган повинен займатися, а компетенція – це коло повноважень органу публічної адміністрації щодо тих справ, якими орган має право і обов'язок займатися. Виділяють кілька таких властивостей: місцева – пов'язана з діяльністю місцевого органу влади, який діє з точки зору територіального; речова – визнання за органом права займатися лише тими справами, які окреслені в положенні про нього; властивість інстанцій, спрямована на визначення інстанції для вирішення даної справи;

засада децентралізації, пов'язана з побудовою адміністрації і розподілом завдань між її підрозділами;

засада нагляду, як можливості, що виникає з приписів права і забезпечує орган адміністрації засобами інструкційними, організаційними, контрольними та владними;

засада контролю, що спрямовується на виконання цінностей, що сприяють діяльності публічної адміністрації;

засада відповідальності: керівника; кримінальна; майнова; службова.

Польськими дослідниками (Я. Чапутович) значна увага звертається на аналіз співвідношення між факторами та результатами модернізації публічної адміністрації (див. табл. 1).

Таблиця 1.

Фактори та результати модернізації публічної адміністрації

Фактори	Результати
Бюджетні обмеження	Скорочення витрат на адміністрацію
Зростання очікувань з боку суспільства	Орієнтація на клієнта, покращення стандартів якості
Тиск на зростання ефективності	Пов'язування оплати праці з індивідуальними результатами роботи
Зменшення рівня безробіття	Зростання конкурентоздатності у сфері зайнятості

Аналізуючи цю таблицю, варто взяти до уваги, що для досягнення вказаних результатів необхідно враховувати наведені вище принципи діяльності сучасної адміністрації.

Тісно пов'язані із принципами функції публічної адміністрації, які у літературі характеризуються по-різному. Так, Г. Іздебський та М. Кулеша пропонують поділ функцій на основі публічного інтересу: класична адміністративна порядково-регламентаційна; надання послуг; управління власністю; зв'язок між адміністрацією та політикою [597, с. 85].

Барбара Кожух виділяє функції адміністрації як частини державного механізму: регулювання та організація у всіх сферах суспільного життя; надання деяких благ та послуг; управління публічним майном; експертиза; організація тощо [620, с.14]. Близьким є і визначення функцій публічної адміністрації, що дає Євгеніуш Зелінський: порядково-регламентаційна, надання послуг, регуляція господарського розвитку [728, с. 21].

Функції державного управління уважно простежує В.Тертичка, який, насамперед, виділяє владні функції, забезпечені відповідними адміністративними засобами й інструментами та комплексом колективних ресурсів, що використовуються від імені та в інтересах народу [473, с. 491]. Крім того, виділено такі функції, як: бюрократична, політична, порядкова, прогнозно-аналітична, управління політикою, політичного та кадрового менеджменту, розподілу, цільова тощо [473, с. 748].

На наш погляд, узагальнюючи, можна виділити такі функції публічної адміністрації:

функція порядково-регламентаційна, пов'язана з охороною публічного порядку;

функція безпосереднього надання публічних послуг або надання їх через відповідні інституції, що належать до публічного сектора (підприємства та заклади);

функція господарчого регулятора, що проявляється у застосуванні класичних політичних і регламентаційних інструментів з точки зору дозволів, ліцензій тощо, а також участі держави в управлінні економікою;

функція організаційна у всіх сферах публічного життя;

функція управління публічним майном;

функція експертна;

функція контролю.

Узагальнюючи проблему термінології, принципів та функцій, варто відзначити орієнтацію вчених на визначення цих проблем у нормативно-правових документах. Зокрема, Г. Іздебський орієнтується на Конституцію та закони Республіки Польща [542, с. 19]. Дана проблема більш докладно проаналізована у нашій статті [269].

3.3. Форми та методи діяльності публічної адміністрації

Сучасний розвиток публічного управління тісно пов'язаний із новим публічним менеджментом (НПМ), концептуальні основи якого розроблені у США ще в 70-ті роки минулого століття. У Європі НПМ поширився у 90-х роках ХХ століття, що пов'язано, насамперед, із запровадженням ОЕСР Програми публічного менеджменту. Л. Пашко, ґрунтуючись на проведеному у 1995 році опитуванні, виділяє такі напрями «нової парадигми для державного управління»:

- делегування повноважень та гнучкість;
- контроль за результативністю та відповідальністю;
- розвиток суперництва та свобода вибору;
- надання «відповідних» послуг;
- надання гнучкості управлінню людськими ресурсами;
- оптимізація використання інформаційних технологій;
- поліпшення якості законодавства;
- посилення здатності центральної адміністрації для керівництва програмою [384].

Оцінка державного менеджменту та його результативності є неоднозначною. Політичні пошуки кінця ХХ століття у політології знайшли відображення в появі терміну «публічне управління». Поняття «governance» українською перекладається як

«керівництво», «управління» чи «регулювання». Досить часто використовується термін «good governance» - хороше управління.

Ганс Бекке пропонує три типи ідеального публічного управління. Односистемне управління (single-system management) застосовується в умовах стабільного інституційного оточення, а завдання публічного управління полягають у підтримці цієї стабільності. Багатосистемне управління (multi-system management) використовується в умовах конфліктогенних ситуацій і вимагає глибшої співпраці влади з оточенням. Тотальне управління (total-system management) застосовується у кризових умовах. Його завданням є зміна оточення через доступні владі інструменти.

Крім того, на думку К. Щерського, особливим випадком тотального управління є багатолінійне (wielopasmowe) управління, що застосовується в умовах особливого типу політичних інституцій, яким є, наприклад, ЄС [706, с.10].

В кінці ХХ – на початку ХХІ століть відбулася низка реформ публічної адміністрації. Головною метою першої з них була економізація - посилення ефективності діяльності адміністрації при економії коштів. Новий публічний менеджмент спирався на ідею обмеження державного втручання в економіку, скорочення державних затрат на управління. Тому відбувалася приватизація надання державних послуг та створення ринку публічних послуг, на якому держава була лише одним із гравців. Це примусило публічну адміністрацію використовувати менеджерські методи управління та інший метод управління людськими ресурсами, які стали більш відкритими та конкурентоздатними.

Ринкові реформи привели до створення квазі-ринкових суб'єктів, що діяли як в інтересах держави, так і в публічних інтересах. Організаційні перетворення стосувалися насамперед створення в рамках бюрократичних систем малих децентралізованих і автономних організацій, що дозволяло оперативно реагувати на вимоги оточення. Увага зверталася не лише на чітке дотримання норм права, а й на застосування зобов'язуючих процедур та зростання якості послуг.

Другий напрям реформ полягав у децентралізації публічного управління, що яскраво проявилася у зростанні в європейських державах ролі органів місцевого самоврядування.

Третій напрям реформ полягав у підвищенні відкритості публічної адміністрації для громадян, що повинно було сприяти зростанню легітимності адміністрації в нових умовах. Такий підхід проявився у декларуванні принципів «нового республіканізму» та «нового громадянства», що було особливо помітним у англосаксонських країнах. Таким чином актуалізувався принцип «влади народу, для народу і через народ». Важливою

метою реформи було зміцнення відносин влади та громадян та створення умов для більш активної участі суспільства у здійсненні влади. Це повинно було забезпечити зростання якості публічних послуг.

Слід відзначити, що ці реформи практично не стосувалися таких сфер публічного управління як оборона, охорона громадського порядку та юстиція. Відносно них вважалося за необхідне забезпечення стабільності та нейтральності.

Науковцями бралось до уваги такі процеси формування публічного управління як децентралізація, створення моделі громадянської держави, формування концепції мережевої держави, економізація державної політики. Враховувався вплив на систему управління глобалізації та регіональних інтеграційних ініціатив.

Світовим банком, Міжнародним Валютним Фондом було зроблено спроби виробити практичні рекомендації для проведення посткомуністичних реформ. Але поступово формувалося розуміння складності і багатоманітності процесу управління та сприйняття глобального управління як системи влади на різних рівнях людської діяльності – від родини до міжнародних організацій.

Слід наголосити, що публічне управління у кожній з держав здійснюється різними способами, на що останнім часом звертається особлива увага. Орієнтація на універсальність управління змінилася націленістю на культурну гетерогенність. Більш того, у деяких державах помітними є відмінності в управлінні навіть у регіонах. Простежується також відхід від превалювання економичності управління та передачі надання максимуму послуг приватним структурам до повнішого врахування особливостей публічних запитів та відповідальності влади перед громадянськістю. Відповідно зросла відповідальність держави перед громадянином та переглядалися функції державних службовців: розширення їх свободи діяльності поєднувалося із посиленням внутрішнього та громадського контролю.

Отже, визначення публічного управління в перспективі повинно враховувати, що воно ширше від класичної публічної адміністрації. Таку позицію в Польщі, зокрема, захищають Вітольд Кіжун та Барбара Кожух.

В. Кіжун відзначає, що публічна адміністрація охоплює реалізацію послуг, визначених в інструкціях, а публічне управління більш самостійне у досягненні поставлених цілей та зорієнтоване на персональну відповідальність через планування, організацію, мотивацію і контроль. Якщо публічна адміністрація концентрується на впровадження у життя політичних директив і процедур, то публічне управління охоплює не лише традиційне адміністрування, а й зобов'язує організацію до максимальної ефективності дій та відповідальності персоналу. Б.Кожух наголошує, що завданням

публічного управління є гармонізація дій з досягнення визначених цілей та оптимального використання можливостей організованої діяльності людей, спрямованої на реалізацію публічних інтересів.

Актуальними залишаються виділені Гленом Райтом атрибути поведінки бюрократії, які вона повинна мати для того, щоб відігравати позитивну роль у перебудові й модернізації країни: стимул, новаторство, гнучкість, зв'язок із громадськістю [413, с. 33-34]. Потрібно взяти до уваги виділені цим автором спільні риси та відмінності у публічному та менеджерському управлінні. Так, основними відмінностями названо різницю в орієнтації (прибуток та публічний інтерес); вимірювання успіху (державне управління не має чіткого показника); правове середовище (державне управління має більше обмежень) [413, с.48]. Відповідно виділено методичні відмінності діяльності публічної адміністрації.

Сучасне розуміння модернізації публічного управління пов'язується більшістю авторів, насамперед, із системним підходом, який враховує потреби громадськості та забезпечує їх реалізацію. Публічне управління залишається впливовим фактором організації життя суспільства, але більше спирається не на вертикальні, а на горизонтальні зв'язки, які охоплюють як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування, неурядові організації тощо. Отже, на чільне місце виходить проблема співпраці.

Порівняння інструменталістського та системного підходів дозволяє виявити як спільні риси, так і відмінності. На нашу думку, інструменталістський підхід передбачає чіткий розподіл праці між учасниками дій, врахування вимог ринку, скорочення громадських видатків, при цьому акцент робиться на менеджменті, продуктивності, спеціалізації, а для системного підходу характерними є співпраця між владою, бізнесом та структурами громадянського суспільства як рівноправними партнерами, характерними є увага до зростання взаємної довіри, акценти на політиці, ефективності, координації, орієнтація на результати тощо.

Сучасними вченими виділено кілька нормативних моделей діяльності публічної влади. Найчастіше називаються моделі ринкового управління, співучасті, еластичну та дерегульовану. На практиці ці моделі рідко виступають у чистому вигляді, у кожній можна знайти елементи інших моделей. Спільним для всіх цих моделей є еволюційний розвиток та адаптація до конкретних суспільно-культурних вимог.

У польській історіографії даної проблеми помітним є використання напрацювань Б. Г. Петерса, зокрема, щодо визначення особливостей різного типу управлінь .

Таблиця 2. **Моделі публічного управління**

Критерії	Ринкове управління	Управління співучасті	Управління еластичне	Управління дерегульоване
Засадничариса	Монополія	Ієрархія	Досвід	Внутрішня регуляція
Структура	Децентралізація	Сплющені організації	Віртуальні організації	Відсутність рекомендацій
Управління	Винагородження за результати	Управління якістю	Тимчасовий персонал	Висока свобода управління
Політична діяльність	Внутрішній ринок	Консультації, торгівля	Експериментування	Управління підприємницьке
Публічний інтерес	Низькі витрати	за ангажованість,	Низькі витрати, координація	Креативність, ініціатива

1. За: Peters 1996 s 19 Цит. По: Mazur S. Wyzwania stojące przed administracją rządową w latach 2009-2013 a plany działań w ramach PO KL po 2008 roku. -Kraków:- Uniwersytet Ekonomiczny.- 2008- S. 11-12

Виділено також специфіку цих моделей з ключових питань, що відображено у таблиці 3.

Таблиця 3.

Специфіка моделей публічного управління з ключових питань

Критерії	Ринкове управління	Управління співучасті	Управління еластичне	Управління дерегульоване
координація	Вплив ринку	Знизу вгору	Організаційні зміни	Інтерес менеджерів
Визначення та коригування помилок	Сигнали ринку	Політичні сигнали	Помилки не інституціалізуються	Потрібно знати права до помилок
Система цивільної служби	Створюється через механізму ринку	Вплив ієрархії	Тимчасова зайнятість	Обмежене регулювання
Відповідальність	Через ринок	Через вплив клієнтів	Відсутність ясної залежності	Через контроль

За: Peters 1996 s 112 Mazur S. Wyzwania stojące przed administracją rządową w latach 2009-2013 a plany działań w ramach PO KL po 2008 roku. -Kraków:-Uniwersytet Ekonomiczny.- 2008- S. 12.

Ідеальну бюрократію та публічне управління порівнює польський дослідник С.Мазур, узагальнюючи дослідження західних авторів та використовуючи таблицю, підготовлену відомим польським економістом Є. Хауснером, який є не лише одним з авторів та редактором відомого дослідження «Публічна адміністрація», а й має практичний досвід роботи міністром економіки, праці та соціальної політики.

Таблиця 4.

**Порівняння традиційної моделі бюрократії
та моделі публічного управління**

Показник	Ідеальна бюрократія	Публічне управління
Стиль керування	Бюрократичний, адміністрування	Менеджерський, управління
Структури організації	Ієрархічні	Диверсифіковані, еластичні
Спрямованість діяльності	Всередину та на процедури	Назовні та на потреби
Контроль	Внутрішній	Зовнішній
Термін здійснення дій	Короткий	Довгий
Цілі діяльності	Імперативні	Інтерактивні
Співпраця з організаціями з інших секторів	Сепаратизм	Партнерство
Організація держави	Домінування моноцентричних укладів	Домінування самоврядових та автономічних укладів

Згідно: Administracja publiczna/ Redakcja naukowa J.Hausner.-Warszawa.-Wydawnictwo naukowe PWN.-2005 s.59

Слід наголосити на особливій важливості для модернізації публічної адміністрації вирішення проблеми взаємовідносин адміністрації та суспільства та політичної і адміністративної еліт. Ця проблема була в центрі наукових дискусій ще в період 60-90-х років ХХ століття, коли було вироблено моделі взаємовідносин політичної влади та бюрократії С. Ейзенштадта (1963), Ф. Рігса (1969), Дж. Евербаха, Р. Патнема та Р. Рокмана (1981), Б. Петерса (1987), К. Сікстона (1995).

На початку ХХІ століття проблема удосконалення публічного адміністрування залишалася в центрі уваги дослідників.

У Світовому Рапорті ООН про публічний сектор у 2005 році показано еволюцію від традиційного погляду на «публічну адміністрацію», що спирається на послух, контроль і авторитет «влади», через фазу пошуків кращого управління по лінії «публічного менеджменту», в якому наприклад, бургомистра заміняє «управитель міста», до сучасного бачення управління як «респонсивного» („*responsive governance*”). Термін „*Governance*” важко однозначно перекласти українською мовою. Він означає, що у публічній уяві добре управління сприймається як використання зрівноваженого і інтелігентного поведіння усіх суб’єктів, зацікавлених у розвитку. Ще важче перекласти термін «*responsive*», який означає чутливе управління, здатне реагувати на інтереси різних груп та діяти, враховуючи ці інтереси. Польська дослідниця О. Довбор використовує також назву „*governance partycypacyjna*” (управління участі).

У Світовому Рапорті ООН подано також цікаву таблицю, в якій відображено еволюцію управління.

Таблиця 5. Еволюція публічного управління.

	Публічна адміністрація	Новий державний менеджмент	Респонсивне управління
Взаємовідносини-«громадянин-держава»	Слухняність	Офіційне право	Надання повноважень
Відповідальність старших чиновників	Політики	Споживачі	Громадянит а зацікавлені особи
Провідні принципи	Відповідність правилам та інструкціям	Ефективність і результати	Співпраця, прозорість та участь
Критерії успіху	Продукт	Результат	Процес
Ключова ознака	Неупередженість, справедливність	Професіоналізм	Респонсивність

Згідно: (United Nations, *World Public Sector Report 2005*, s. 7.)

У доповіді Гвідо Бертуцчі, директора відділу державного управління та управління розвитком Департаменту ООН з економічних та соціальних питань додатково до цієї таблиці введено параметр - критика. Відзначено, що державне управління передбачає інертну та летаргічну критику, державний менеджмент – розроблену і тенденційну, а чуйне врядування – всеохоплюючу й основу на громадській думці [140, с. 143].

Отже, нове публічне управління спирається на принципи, що діють у приватному секторі, головний з яких – ефективність. Еволюція до респонсивного управління ґрунтується на концепції, за якою адміністрація більше прислухається до думки громадян і за допомогою більш демократичних процесів забезпечується широка громадська участь у виробленні та здійсненні управлінських рішень. Відмінність у ефективності цих двох форм управління може оцінюватися не лише за результатами, а і за процесами.

Переваги респонсивного управління полягають у безпосередній участі у ньому зацікавлених суб'єктів, більшій прозорості, широкому використанні нових технологій інформації та комунікації, а також організаційних новаціях, що забезпечують глибокий зв'язок між владою та обивателями.

Аналіз даної проблеми здійснив Кшиштоф Щерський, який обґрунтовує визначення багатолінійного управління, аналізуючи два підходи. У вузькому розумінні слова мова йде про здійснення єдиної політики в децентралізованих політичних системах окремих держав, що піддаються процесові інтеграції. У цьому випадку до уваги слід брати діяльність принаймні трьох рівнів публічної влади – понаддержавного,

центрального державного та самоврядового (територіального і місцевого) та аналізувати комунікації між ними. У цьому відношенні в Польщі використовується і терміни «багаторівневе» та «багатоступеневе» управління, проте Щерський виступає проти останнього варіанту, наголошуючи, що воно не відображає незалежної суті самоврядування [706, с. 11]. Такий тип публічного управління використовується насамперед у федеративних державах, передбачаючи поділ компетенцій між різними рівнями влади.

У широкому розумінні «багатолінійне управління» застосовується в євроінтеграційних процесах паралельно з терміном «нове управління». Передбачаючи використання в управлінських процесах не лише вертикально підпорядкованих політичних суб'єктів, а й різнорідних мереж та осередків впливу, які сприяють якіснішому наповненню управлінських дій. Багато лінійність управління дозволяє повніше враховувати інтереси всіх учасників процесу. Нове управління у європейській інтеграції має три основні характеристики (С. Хікс): по-перше, це політичний процес, у якому монополія держави послаблена втручанням у вирішення всіх суспільних, політичних і адміністративних питань нових суб'єктів, які контролюються суспільством; по-друге, відносини між публічними та непублічними суб'єктами носять неієрархічний характер; по-третє, основною функцією таких відносин є регуляція, а не керування.

Особливістю багатолінійного управління обох типів є такі риси:

- широке застосування інновацій;
- економізація діяльності публічної влади та використання адміністрацією методів управління, характерних для бізнесу, що зближує багатолінійне управління з новим публічним менеджментом (New Public Management);
- висока якість політичних інституцій та публічно-приватне партнерство;
- значна увага до вимог середовища;
- застосування мережевої моделі прийняття рішень.

Потрібно наголосити, що останнім часом зросла увага українських дослідників (Д. Кокорін, М. Лахижа, Т. Пахомова, В. Цветков, Ю. Яковець) до проблеми інновацій в органах влади. Найповніше цю тематику досліджує Х. В. Хачатурян [505-507].

Слід також звернути увагу на запропоновану польською дослідницею Беатою Колер-Кох компаративну методіку визначення поняття багатолінійного управління, яка дозволила виділити особливості такого управління у таблиці 6.

Таблиця 6. **Особливості багатолінійного управління.**

		Організація політичних рішень		
Логіка публічної сфери			Уряди більшості	Тип узгодження
		Спільне добро	Етатизм	Корпоративізм
		Індивідуальні інтереси	Плюралізм	Мережеве (багатолінійне) управління

В. Kohler-Koch, R.Eising The Transformation of Governance in the EU.-London: 1999.- s.20-26

Іншу версію таблиці публічної адміністрації в моделі багатолінійного управління запропонував Джон Луглін.

Таблиця 7. **Особливості багатолінійного управління**

Ідеальний тип	Роль політичних інституцій	Роль ринку	Роль суспільства	Методи управління
Держава добробуту	Домінуюча	Підпорядкована	Підпорядкована	Етатизм
Держава неоліберальна	Підпорядкована	Домінуюча	Відсутня	Плюралізм
Модель пост-добробуту	Партнерська	Партнерська	Партнерська	Мережеве управління

Згідно: Loughlin J. The transformation of Governance: New Directions in Policy and Politics. "Australian Journal of Politics and History. Vol. 50.nr.1, 2004, s.8-22

Отже, нова система управління ґрунтується на партнерстві та мережі як структурі управління.

Дослідження мережевого публічно-адміністративного управління українськими вченими лише розпочалося. Так, О. Молодцов, спираючись на праці Л. Бевзенко, Є. Громогласової, М. Стрежневої, Е. Беннермена, Б. Колер-Коха та Л. Сморгунова, характеризує сітьовий принцип публічно-адміністративного управління та відзначає, що він реалізується поєднанням елементів раціонально-бюрократичної організації з елементами демократичного управління. Така переговорна або мережева модель управління, на думку цього автора, передбачає прийняття рішень на основі досягнення згоди всіх учасників відносин [405, с. 332-337].

Перспективи та виклики всесвітньої революції в державному управлінні аналізуються на сайті «Аналітичний Центр Академія» [85]. Зокрема, там містяться виділені основоположниками державного менеджменту Девізом Осборном та Тедом Геблером перетворення, які повинні відбутися для модернізації влади на центральному і регіональному рівнях:

1. Стимулююче управління: регулювати, а не керувати.
2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити.
3. Конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.
4. Управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами.
5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил.
6. Управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії.
7. Добропорядне й дбайливе управління: збереження й примноження благ замість їх марнотратства.
8. Передбачливе управління: профілактика замість терапії.
9. Децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування.
10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах.

А.Є Санченко відзначає спрямованість принципів та механізмів адміністративного права на забезпечення надійності і передбачуваності у державному управлінні та вважає, що усі принципи належного управління можна віднести до чотирьох категорій: верховенство права (надійність та передбачуваність); відкритість та прозорість; відповідальність/ підзвітність; ефективність і продуктивність [440]. Аналізуючи ці принципи, доцільно загострити увагу на необхідності належного управління відповідати цілям суспільства та держави та гнучко реагувати на їх зміну. У цьому відношенні варто відзначити появу практики «скасовуючого управління» та значної кількості праць з цього питання. Скасування непотрібної чи неефективної організації все більше сприймається як почесний адміністративний обов'язок.

Модернізацію публічної адміністрації важливо пов'язувати із трансформацією всього суспільства, одночасно враховуючи, що проблеми модернізації публічного управління мають розглядатися з різних ракурсів: одні оцінки проступають при погляді зсередини цих структур, інші – з позицій суспільства як цілого та того чи іншого його типу [253, с. 32]. Наприклад, російська дослідниця І. А. Мальковська відзначає, що обмалі бюрократії російське суспільство ніколи не відчувало, швидше навпаки, в останній час йшла мова про надміру бюрократії. Очевидно, що це значною мірою стосується й інших

посткомуністичних держав. Отже – мова повинна йти про якість бюрократії [298, с.28]. Формування нової якості бюрократії стає необхідним, виходячи із об'єктивних проблем суспільного розвитку багатьох держав.

Отже, процеси трансформації суспільства вимагають адекватного управління різного рівня, а криза публічного управління пов'язана із кризою суспільних відносин.

Доцільно наголосити на взаємозв'язку публічної адміністрації із глобалізаційними, регіональними та національними процесами, що знайшло відображення у літературі. Наприклад, такий зв'язок відзначає Я. Чапутович [561].

І.А. Мальковська наголошує, що глобалізаційні процеси неминуче ведуть до зміни системи управління: під впливом інформаційних технологій об'єктивно змінюється природа держави як важливого соціально-політичного інституту сучасності; відбувається перерозподіл функцій держави на наднаціональний та субнаціональний рівень; активно триває пошук нової моделі державного ладу («регулюючої держави», «рецептивної держави» як антитези «бюрократичної» та «ієрархічної держави»); питання державного суверенітету стають найбільш актуальними, а проблема державного суверенітету розглядається з різних точок зору [298, Мальк. с.28]

Важливо також відмітити думку Д. Нейсбіта, що головними агентами змін і каталізаторами процесу переходу до інформаційного суспільства є підприємці, а не держава. Отже, необхідно враховувати і цей фактор впливу на публічну адміністрацію. В. А. Предборський і В. П. Кунцевич, характеризуючи архаїзацію соціально-економічних структур на першому етапі модернізації, наголошують, що «головний і найнебезпечніший прояв» архаїзації присутній у сфері як державного, так і недержавного управління, що проявляється у зниженні рівня його професіоналізму, поширенні кримінальної та напівкримінальної ідеології, антипатріотичних установок, корупції, посилення в них авторитарних, адміністративних, силових методів керівництва, втраті чи суттєвому пониженні рівня адміністративного контролю тощо [398, с. 12]. Відбувається гостре протиборство щодо перерозподілу влади, насамперед економічної, що вимагає від неї особливого антикризового управління. Криза державного управління визначається цими авторами як особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, його державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних органів, зниженням рівня керованості соціально-економічних процесів, загостренням дисфункції соціально-економічних інституцій, економічних конфліктів, зростанням критичної маси невдоволеності і конфліктної активності мас. Відзначено також, що ключовим питанням

модернізації публічної адміністрації постсоціалістичних держав стає проблема місії держави та її соціальних орієнтирів.

Нарешті, для розуміння суті модернізації публічної адміністрації потрібно зважити на помітні зміни у сприйнятті населенням категорії «підкорення» владі. За умов централізації в період соціалізму існувало чітке розуміння влади як єдиної організації, яка впливала на всі сфери життя і єдина претендувала на покору населення. За умов плюралізму різні інституції контролюють різні сфери життєдіяльності та відповідно викликають у громадян різні очікування. Замість відносин «громадяни-централізована та консолідована влада» постають відносини громадян із різнорідними інституціями, серед яких влада може бути не найважливішим. Отже, влада повинна враховувати і інші впливи на громадян та намагатися їх ефективно використати для суспільного блага. Відзначається також значна роль політиків у модернізації публічної адміністрації. Саме політики виробляють стратегію модернізації, тому вони повинні: сприймати публічну адміністрацію як необхідний інструмент реалізації своїх прагнень; розуміти, що сучасна публічна адміністрація втрачає ієрархічний характер; бачити спрямованість змін та як досягти результату; розуміти завдання публічної адміністрації та інших учасників змін та дбати про симбіоз їх зусиль. Важливо, щоб політики сприймали наявні інституції як партнерів у реалізації своїх цілей [638].

Отже, публічну адміністрацію сучасності необхідно розуміти як складний феномен поєднання інституційних можливостей держави та громадянського суспільства, галузей і видів діяльності, які спрямовані на акумуляцію потреб суспільства, вироблення та реалізацію політики за допомогою взаємодії державних та громадських програм та інструментів.

Артур Новак-Фар [653] пропонує для аналізу ефективності реформи публічної адміністрації як інструмент використовувати стратегічну оцінку, враховуючи економічні, соціальні, правові, політичні та культурні аспекти. Особливо важливими є норми права, тому пропонується оцінювання функціональності правового регулювання реформи публічної адміністрації. Воно може здійснюватися шляхом порівняння права, що існувало до реформи, із діючим чи шляхом аналізу правової конструкції за групами норм права. Іншим суттєвим елементом є оцінка функціональності права, аналіз ефективності правового регулювання діяльності публічної адміністрації.

Наступний напрямок оцінювання пов'язаний із виявленням ефективності досягнення поставлених цілей. В першу чергу оцінюється ефективність функціонального розподілу повноважень між різними щаблями публічної адміністрації та рівень спроможності кожного щабля влади реалізовувати свої функції. Предметом дослідження

може бути окрема функція чи сукупність діяльності, а методи дослідження у даному випадку повинні бути близькими до тих, що вироблені наукою публічних фінансів та використовуються у ЄС (А.Фоссаті, Г.Панелла).

Важливим є аналіз процесу прийняття рішень з точки зору врахування публічних інтересів та ефективності. Повинен проводитися також аналіз реалізації політичних цілей реформи (децентралізація управління публічними справами, розбудова інституцій громадянського суспільства, зростання впливу громадян на владу, покращення функціонування органів влади тощо. При цьому використовуються різноманітні способи. Наприклад, проводиться аналіз статистики скарг громадян на діяльність органів влади.

На думку А.Новака-Фара, при оцінці важливо використовувати певні методичні критерії, зокрема: ідентифікація істотних явищ та вибір для дослідження тих тенденцій розвитку, які мають істотне стратегічне значення; виявлення причин цих явищ, аналіз, формулювання показників тощо; вибір оптимальних з точки зору контролю ключових елементів реформи.

Сучасними вченими критично проаналізовано реформування публічної адміністрації та наголошується внесення суттєвих змін у її модернізацію з урахуванням нових підходів та факторів розвитку, основними з яких є глобалізаційні виклики. Так, Алекс Мафесон на підставі досвіду ОЕСР пропонує програму таких системних змін: принципів зміни у системі управління бюджетом і фінансами, як операційними інструментами планування; принципів зміни у системі цивільної служби у напрямі створення публічних інституцій з великою автономністю; принципів зміни у сфері транспарентності та відповідальності публічного сектора, зростання впливу засад відкритості та прозорості; зміни у відносинах між класичними урядовими інститутами (міністерствами) та автономними публічними інститутами (агенціями) з розумним співвідношенням автономності та контролю; створення та розвиток інституцій, які необхідні для вирішення нових завдань; використання приватних засобів надання публічних послуг з урахуванням можливих ризиків; оптимізація співвідношення делегування компетенції та централізації прийняття рішень [637, с. 47-49].

За переконанням Гвідо Бертуччі, увагу потрібно зосереджувати на управлінні людськими ресурсами: здатність урядових інституцій домогтися від свого персоналу результативної праці суто в державних інтересах залежить від спроможності, мотивації та

добросовісності співробітників, які працюють у цих установах, а також від якості лідерства [140, с. 143].

Відзначено, що структурні реформи у 68 країнах, що розвиваються, від 1987 до 1996 року негативно позначилися на людських ресурсах державного сектора та спробах запровадити основане на результатах управління персоналом. Новий державний менеджмент виявив свої як позитивні, так і негативні сторони. Залучення приватних підприємців виявилось ефективним не у всіх сферах діяльності держави, а пряме запозичення методів приватного сектора може негативно позначитися на престижі й засадничих цінностях державної служби

Отже, модернізація публічної адміністрації відбувається, як у розвинених державах, так і у країнах, що розвиваються, у напрямі об'єднання зусиль громадянського суспільства, бізнесу та влади, врахування вимог глобалізації та інтеграційних процесів сучасності. Спільність принципів та вимог, що формуються в умовах європейського адміністративного простору, приводить до схожості модернізаційних процесів та дає можливість посткомуністичним державам створювати сучасні моделі публічної адміністрації.

Розділ 4. ПРАКТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇН

4.1.Європеїзація публічної адміністрації. Місце періоду підготовки до вступу до Європейського Союзу у становленні публічної адміністрації країн Центральної та Східної Європи

Питання європеїзації публічної адміністрації є важливим для всіх посткомуністичних країн, хоча й розуміється по-різному. Особливо актуальним воно стає на етапі підготовки до вступу до Європейського Союзу. Європеїзацію публічної адміністрації нами простежено, в основному, на прикладі Польщі та Болгарії.

У Польщі дане питання було предметом експертних та публічних дискусій ще задовго до часу офіційного визначення дати вступу. Авторами публікацій на тематику європеїзації публічної адміністрації були переважно вчені, більшість з яких поєднували наукову діяльність із роботою службовців чи експертів, в тому числі й при інституціях Європейського Союзу (К.Войташук, Є.Зеленський, М.Малецький, Т.Молдава, Г.Ридлевський, З.Цеслак). На погляд польського вченого К. Щерського, європеїзація охоплює функціональну, нормативну та структуральну сфери і різні сторони політики: стандарти, інституції, інструменти, адміністрацію, процеси, традиції тощо [706, с. 49].

Проведений нами аналіз публікацій у польських наукових виданнях та на сайтах органів влади і НУО, свідчить, що європеїзація розглядалася у таких аспектах:

- визначення рис польської адміністрації;
- виділення основних функцій національної публічної адміністрації.
- визначення цілей та завдань ЄС;
- виокремлення методів реалізації цілей та завдань спільноти;
- аналіз переваг та недоліків адміністрації з точки зору відповідності викликам інтеграції.
- вироблення пропозицій.

Аналіз джерел свідчить про поступовість формування розуміння суті та напрямів європеїзації, що особливо помітно із офіційних матеріалів. Наприклад, доповідь групи з реорганізації державної адміністрації, яка була створена у Польщі Прем'єр-міністром 15 січня 1992 року, містить, в основному, загальні міркування та постановку проблем. Але свого часу вона була суттєвою для розуміння процесу реформ як у Польщі, так і в

Україні, де видана у перекладі у тому ж році [419]. На жаль, нам не вдалося знайти польського варіанту доповіді, тому важко судити про якість перекладу та точність термінології, зокрема, щодо застосування терміну «публічна адміністрація». Проте, суттєвим є визнання необхідності структурних змін, демократичних ринкових принципів, ефективності, дієвості та заклик до європейського єднання. Визнано і помилки реформування у Польщі після 1989 року (зокрема – відсутність контролю).

Характеризуючи у 2002 році основні риси польської публічної адміністрації, відомий політолог Євгеніуш Зеленський відзначив, що польська публічна адміністрація відзначається чітким організаційним та компетенційним поділом на урядову адміністрацію, яка діє на центральному та воєводському рівнях, та на територіальне самоврядування, яке діє на місцевому та регіональному рівнях. Така структура відповідала вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року та Європейській хартії регіонального самоврядування 1997 року.

Завдання органів урядової адміністрації та органів місцевого самоврядування були чітко окреслені. У цьому відношенні урядова адміністрація керувалася Статутом про раду Міністрів 1996 року, статутом про діяльність урядової адміністрації 1997 року та статутом про урядову адміністрацію у воєводстві 1998 року. Діяльність органів територіального самоврядування регулювалася законами про гмінне самоврядування 1990 року, повітове самоврядування 1998 року та про самоврядування воєводств 1998 року.

Правові акти 90-х років XX століття розроблялися із врахуванням європейських принципів та приймалися у визначеному законодавством порядку. Правом також було врегульовано кадрове забезпечення цих органів публічної влади (закони про працівників самоврядування 1990 року про цивільну службу 1998 року). Ці закони створювали загалом прозорі норми набору кадрів та проходження служби. При близькості більшості норм, передбачалися і особливості для різних категорій працівників. Слід відзначити неодноразові пропозиції політиків зрівняти ці критерії в одному законі.

Врегульовано також було і процедури діяльності публічних адміністрацій. Хоча загальні засади окреслювалися Кодексом адміністративних поступків 1960 року, «який добре вписався у демократичний правовий порядок, що визначається європейським правом» [419, с. 20].

Проведена адміністративна реформа 90-х років наблизила структури і організації польської публічної адміністрації до західних аналогів, що повинно було сприяти вивченню та засвоєнню зарубіжного досвіду при реалізації в Польщі завдань ЄС.

Польські дослідники також відзначали певні негативні явища, характерні для публічної адміністрації Польщі. Серед них називалися, в першу чергу, повільність дій та недотримання термінів. Як значний недолік характеризувався консерватизм урядників, що могло бути суттєвою перешкодою для виконання інтеграційних завдань. Наголошувалося також на проблемі швидкого реагування працівників на вимоги часу, їх можливість адаптуватися до нових умов та завдань. На всіх рівнях публічної адміністрації слабкими були навички раціональної організації праці, недооцінювалися такі форми діяльності як: планування праці, навчання новим формам роботи, вивчення інструкцій щодо реалізації нових завдань тощо. Тому як особливо важливе ставилося завдання пропаганди та засвоєння нових принципів діяльності публічної адміністрації, характерних для складних процесів управління.

Європеїзація охоплювала кожен з функцій польської публічної адміністрації, які поділялися на порядково-регламентаційні, надання послуг та регулювання господарського розвитку.

Слід відзначити також, що досвід модернізаційних перетворень у країнах Європейського Союзу переконливо довів, що «дешева держава» повинна обслуговуватися компетентною, добре організованою, забезпеченою сучасними засобами управління і комунікації адміністрацією, яка має відповідне якісне кадрове забезпечення та тісно співпрацює із громадянами. Тому модернізація публічної адміністрації вимагає досить значних інвестицій, а її функціонування передбачає наявність необхідних матеріальних та фінансових ресурсів. Наприклад, важливо добитися конкурентоспроможності держави на ринку праці, що дозволить мати кадри високої кваліфікації. Економія досягається за рахунок значного зростання ефективності дій публічної адміністрації, уникнення дублювання функцій. Ключове значення має також реформування права, визначення уніфікованих процедур, впровадження електронного обігу документів всередині адміністрації та між нею і громадянами.

Важливим з точки зору європеїзації є усвідомлення основних цінностей чи принципів розвитку та діяльності публічної адміністрації в Європі. Аналіз досліджень з цього питання дозволяє виділити такі основні цінності (принципи), які є обов'язковими для становлення публічної адміністрації нового типу: демократія; допоміжність; правова держава; ефективність діяльності публічних інституцій; недискримінація; свобода конкуренції поєднана із публічною допомогою підприємцям; суспільний діалог; рівність; пропорційність; хист прав особи; контроль громадськості.

Надзвичайно важливим питанням для процесу європейської інтеграції та відповідної модернізації публічного управління є усвідомлення та формування

стратегічних та тактичних цілей, які виступають чинниками вироблення політики. Аналіз джерел та літератури з цього питання (С. Гоці, І. Грицяк, К. Деммке, В. Копійка, В. Стрельцов, Р. Петров, І. Тодоров) дозволяє виділити основні цілі ЄС: збереження миру в Європі, захист демократичних цінностей, добробут народів. Похідними можна назвати цілі подолання розколу континенту, захист соціальних прав, побудова спільного європейського ринку, введення єдиної грошової одиниці, здійснення спільної зовнішньої політики та політики безпеки тощо. Розуміння цих цілей та завдань необхідне для правильного визначення стратегії розвитку публічної адміністрації, визначення її функцій та підбору необхідних для цього інструментів.

У європейській науковій літературі (Б. Лаффан, О'Доннел, М. Шміт, Г. Кассім, Й. Хайвард, А. Менон, К. Щерський) склалася точка зору на політичну систему Європейського Союзу як на «несамостійну», в якій взаємодіють різні політичні системи і яка спирається на симбіоз різних регулюючих порядків (спільноти, народів, регіонів, мережі).

Така особливість ЄС дозволила Т. Бірнату зробити висновок про «особливу спільноту права», Й. Рутге – охарактеризувати Європейський Союз як «перший дійсно постмодерністський суб'єкт у міжнародній політиці», а польській дослідниці Я. Станіжкіс у монографії, що отримала престижу нагороду Фондації підтримки польської науки, писати про «нову бюрократію, що пропонує постноміналістичну модель управління». Зрештою, П. Шміллер пише про «постсуверенну, поліцентричну, особливу, неосередньовічну політичну організацію» [Цит. по: 706, с.3-4].

Дослідники пишуть також про багатолінійну систему управління та розглядають децентралізацію як її необхідну умову. Так, професор Андрій Пікара наголошує на спрямованості децентралізації на покращення якості управління та загострює увагу на соціологічних, економічних, правових та адміністративних, політичних, психологічних, праксеологічних та прагматичних, аксіологічних, урбаністичних аспектах модернізації управління.

Наше дослідження дозволяє стверджувати, що у всіх державах-кандидатах велася активна дискусія щодо готовності національної публічної адміністрації до вступу в ЄС, яка була необхідною з кількох точок зору:

- інформування громадськості про стан справ та залучення її до активної підготовки до вступу в ЄС;
- тиску на публічну адміністрацію з боку громадськості з метою удосконалення її діяльності;
- демонстрування Євросоюзу зусиль щодо підготовки до вступу тощо.

Аналіз сайтів органів влади та досліджень науковців держав ЦСЄ дозволив нам зробити висновок про важливість поняття «спроможності» публічної адміністрації до реалізації вимог Європейського Союзу.

Саме підпорядкованість зусиль вимогам реформування та завданням європейської і євроатлантичної інтеграції дозволила посткомуністичним державам Центральної Європи сформулювати принципи адміністративної спроможності та впровадити їх у життя протягом порівняно короткого часу.

При цьому застосовувався метод порівняння як із певною зарубіжною моделлю публічної адміністрації, вибір якої залежав від національних традицій, так і з моделями, що запроваджувалися у сусідніх посткомуністичних державах.

Експерти (Г. Генон, Д. Кауфман, А. Край, М. Мастрucci) зареєстрували зростання якості управління в країнах ЦСЄ.

Таблиця 8. Зростання ефективності управління в Центральній та Східній Європі у порівнянні з Німеччиною
(шкала від -2,5 до + 2,5)

Країна	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005
Німеччина	2.01	1.78	1.92	1.80	1.50	1.44	1.51
Албанія	-0.49	-0.63	-0.72	-0.48	-0.42	-0.25	-0.49
Білорусь	-1.30	-0.90	-0.99	-1.12	-1.05	-1.09	-1.19
Болгарія	-0.64	-1.03	-0.12	0.00	-0.07	0.00	0.23
Вірменія	-0.39	-0.57	-0.79	-0.37	-0.34	-0.27	-0.17
Грузія	-0.45	-0.47	-0.74	-0.76	-0.74	-0.81	-0.47
Латвія	-0.34	0.24	0.29	0.71	0.74	0.64	0.78
Литва	-0.16	0.20	0.46	0.64	0.77	0.72	0.85
Македонія	-0.29	-0.42	-0.56	-0.39	-0.29	-0.16	-0.28
Польща	0.50	0.84	0.52	0.64	0.65	0.60	0.58
Росія	-0.79	-0.62	-0.70	-0.47	-0.34	-0.37	-0.45
Румунія	-0.88	-0.63	-0.67	-0.32	-0.16	-0.11	-0.03
Словаччина	0.17	0.00	0.32	0.46	0.57	0.73	0.95
Словенія	0.52	0.68	0.79	0.87	1.00	0.95	0.99
Україна	-0.87	-1.00	-0.64	-0.76	-0.73	-0.58	-0.63
Угорщина	0.39	0.76	0.83	0.80	0.75	0.70	0.79
Чехія	0.52	0.69	0.77	0.75	0.73	0.73	0.94

1. Генон Н. Организационная рационализация в Восточной Европе: достижения и ограничения // Социологические исследования, 2007, №11, с.18-19;

Відзначено зростання ефективності діяльності урядів у країнах-кандидатах до ЄС в період підготовки їх до членства. Певний застій спостерігався лише у Польщі. Загальним же став висновок про відсутність «залізного закону» еволюційного підвищення урядової ефективності та її залежності від різноманітних факторів. Тому населення країн ЦСЄ має бути готовим до певних коливань ефективності публічної адміністрації.

В. Кізюн у доповіді на науковій конференції «Ефективна держава з погляду на територіальне самоврядування і урядову адміністрацію в регіоні» показав своє бачення вузлових пунктів руху польської публічної адміністрації до ЄС. Першим відзначено реалізацію вимог Європейської хартії територіального самоврядування 1994 року, яка визначила вимоги до структури та ролі самоврядування: гміна як основа публічного управління, ефективність та економічність управління, різні варіанти зв'язків гмін, територіальне самоврядування як елемент системи публічної адміністрації держави.

Другий документ Хартія регіонального самоврядування визначила завдання регіонів, посилила їх автономність та можливість міжнародних контактів, аж до створення свого представництва в Брюсселі.

Третій пункт полягає у забезпеченні можливості використовувати фонди ЄС, що означало збільшення кількості працівників на 15-25% та їх належну підготовку; розвиток електронних послуг; соціально-економічне зростання; лобювання польських інтересів в ЄС та подолання низького іміджу поляків за кордоном. В. Кізюн виділяє ідею «управління через надію» та наголошує на необхідності подолання комплексу неповноцінності.

Виділяючи основні недоліки управління в Польщі, що заважали її європеїзації, Кізюн на перше місце ставить гігантоманію, тенденцію до надмірної розбудови організаційних структур, кількості організаційних ланок та шаблів управління тощо. На другому місці відзначено люксоманію – тенденцію до створення чиновниками для себе суперкомфортабельних умов праці та відпочинку: кабінетів, будинків, меблів, автомобілів, закордонних подорожей тощо. Третью названо корупцію, яка стала звичайним явищем. Наступною проблемою була ароганція – відрив влади від мас, а п'ятою – організаційна фікція, що полягала у розходженні проголошених прав самоврядування та дійсним станом речей, а також у низькому рівні фінансового забезпечення цих прав. Фікцією видавалася В.Кізюну і реалізація населенням свого виборчого права, оскільки відсоток голосуючих, як правило, був низьким. Критикувалися також порушення принципу поділу влади, неконтрольоване витрачання державних коштів агенціями та фондами тощо.

Г. Ридлевський, аналізуючи європеїзацію польської публічної адміністрації, виділив такі її завдання: якісні зміни у відносинах між політикою та адміністрацією; посилення значення принципу субсидіарності; впровадження принципу примату територіального над галузевим (децентралізація прийняття рішень, завдань та засобів, обмеження розміру незалежної адміністрації); зрозумілість прийняття рішень; зростання прозорості діяльності та доступу до публічної інформації; заміна ієрархічного врядування на мережеве; відхід в оцінках та в системах управління від кількісних критеріїв на користь якісних; використання можливостей та уникнення небезпек, пов'язаних із інформаційною революцією (е-адміністрація); вмонтування у процес прийняття суттєвих рішень механізмів суспільного діалогу; використання в рамках виконання завдань публічної адміністрації можливостей неурядових організацій; створення гарантій забезпечення етики кадрів публічної адміністрації [684].

Професор Гжегош Гроссе проаналізував виклики для польської публічної адміністрації, що породжуються входженням до ЄС [671]. На його переконання, членство в ЄС вимагає посилення публічної адміністрації. Передусім йдеться про ґрунтовну зміну структур і способів діяльності основних інституцій для можливості реалізації вимог ЄС, з одного боку, та використання коштів і засобів ЄС для власного розвитку, з іншого. Важливою є ідентифікація державних інтересів, розробка стратегії розвитку суспільства та набуття можливості впливу на європейське право та політику для реалізації цих інтересів. Наголошувалося на необхідності, окрім забезпечення рутинних потреб урядування, бути спроможними до стратегічного планування, ефективною реалізації програм, вмілого реагування на кризові ситуації. Як особливо важлива, відзначалася здатність до управління інформацією, що дає можливість чітко визначити та реалізовувати пріоритети діяльності. Як суттєвий також відзначено інтенсивний розвиток кадрів, особливо тих, хто займається європейськими фондами та проведенням навчання службовців. Так, передбачалося, що у 2004-2006 роках Польща мала отримати від ЄС понад 11 млрд євро, що потребувало понад п'яти тисяч висококваліфікованих службовців для роботи з цими коштами.

Експерти Інституту публічних справ Томаш Гроссе (автор відомої книги «Сутінки в Польщі») та Ян Ольбрихт (колишній маршалок Сласького воєводства) відзначають проблему підготовки до використання структурних фондів ЄС [581]. Аналізуючи досвід Польщі та інших держав-нових членів ЄС, вони наголошують на великому значенні цих коштів для розвитку країни, особливо регіонів. Автори критикують практику розподілу коштів, що втілюється у Народному плані розвитку, згідно якого 60% коштів скеровується на інфраструктуру, дороги та охорону навколишнього середовища, а на розвиток

підприємництва та впровадження нових технологій звертається набагато менше уваги. Другою проблемою вважається відсутність комплексності у підході до економічного розвитку. Третя проблема пов'язана з людськими ресурсами, оскільки основна частина фондів спрямовувалася на створення нових робочих місць, зазвичай, низької кваліфікації, а на підготовку сучасних кадрів для економіки уваги зверталось мало.

Автори критично оцінили надмірну, з їх точки зору, концентрацію управління використанням структурних коштів, вважаючи, що таким чином наявні проблеми польської центральної влади негативно відбиваються на регіонах. Найбільшою роль регіональних органів влади була у реалізації Інтегрованої операційної програми регіонального розвитку, проте й тут значною була роль міністерства економіки та воєвод.

Польськими дослідниками критично оцінено також складний механізм реалізації програм. Можливі позитивні зміни ці автори пов'язували із реформуванням фінансової системи держави шляхом збільшення частки власних доходів територіального самоврядування, підтримкою підприємництва. Особлива ж увага зверталася на необхідність підготовки кадрів. На думку авторів, відчувалася неспроможність адміністрацій освоювати структурні кошти. Оцінюючи систему цивільної служби в Польщі, як «дуже слабо розвинену», автори вказували і на неготовність урядників до роботи з фондами. Визнавалося необхідним збільшення кількості працівників органів публічної влади, які працювали з фондами.

Додатковою проблемою було те, що існуюча в адміністраціях система оплати праці не дозволяла утримувати досвідчених фахівців високої кваліфікації. Передбачалася також загроза відпливу кадрів до структур ЄС після вступу до нього. Відзначалася невідповідність вимогам практики частини навчальних курсів. Проблемним виявилось і впровадження Системи інформаційного моніторингу та контролю для потреб структурних фондів. Окремо авторами дослідження відзначено бракування якісних інвестиційних проектів: із 600 проектів, що були у базі даних міністерства економіки, лише третину було визнано добре підготовленими [581].

Є. Зелінський у 2004 році піддав аналізу здатність польської публічної адміністрації до реалізації вимог ЄС та зробив висновок щодо необхідності створення раціональних передумов для цього. Першою передумовою названо стабільність права. На думку Є. Зелінського, у Польщі було проведено «гігантську» роботу з пристосування польського права до права ЄС, але ця робота на 2004 рік була далекою до завершення. Наприклад, неврегульоване було питання використання коштів ЄС. Другою передумовою успішної інтеграції було названо раціональні структури публічної адміністрації. Проте у Польщі на той час залишалось дублювання воєводської урядової адміністрації та

виконавчих структур регіонального самоврядування. Третьою передумовою названо стабільність кадрів, як основу ефективної діяльності публічної адміністрації. Проблемою в Польщі була як висока плинність кадрів, так і нераціональне їх використання. Четвертою передумовою визнано велике функціональне значення ефективної діяльності публічної адміністрації, що робило необхідними структурні та функціональні зміни з метою пристосування до нових завдань та вимог [671, с. 31-33].

Суттєвою для модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн була співпраця із європейськими інституціями. На національному рівні їх партнерами були різні установи, визначені національним законодавством. Наприклад, у Польщі діяв Комітет Європейської Інтеграції. З 1995 року активно працювало в Польщі бюро ТАІЕХ, допомога якого поширювалася як на парламент, так і на органи виконавчої влади. Серед польських урядників особливо популярним було стажування у Брюсселі чи у державах-членах ЄС. Так, у 1999 році у двадцяти трьох стажуваннях взяло участь 99 осіб. Увага зверталася, насамперед, на вивчення аграрних та фінансових проблем, а також правової проблематики. Того ж року у Польщі за сприяння ТАІЕХ було організовано навчання для працівників аграрного, фінансового судового секторів. Польща була лідером серед держав-кандидатів з використання допомоги ЄС для навчання своїх громадян.

Польська центральна адміністрація використовувала також допомогу іноземних експертів з Великобританії, Данії, Австрії, Франції та Іспанії. Проводилися координаційні та експертні зустрічі польських та іноземних фахівців.

Підготовка до вступу до ЄС примушувала країну-кандидата дбати про прийняття *acquis communautaire*, що вимагало значних зусиль з перекладу, специфікою якого була значна відповідальність та необхідність для перекладачів знання специфіки предмету. У Польщі для успішного виконання цього завдання було прийнято документ Комітету Європейської Інтеграції «Координація та перевірка перекладів *acquis communautaire* – пропозиція формули співпраці КЄІ з міністерствами та центральними органами виконавчої влади». У цьому документі визначено міру відповідальності інституцій, а в кожній з них визначено «координатора з перекладів» для організації співпраці із КЄІ, де було створено відділ координації перекладів. На початку 2000 року було перекладено польською 26 тисяч із 80 тисяч сторінок актів права Спільноти (1567 директив, 1594 розпорядження та 833 рішення). Суттєвим гальмом для прискорення роботи було невивчення кваліфікованих кадрів

Наступною ділянкою роботи було інформування населення та підготовка кадрів, чим займалися як державні установи, так і неурядові організації, органи територіального самоврядування, засоби масової інформації, начальні заклади.

Прийнята урядом 4 травня 1999 року Програма інформування суспільства стала важливим елементом урядової стратегії з цього питання. В її рамках було створено у листопаді 1999 року Народну раду європейської інтеграції, завданням якої стала координація дій, забезпечення суспільної злагоди, розробка інформаційної стратегії. Було підготовлено концепцію створення центрів європейської інформації у центрах воєводств (15) та колишніх воєводських містах (16). Було направлено листи до маршалів воєводств та воєвод з пропозицією про їх спільну ініціативу щодо створення в регіонах інформаційних об'єднань для підтримки євроінтеграції. Було підготовлено та опубліковано пакет інформаційних матеріалів галузевого спрямування (брошури, бюлетень, бібліотечки тощо – у 1999 майже 5,5 млн. екземплярів). Було також розроблено та реалізовано програму співпраці уряду із засобами масової інформації.

Для інформаційної роботи активно використовувалися кошти програми PHARE'97 Європейська PR система.

Значна робота проводилася серед працівників адміністрації, зокрема, регіональної. На нашу думку, серед реалізованих у цьому напрямі завдань варто виокремити такі:

- у рамках Програми PHARE'99 «Зміцнення адміністрації та людських засобів з метою підготовки до членства в ЄС» у співпраці із Францією, Ірландією та Португалією було реалізовано підпрограму «Зміцнення субрегіональної адміністрації»;
- у рамках PHARE'2000 реалізовано проект «Зміцнення адміністративних та інституційних можливостей повітів і гмін», який передбачав вивчення посадовими особами місцевого самоврядування *acquis communautaire*;
- проведено також семінари для працівників воєводських адміністрацій для вивчення структури та інституцій ЄС.

До цієї роботи активно долучилися і навчальні заклади. Наприклад, Європейський інститут в Лодзі організував навчання для посадовців регіонального рівня.

Європеїзація завдань органів влади всіх рівнів внаслідок євроінтеграційних процесів посилила їх контакти як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні були знати процедури прийняття рішень в інституційній системі Європейського Союзу, культуру та практику управління на центральному та регіональному рівнях в інших державах. З'явилася необхідність розробки нових адміністративних стандартів та процедур для можливості співпрацювати на європейському рівні. Створення єдиного ринку зробило необхідним розуміння його законів та специфіки. Це ускладнювалося різними адміністративними культурами, що особливо стало помітно із входженням до ЄС

посткомуністичних країн. Тому слід зважити на нарікання щодо рівня підготовки працівників публічної адміністрації, які характерні навіть для країн розвинутої демократії. Спостерігається також розходження між впевненістю службовців у необхідності європеїзації та їх неготовністю відповідно діяти на робочому місці.

Значну роль у цьому процесі відіграє підготовка та перепідготовка службовців публічної адміністрації. Можна відзначити, що підготовка фахівців для публічної влади проводиться як традиційним шляхом (правове, соціально-політичне навчання у вищих навчальних закладах універсального характеру та спеціалізованих навчальних закладах для службовців за умови оновлення програм), так і через зв'язок із програмами підготовки менеджерів. У багатьох державах домінуюче значення мають юридичні факультети (Австрія, Німеччина, країни Південної Європи). В інших державах зростає роль спеціальних ВНЗ чи факультетів з підготовки службовців. Проблема підготовки державних службовців розкрита у публікаціях Г. Опанасюк [367-371], а також у кількох наших працях [263].

Значну роль кадрів публічної адміністрації у процесі її європеїзації відзначають і польські дослідники, зокрема, Барбара Кудрицька у монографії «Розвиток кадрів публічної адміністрації. Теорія і практика» [627].

В. Вессельз відзначає важливість кваліфікованих службовців для «урядів у Союзі» та їх «стійку роль у створенні та демонтажі системи ЄС». Наголошено, що «адміністрації усіх рівнів системи ЄС разом формують кожну фазу циклу політики, тобто підготовку, організацію, впровадження і контроль обов'язкових рішень» [73, с. 232]. Цю ж проблему піднімає і польська дослідниця Дж. Ходор, аналізуючи модернізацію урядових адміністрацій Польщі, Чехії та Угорщини в період підготовки до вступу в ЄС [557].

Після 1989 року неминучість реформування урядової адміністрації стала одним із результатів процесу трансформації в Польщі. Програма «Реформа Центру економічного уряду», прийнята Сеймом у 1996 році, була першим планом реорганізації урядової адміністрації [677]. Значну роль відгравали експерти з країн ЄС, що діяли в рамках програми SIGMA

Подальший розвиток реформи слід пов'язувати із прийнятою в червні 1998 року «Народною програмою підготовки до членства в ЄС». Слід виділити пов'язану з цим процесом програму «Розбудова інституцій». На її основі було встановлено партнерські відносини із зарубіжними колегами, завдячуючи яким польська адміністрація здобула потрібний досвід та допомогу експертів. На цю програму було виділено 30% коштів FARE. З вересня 2000 року була також впроваджена в життя програма «Зростання

ефективності управління в урядовій адміністрації – забезпечення доступу до цивільної служби в Польщі» [671].

Схожими були проблеми європеїзації публічної адміністрації і у Болгарії. Директор Інституту публічної адміністрації та європейської інтеграції Г. Манлієв переломним у розвитку болгарської публічної адміністрації вважає 1998 рік, коли уряд прийняв Стратегію створення сучасної адміністративної системи, у якій було закладено результати змін, які у відповідності до сучасних тенденцій відбулися у інших країнах [300].

Конкретні результати реалізації Стратегії у Болгарії можна звести до наступного:

1. Було впроваджено адміністративну модель, яка розмежовувала роль і функції окремих ланок управління. Рада Міністрів мала завданням розробку стратегічних та законодавчих рішень, міністерства мали функцію стратегічного планування та координації розвитку економічних, соціальних та інших суспільних відносин. При них було створено виконавчі агентства, діяльність яких концентрувалася на наданні конкретних публічних послуг для громадян та бізнесу.
2. Утверджено роль обласних адміністрацій як інституцій. Які проводять державну політику в регіонах.
3. Гарантовано статус державних службовців щодо їх політичного нейтралітету, стабільної зайнятості, можливості професійного навчання.
4. Створено правову регламентацію розвитку адміністрації згідно принципу поділу влади та демократичних відносин.
5. Зміцнено ефективність інформаційної політики, що посилило прозорість діяльності адміністрації та зміцнило її зв'язки з громадянами.

На базі Стратегії було розроблено та прийнято Закон про адміністрацію, Закон про державних службовців, Закон про доступ до суспільної інформації, Закон про державні закупівлі та низку інших нормативно-правових актів.

Протягом 1998-2002 років болгарська публічна адміністрація була приведена у відповідність до нових законів, що сприяло реформуванню економіки та полегшило переговори про вступ до ЄС. Водночас ЄС було дано сигнал про необхідність продовження реформування болгарської адміністрації, введення в життя європейських принципів адміністрування: верховенство закону, ефективність, нейтральність, передбачуваність і орієнтація на громадянина як на клієнта адміністрації.

Результатом цього стало прийняття «Стратегії модернізації державної адміністрації – від приєднання до інтеграції: 2003-2006 роки» та плану її реалізації.

Суттєвим стимулом була підготовка до членства в Європейському Союзі. Основними завданнями нового етапу реформи публічної адміністрації стали:

- створення стабільної, прозорої та ефективної адміністрації;
- реалізація зобов'язань, що пов'язувалися із майбутнім членством в ЄС;
- можливості освоєння структурних фондів ЄС.

У Стратегії міститься комплексний підхід до модернізації. Зусилля спрямовувалися, насамперед, на зміцнення інституційної спроможності новостворених адміністративних ланок та покращення функціонування діючих інституцій. Наприклад, були зміцнені агентства у Міністерстві регіонального розвитку та благоустрою, міністерстві праці та соціального захисту, міністерстві транспорту та зв'язку, Міністерстві фінансів з метою зростання можливості їх роботи із фондами ЄС та покращення надання послуг. Розширювалися функції обласних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів влади. Посилювалася увага до якості адміністративних послуг, мотивації державних службовців до якісної, прозорої та ефективної роботи. Значна увага зверталася і на гармонізацію законодавства.

У Чехії реформа почалася із змін у центральній адміністрації, що проявилися у перегляді функцій колишніх федеральних міністерств у відповідності до нових вимог. Проте широка адміністративна реформа почалася лише у березні 1999 року, коли уряд прийняв постанову «Про реформу публічної адміністрації». Її метою стало пристосування адміністрації до вимог ЄС та забезпечення впровадження в життя *acquis communautaire*. Протягом 1999 року підготовлено та внесено на розгляд парламенту пакет законопроектів адміністративної реформи. Більшість з цих проектів було підготовлено Міністерством Внутрішніх Справ.

Проводилася також динамічна технологізація адміністрації. Головною метою «Програми розбудови інформаційних систем», прийнятої урядом у вересні 1999 року, було забезпечення усіх державних службовців комп'ютерами та доступом до інтернету. Значна увага була звернена на розвиток е-урядування, яке розумілося як забезпечення електронного надання послуг.

На думку Дж. Ходор, створення цивільної служби в Чехії було менш заавансовано, ніж у Польщі, але вже із 1994 року уряд розпочав роботу в цьому напрямі [557]. З 1 січня 2002 року набув чинності Закон «Про державну службу». Ключову роль у виробленні та прийнятті рішень з євроінтеграційних питань у Чехії відіграв Урядовий комітет у справах європейської інтеграції, на чолі якого стояв прем'єр-міністр, а до складу входили провідні міністри, директор Чеського Народного Банку та представник Чехії у ЄС. Виконавчим органом був Робочий комітет у справах інтеграції Чеської Республіки до ЄС,

який координував роботу всіх інших органів з цього питання. Діяли також робочі групи з окремих питань євроінтеграції, які склалися як з урядовців, так і з представників парламенту [701].

Загальна відповідальність за реструктуризацію публічної адміністрації у Чехії покладалася на Міністерство внутрішніх справ, яке займалося також процесом децентралізації та реформою територіального самоврядування. Для забезпечення цього у серпні 1998 року в МВС було створено три департаменти (Департамент реформи публічної адміністрації, Департамент навчання державних службовців та Департамент використання інформаційних технологій у публічній адміністрації), які відіграли помітну роль у проведенні реформ. Розвитком цивільної служби займалося міністерство праці та соціального захисту [643].

В Угорщині у 1995 році уряд підготував план модернізації «Угорці в новій Європі», в якому було визначено середньострокову стратегію для країни. Серед поставлених завдань у рамках підготовки до членства в ЄС, особливо виділялася необхідність модернізації і децентралізації публічної адміністрації та розвитку регіонального самоуправління.

У 1996 році уряд прийняв стратегію реформи публічної адміністрації, в рамках реалізації якої відбулося скорочення кількості зайнятих в урядовій адміністрації. Протягом 1995-1997 років загалом було скорочено 6700 посад (17%). Значна увага зверталася на удосконалення адміністративних процедур. У червні 1997 року парламент схвалив новелізації до Кодексу адміністративних дій.

Першим кроком до створення цивільної служби було прийняття у 1992 році «Статуту про правовий статус державних службовців». У листопаді 1997 року парламент вніс поправки та доповнення до цього Статуту та прийняв «Статут про правовий статус членів уряду і секретарів стану». Було впроваджено нові умови прийому на державну службу. За французьким прикладом модель угорської цивільної служби спиралася на кар'єрний принцип. Прийом на державну службу здійснювався через конкурс за єдиними вимогами. Було створено широку систему підвищення кваліфікації.

У червні 2001 року парламент прийняв суттєво оновлений «Статут про правовий статус державних службовців», що ґрунтувався на європейських стандартах, які діяли в країнах ЄС.

В лютому 1996 року урядом було створено Раду європейської інтеграції, якою керував прем'єр-міністр. З травня 1996 року координацією євроінтеграційних питань, пов'язаних з управлінською діяльністю, займався Державний секретаріат у справах інтеграції, що діяв у структурі Міністерства закордонних справ.

Інституційна відповідальність за проведення адміністративної реформи в Угорщині була поділена між канцелярією прем'єра та Міністерством внутрішніх справ. Канцелярія координувала процес прийняття рішень, впровадження реформ, координації політики у сфері інформатизації, навчання вищих службовців. Міністерство внутрішніх справ регулювало відносини між центральними та місцевими органами влади, розвиток цивільної служби, займається питаннями організації навчання держслужбовців нижчого рівня, яке здійснювалося через спеціалізовані навчальні заклади, основним з яких став Державний інститут публічної адміністрації.

Підводячи підсумки, можна виділити низку спільних характеристик європеїзації публічної адміністрації, основними з яких є:

- децентралізація влади шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи;

- зростання ролі місцевого самоврядування шляхом збільшення його повноважень на регіональному рівні та повної передачі повноважень на місцевому рівні;

- інституціоналізація управління інтеграційними процесами шляхом створення відповідних спеціалізованих органів влади;

- створення чи відновлення системи цивільної служби на основі принципів політичної нейтральності, професіоналізму та відкритості;

- посилення спроможності органів виконавчої влади на основі структурно-галузевого принципу та уникнення дублювання повноважень

Водночас потрібно відмітити, що сучасна теорія публічного управління виходить із суверенності держави, але ця суверенність по-різному проявляється у наявних у Європі моделях управління. Так, у моделях системній та управління на підставі інформації роль держави обмежена, а у моделях мережі та зв'язків держава більш самостійна.

Незважаючи на те, що організація цивільної служби є загальним завданням суверенних держав, процес європейської інтеграції виявляє помітний вплив на спосіб управління державою. Це стосується не лише країн-членів ЄС, а й кандидатів. Згідно засади субсидіарності, кожна держава ЄС самостійно формує організацію, систему та процедури своєї цивільної служби. Не існує уніфікованих європейських правових норм для публічної адміністрації. Водночас, держави-члени ЄС мусять забезпечувати дотримання політики та основ права Спільноти. На державних публічних адміністраціях лежить відповідальність за впровадження в життя норм Спільноти.

В усіх державах модернізація включала створення цивільної служби, децентралізацію управління, створення інституції, відповідальної за підготовку до вступу

в ЄС. Зазвичай євроінтеграційні інституції підпорядковувалися міністерству зовнішніх справ.

Метою реформування урядової адміністрації було створення моделі управління, що спиралася на сучасний стандарт згідно із вимогами, прийнятими у державах ЄС. Суть такої моделі – це усвідомлення підпорядкованої ролі адміністрації щодо суспільства.

Аналіз процесу європеїзації публічної адміністрації в посткомуністичних державах дозволяє нам виділити основні тенденції, які необхідно враховувати в Україні:

-інституціоналізація (правове забезпечення, створення необхідних для реалізації нових завдань інституцій);

-використання ринкових механізмів (управління за результатами, конкуренція, орієнтація на надання послуг);

-прозорість, відкритість та відповідальність (відкрита система управління, респонсивність, поділ політичних та адміністративних посад, етизація управління);

-децентралізація та деконцентрація;

-впровадження нових управлінських технологій (система управління якістю, е-урядування, тощо)

-посилення уваги до управління людськими ресурсами;

-інноваційність.

Водночас, аналіз свідчить про несхожість окремих держав у програмуванні та проведенні реформ. Особливо складним стало створення професійної незалежної цивільної служби.

4.2. Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація»: право, практика та наукові підходи (приклад Польщі)

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. Значну вагу у процесі трансформації має його правове забезпечення. Це, зокрема, довели Н. Р. Нижник та В. В. Лемак, проаналізувавши досвід Чехії та Словаччини у проведенні конституційної реформи як способу адаптації правової системи до вимог євроінтеграції [283; 284].

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 польських та українських проблем, а відтак – і форм та методів їх вирішення. Зокрема, у польському праві та науковій практиці 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, Н. Нижник, С. Серьогін, В.Тертичка). На наш погляд, правильне визначення цих понять та врахування іноземної практики їх застосування дозволить точніше використовувати ці терміни в українському праві, що особливо важливо, враховуючи необхідність його адаптації до європейського.

За роки незалежності в Україні багато зроблено для вивчення досвіду функціонування владних органів країн розвинутої демократії та процесу євроінтеграції. Широкий аналіз літератури з цього питання здійснено у монографії І.Грицяка [124]. Порівняльний аналіз структури та організації державної служби у країнах-кандидатах до вступу до ЄС міститься у монографії Д.Боссарда та К.Деммке [55]. Слід відзначити також співпрацю польських (М. Кулеша, З. Долецький, Я. Гонцяж, Л. Колярсько-Бобинська та інші) та українських вчених (Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк) та випуск спільних робіт українською мовою. Так, у монографії «Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів» система організації влади в Польщі розглядається польським дослідником Я. Гонцяжем з точки зору розвитку механізмів координації європейської політики [317,с.132-137]. Слід також взяти до уваги підготовлений А. Новак-Фаром та Н. Гнидюк теоретичний розділ, у якому розглядається поняття публічної адміністрації в *acquis communautaire* [317,с.28-30]. В. Малиновським зроблено спробу узагальнити польський досвід проведення адміністративно-територіальної реформи [297], а у статті Н. Нижник та В. Олуйка розкрито деякі положення польської конституції 1997 року [346]. Питання організації влади в Республіці Польщі висвітлені також у кількох наших статтях [255; 258; 260; 263; 264; 269]. Розробка державної політики в Україні в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі стало також предметом дослідження низки науковців у рамках урядової програми.

Проте питання суті та розвитку публічної влади в Польщі потребує глибшого дослідження. Його джерельна база може бути суттєво розширена за рахунок повнішого використання оригінальних документів, офіційних веб-сайтів органів влади та неурядових організацій Польщі [436; 437; 438; 572; 577], а також робіт польських авторів.

Варто звернути увагу, зокрема, на наукові публікації Я. Чапутовича [559-561] 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 Г. Іздебський та М. Кулеша [598-600], Я. Боць [553] Б. Козюх [620-621], Б. Кудрицька [626-628], К. Щерський [706], Т. Гроссе [580-581] та багато інших авторів. Наприклад, у колективній монографії «Публічна адміністрація», авторами якої є Д. Длугощ, Я. Гоцярж, Я. Горняк, М. Гроховський, М. Грибовський, Є. Хауснер, Г. Іздебський, Є. Корнаш, С. Мазур та М. Зірк-Садовський, з урахуванням останніх правових актів станом на 2005 рік, 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 [542].

Окрім вказаних праць, нами використовувалися публікації Конституції Республіки Польща та польських законів на сайті Сейму та інших нормативно-правових актів на сайтах Президента Республіки Польща та Ради Міністрів.

Осмилюючи розуміння понять «публічна влада» та «публічна адміністрація» у польському праві, доцільно на наш погляд, виходити насамперед із основних засад Конституції Республіки Польща (далі –Конституція РП) [615], яка була прийнята Національними зборами 2 квітня 1997 року, схвалена на референдумі 25 травня і набрала чинності з 17 жовтня того ж року. Вона стала основою для низки документів, що регулюють суспільне життя та, зокрема, діяльність органів влади.

У першу чергу варто відзначити принцип суверенності народу. У зовнішньому вимірі вона означає суверенність держави як суб'єкта міжнародного права, а у внутрішньому значенні – публічну владу в державі, а також усвідомлення того, хто є носієм цієї влади і в чиїх інтересах вона здійснюється. Засада суверенності народу означає, що найвища влада в державі 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. 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, визначає 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 основні 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 (19)

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

Аналізуючи проблему, слід звернути увагу на те, що у законодавстві Співтовариства поширене поняття «публічна адміністрація», проте немає жодного його визначення, яке можна було б назвати обов'язковим (4.с.28). Подібне можна сказати і про законодавство Польщі. Як правило, у Польщі термін «публічна адміністрація» використовується в розумінні зорганізованої 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, наприклад, 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, 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 і інституції на основі статуту і в окреслених правом формах.

Термін «публічна адміністрація» визначається польськими авторами у різних площинах (наприклад, з точки зору реалізованих справ чи суб'єктів їх реалізації). Відповідно існують різні поділи публічної адміністрації. Наприклад, відомий політолог Я.Боць виділяє урядову, самоврядуову та державну адміністрації [553]. 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 Статутом від 22 березня 1990 року, діяльність працівників урядової адміністрації – Статутом від 24 серпня 2006 року, а інші державні урядовці керуються Статутом 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. За іншими визначеннями, орган публічної адміністрації це особа чи група осіб, що діють у організаційній структурі держави чи територіального самоврядування з метою реалізації норм адміністративного права у визначений тим правом спосіб та в межах компетенції.

У Законі «Про сектори урядової адміністрації» від 4 вересня 1997 року з пізнішими доповненнями серед інших секторів урядової адміністрації першим пунктом виділено публічну адміністрацію (ст.5). У ст.6 цього закону визначено коло повноважень цього сектора, що охоплює справи адміністрацій, в т.ч. організації урядів публічної адміністрації, а також адміністративних процедур, реформ і організації структур публічної адміністрації, незалежної урядової адміністрації у воєводствах, адміністративного поділу держави та географічних назв, геодезії і картографії, реєстрації тощо. Відповідний міністр здійснює нагляд над певними інституціями, а інші міністри узгоджують з ним територіальну діяльність підлеглих їм служб.

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

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 безперервності «державної влади». Конституція неодноразово, щоправда, не завжди послідовно, використовує терміни «публічна влада» чи «публічні влади». Зокрема, термін «публічна влада» 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. 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 влад публічних, державних і самоврядових».

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 виробничу 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 із законом 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 повноваження 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), подачу петицій, пропозицій та скарг в органи публічної влади (ст.63), вимагання 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 компетенції 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 врівноваження 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. Вінчорека, органи публічних влад це всі ті інституції, які мають статутні компетенції щодо прийняття владних рішень, що пов'язують громадян та інших суб'єктів права [719, с.19]. «Влада» пов'язана з управлінням для виконання публічного владування, чи, використовуючи римські терміни, – виконання *imperium*.

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

Доцільно нагадати, що термін «державна», а разом з ним - «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 територіального 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 про державний чи позадержавний характер територіального самоврядування, що триває у польській літературі з радянських часів. На думку відомого польського правознавця Г. Іздебського, ця дискусія, хоча й має ідеологічний характер і стосується основ системи публічних влад (чи держави у ширшому значенні), на практиці завжди відноситься до окреслення самостійності територіального самоврядування у стосунках до держави у вужчому значенні [542, с.104].

Г. Іздебський відзначає, що автори Конституції III Речі Посполитої прагнули – через впровадження позбавленого ідеологічного відтінку терміну «публічна влада», виключити підстави для суперечки щодо державного характеру самоврядування. Вони

використовують термін «публічні влади» і його варіанти для визначення держави в широкому значенні, щоб користуватися терміном «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» (ст. 210, що окреслює завдання Речника Громадянських Прав), «державні організаційні підрозділи» (ст.203, що окреслює завдання Верховної Палати Контролю) чи «державна публічна заборгованість» (ст 216). У цих статтях поняття «державний» відповідає вузькому розумінню держави.

Єдиним відходом від цієї засади – традиційним для Польщі - є визнання Верховної Палати Контролю головним органом державного контролю (ст 202), а також визнання її контрольних прав і щодо органів територіального самоврядування та комунальних підрозділів, щоправда, у меншій мірі, ніж щодо державних органів. Це викликано необхідністю такого контролю з точки зору 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 давнішого терміну «Річ Посполита». Не випадково, у багатьох статтях Конституції говориться про відповідальність Республіки, а у преамбулі і у першому вживаються терміни «демократична правова держава», «унітарна держава» та говориться про «стосунки між державою і церквою». У ст. 146 відзначено, що Рада Міністрів проводить внутрішню і зовнішню політику Республіки Польща і реалізує відповідні повноваження «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 фінансів (ст 218) та бюджету (ст.219) держави.

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» [719, с.19]. Г. Іздебський додає, що серед конституційних органів держави існують і органи, що не належать до жодної з трьох традиційно названих влад. Це зокрема, «органи державного контролю та охорони держави», описані у розділі 9 Конституції [542, с.16].

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, яка була метою польської адміністративно-територіальної реформи.

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 безпристрастність публічних влад у релігійних питаннях. Практика свідчить, що костюл 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 Костюлу 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 (15,16,163,166), цілі (21), фінанси (розділ X), функції (ст.61,132), повинності (ст.84), доходи (ст.167), школи (60), обов'язки (ст.150), а також – публічний інтерес (ст.16, 213), публічна служба (60).

Повніше уявлення про структуру публічної адміністрації в Польщі дає запропонована соціологом Ягелонського університету Янушем Гаціаршем таблиця.

Таблиця 9. Структура публічної адміністрації в Республіці Польща

Критерій виокремлення рівня адміністрації	Існуючі структури адміністрації
	Щабель організації
Центральний	Урядова адміністрація: Рада Міністрів, міністерства, центральні уряди
	Державна адміністрація, що обслуговує державні органи влади: Канцелярія Сейму, Канцелярія Сенату, Верховна палата контролю, Державна рада радіо та телебачення, Бюро речника громадянських прав
Регіональний	Урядова адміністрація у воєводстві: воєвода, воєводська адміністрація, залежна та незалежна воєводські адміністрації, служби та інспекції
	Самоврядна адміністрація воєводства: маршалек та уряд воєводства, уряди маршалковські
Місцевий	Самоврядна адміністрація повіту: староста та уряд повіту, повітові уряди, служби та інспекції, що підпорядковуються старості, органи повітового самоврядування
	Самоврядна адміністрація гміни: вїйт (бургомістр, президент міста), уряди гміни, органи самоврядування гміни
Коло діяльності	
Реалізація загальних публічних завдань	Центральна урядова адміністрація: міністерства
	Теренові органи урядової адміністрації загальної: воєводські уряди, залежні воєводські адміністрації, самоврядова адміністрація всіх рівнів
Реалізація спеціальних публічних завдань, визначених у системі права	Центральна урядова адміністрація: уряди центральні
	Воєводські служби та інспекції
	Повітові служби та інспекції

Джерело: Gaciarz J. Organizacja i zasady dzialania administracji publicznej w Polsce// Administracja publiczna/ Redakcja naukowa J.Hausner.-Warszawa.-Wydawnictwo naukowe PWN.-2005.- s. 168

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: публічна влада, що в довготерміновому горизонті діє в інтересах загалу; публічна влада, що діє у власних короткотермінових інтересах; управлінські кадри державних підприємств; працівники підприємств.

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

Слід зауважити також необхідність уважного перекладу польських термінів. Наприклад, на наш погляд, невірно зроблено переклад терміну «publiczna» російською мовою у виданій у Польщі книзі «Четыре реформы. От концепции до реализации» [516]. У ній використовується термін «общественный». На нашу думку, точнішим відповідником польському оригіналу буде «публічний», який, наприклад, використовується у російськомовному перекладі польської конституції.

Важливо також відзначити значну увагу польських дослідників до якості діяльності публічної адміністрації, яка характеризується ними словом «гарна» (dobra). Так, Ірена Ліпович обстоює право громадянина на хорошу адміністрацію та виділяє її основні риси, спираючись на європейські документи. Зокрема, на основі європейського Кодексу Хорошої адміністрації виділено такі принципи: відповідність праву, недискримінація, пропорційність, визначеність завдань, безсторонність, об'єктивність, ввічливість, привітність, відповідь на листи мовою звернення, підтвердження отримання листів, направлення звернення до компетентного органу у випадку його неправильного адресування, дотримання термінів, попередження про можливість оскарження, охорона таємниці, вмотивоване прийняття рішень, надання інформації тощо [630, с.11-12].

Досить поширеною є у Польщі критика реформ, що особливо помітно із робіт професора Вітольда Кізюна. Так, у його виступі на науковій конференції, організованій у травні 2002 року комісією територіального самоврядування та державної адміністрації Сейму, критично оцінено розвиток публічного управління в Польщі на шляху до Європейського Союзу [697]. Як основу для розвитку органів влади він назвав чіткість роботи публічної адміністрації, включаючи в це поняття ефективність та економічність

Цікавий матеріал для порівняння та адаптації до умов України дають публікації досліджень неурядових організацій. Так, у доповіді «Сфери управління та описові поради щодо методології інституційного розвитку», авторами якої є М. Завіцький, С. Мазур, О. Марцінковський, К. Паковський, А. Козіна, Л. Козьол, В. Ванкович, Я. Горняк, Т. Марковський та В. Сарторіуш, дано опис ситуації стратегічного управління в органах публічної адміністрації Польщі [656]. Характеризуючи стратегічне управління як мистецтво створення і реалізації стратегії органу публічної адміністрації, автори виділили такі складові стратегічної діяльності: формулювання бачення розвитку даного органу (образу майбутнього стану); декларування місії (ролі) даної організації у процесі

реалізації визначеної місії; перетворення бачення у цілі діяльності (загальні та спеціальні); визначення способів діяльності (операційних планів); реалізація стратегії економічним та адекватним способом; моніторинг та оцінка результатів і перебігу реалізації стратегії та операційних планів; актуалізація стратегії.

Авторами Доповіді відзначено, що мислення категоріями стратегічного управління і його інструментів не належать до канону діяльності органів публічної адміністрації в Польщі. На думку вказаних авторів дослідження, основна проблема у створенні умов для стратегічної діяльності виникає з ментальності і навичок представників місцевого самоврядування, а також персоналу цих інституцій. В уяві вїйта чи повітового старости залишаються відбитки традиційного уявлення про свої обов'язки, як «добраго господаря», але це уявлення не завжди спирається на розуміння обов'язків і специфічних, пов'язаних з тим сфер управління. Поняття «управління» важко сприймається багатьма керівниками публічних структур, головними вважаються господарювання і підприємництво. Існує небезпека, що уявлення про стратегію залишиться як данина моді чи формальним вимогам, яка не вносить суттєвих змін до існуючої практики цих інституцій.

Іншою проблемою, пов'язаною із стратегічним управлінням, є, зазвичай, відсутність вміння адаптувати стратегічні цілі до операційних завдань та реалізувати ці завдання, проводити моніторинг їх виконання, а також оцінювати виконані завдання з точки зору реалізації стратегічних цілей. Ця проблема стосується багатьох органів публічної адміністрації, у тому числі тих, які формально демонструють прийняття стратегій розвитку.

Третя проблема вбачається у низькому рівні активності громадян, їх уявленнях про самоврядування і його завдання, а також завищених очікуваннях від нього. На думку авторів дослідження, стратегічне управління в польських умовах залишається сферою, яка мало використовується у регіональних і місцевих органах влади.

Повчальним є виділення недоліків польської публічної адміністрації та визначення шляхів їх подолання, зроблені професором С. Мазуром (таблиці 10 та 11) .

Таблиця 10. Недоліки польської урядової адміністрації

Політичне бачення	-неповне бачення; -відсутність стратегічного документа, що окреслює цілі модернізації публічної адміністрації; -протиріччя в середовищі політичних еліт щодо ідеї якісного управління та значення урядової адміністрації для його реалізації.
Стратегічні компетенції	невистачання аналітичного потенціалу та слабкість процесу програмування; -слабкість процесів координації управління і публічних програм; -незадовільна якість оцінки результатів та низька якість політики регулювання; -відсутність системи рішень в рамках багаторічного, зінтегрованого програмування та управління; -рутинність процесу навчання та низький рівень зв'язку його результатів із процесами прийняття рішень
Кадри	-відсутність ретельного аналізу цінності посад; -відсутність мотиваційної, прозорої, об'єктивної системи оплати праці; -слабкість системи навчання та підвищення кваліфікації кадрів; -поступова ерозія місії публічної служби; -непевна етична інфраструктура
Правове забезпечення	-якість права; -передбачуваність права; -інструменталізація права
Інституції	відсутність стратегічно-координаційного осередку, відповідального за визначення цілей, взятих із програми політичного уряду, для урядової адміністрації та стратегічної координації його реалізації
Механізми	незадовільна міра використання сучасних систем та механізмів управління, особливо у сфері людських ресурсів та фінансів; -низький рівень використання інформаційних технологій; -низький рівень застосування інструментів, пов'язаних із моделлю е-адміністрації; -неповна стандартизація публічних послуг та відсутність системи їх моніторингу
Методи співпраці	-примат процедури над результатом і суспільним інтересом; -діяльність зорієнтована на внутрішні процедури; низький рівень капіталізації користі від застосування механізмів співпраці із неурядовими органами; -ритуальний та імперативний спосіб співпраці із суспільними партнерами; -низький рівень співпраці із науковими осередками

Згідно: Mazur S. Wyzwania stojące przed administracją rządową w latach 2009-2013 a plany działań w ramach PO KL po 2008 roku. -Kraków:-Uniwersytet Ekonomiczny.- 2008-s. 22

Таблиця 11. Ключові вимоги модернізації урядової адміністрації в Польщі

Політичне бачення	<ul style="list-style-type: none"> -укорінення серед політиків переконання, що професійна урядова адміністрація є ключовим засобом якісного управління; -прийняття політичного рішення щодо моделі польської публічної адміністрації
Стратегічні компетенції	<ul style="list-style-type: none"> -посилення аналітичного потенціалу та здатності до програмування політики та публічних програм; -зростання здатності до координації процесів імплементації політик і публічних програм; -зростання якості регіональної політики -впровадження системних рішень у сфері багаторічного зінтегрованого програмування та управління; -пов'язання результатів оцінки програм і публічних політик із процесами прийняття рішень
Кадри	<ul style="list-style-type: none"> -проведення оцінки посад; -впровадження мотиваційної системи винагородження та авансування; -удосконалення системи навчання і підвищення кваліфікації; -визначення місії публічної служби; покращення етичної інфраструктури.
Правове забезпечення	<ul style="list-style-type: none"> прийняття відповідваючих загальній концепції реформування адміністрації правових рішень, що служать професіоналізації адміністрації і зростання почуття її престижності;
Інституції	<ul style="list-style-type: none"> створення стратегічно-координаційного осередку, відповідального за визначення цілей та стратегії їх досягнення
Механізми	<ul style="list-style-type: none"> використання у більшій мірі, ніж досі сучасних систем та механізмів управління, особливо у сфері використання інформаційних технологій; -збільшення використання інструментів, пов'язаних із моделлю е-адміністрації; -посилення стандартизації публічних послуг та відсутність системи їх моніторингу

Зразки співпраці	<ul style="list-style-type: none"> -перехід від імперативних до інтерактивних механізмів управління публічними справами і співпраця із внутрішніми партнерами із врахуванням їх автономії; -посилення рівня респонсивності у відносинах із громадянами та їх організаціями; -розбудова відносин із зовнішніми партнерами (академічні осередки та науково-дослідні центри) з метою врахування їх пропозицій щодо удосконалення публічної адміністрації
------------------	--

Згідно: Mazur S. Wyzwania stojące przed administracją rządową w latach 2009-2013 a plany działań w ramach PO KL po 2008 roku. -Kraków:-Uniwersytet Ekonomiczny.- 2008- S. 24-25

На думку С.Мазура, зміцнення потенціалу урядової адміністрації можливе за такими напрямками:

- модернізація процесів управління і зростання компетенції кадрів (вивчення та оцінка потреб суспільства; вироблення та впровадження системи отримання винагороджень та оцінювання посад; навчання кадрів; вивчення та впровадження до кращих практик; поширення механізмів, принципів та процедур, які сприяють зростанню прозорості публічної адміністрації та підвищення етичних вимог; удосконалення технік прийняття рішень);

- впровадження системи управління фінансами відповідно завдань і постійні практичні заняття для службовців (удосконалення методології підготовки багаторічного планування бюджету і управління через цілі; забезпечення опрацювання і впровадження системи оцінки публічних завдань);

Отже, терміни „публічна влада» та «публічна адміністрація» відображають в польському праві та науковій літературі зорганізовану 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 адміністрацію уряду, адміністрацію територіального самоврядування та адміністрацію державну. 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.

4.3. Механізми дії, ресурси та сучасні технології органів публічної влади

4.3.1. Механізми дії влади

Аналізуючи сучасні механізми, ресурси та технології органів публічної влади, важливо, на наш погляд, мати на увазі перспективу їх розвитку. Над проблемою майбутньої влади замислюються вчені та практики різних країн, намагаючись виявити перспективи та запропонувати варіанти модернізації держави та публічного управління. Проаналізований нами на основі інтернет-публікацій німецьких авторів підхід, свідчить про необхідність поєднання зусиль вчених із різних галузей знань. Керівник студії прогнозу майбутнього публічного управління доктор Йоей-Давід Овей вважає, що основними факторами, що впливають на становлення держави майбутнього є глобалізація і європеїзація, сучасні технології, нові форми діалогу, демографія, персональний розвиток і, не в останню чергу, фінансова ситуація [645]. Важливою є думка щодо необхідності у сучасній практиці враховувати не лише вимоги сьогодення, а й майбутнього. У Німеччині відкрите управління розглядається як ключовий фактор конкурентоспроможності держави. Так, у вересні 2006 року урядом прийнято програми «Зорієнтоване на майбутнє управління через інновації» та «Е-урядування». Такі ж підходи спостерігалися і у наступні роки [554].

Німецькими вченими наголошується, що створення відкритого управління відбувається шляхом імплементації в існуючу бюрократичну систему нових методів діяльності, в першу чергу інформаційних технологій [704]. Відкрите управління пов'язується із створенням веб-порталів органів влади, впровадженням електронних підписів, наданням електронних послуг [594].

Як наголосив міністр внутрішньої політики доктор Вольфганг Шойбле, громадяни потребують сучасної влади, що вимагає від неї зусиль, спрямованих на модернізацію [644].

Погоджуючись з актуальністю останнього твердження і для України, водночас вважаємо доцільним зробити застереження проти бездумного перенесення іноземного досвіду модернізації публічної адміністрації на вітчизняний ґрунт, оскільки потрібно враховувати не лише здатність працівників органів влади використовувати цей досвід, а й

технічні та фінансові можливості, головне ж - готовність суспільства до таких нововведень.

Певна робота з виявлення сучасних механізмів модернізації суспільства та влади та діяльності публічної адміністрації проведена й українськими вченими. Зокрема, до порівняно досліджених в українській історіографії (В. В. Лісничий, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, О. І. Романюк та інші) належать питання форми державного правління, організації влади та режиму.

Предметом першочергової уваги дослідників, зважаючи на її вплив на форму правління та модернізацію суспільства, є форма державного режиму у посткомуністичних країнах. Аналіз свідчить про наявність у посткомуністичних країнах всіх трьох «класичних» форм державного режиму – тоталітарного, авторитарного та демократичного. Відповідний аналіз здійснили Н. Нижник та В. Лемак, спираючись на дані доповіді «Фрідом хаус» за 1999 рік [343]. За територіальним принципом виділено постсоціалістичні країни Азії, Центральної Європи, Південно-Східної Європи та колишні республіки Радянського Союзу. Усі постсоціалістичні країн Центральної Європи (Польща, Чехія, Словаччина та Угорщина) та Південно-Східної Європи віднесено до демократичних держав, хоча зауважено, що у Словаччині 1994-1998 років спостерігалися авторитарні тенденції. З п'ятнадцяти пострадянських країн авторитарними визнано п'ять (Білорусь, Азербайджан, Казахстан, Узбекистан та Туркменістан), Таджикистан віднесено до частково вільних держав, а всі інші визнано демократичними.

На думку цих дослідників, основними факторами, які впливають на становлення стабільної демократії у постсоціалістичних країнах є: 1) ступінь розвитку економічних відносин; 2) особливості правосвідомості і правової культури того чи іншого суспільства, в тому числі ступінь сприйняття ним базових європейських цінностей; 3) специфіка правової традиції, в тому числі тривалість перебування суспільства в умовах соціалістичного права; ступінь зрілості основних інститутів громадянського суспільства; 5) ступінь взаємодії держави і суспільства з міжнародним співтовариством [343, с. 210]. Отже, відзначено як внутрішні, так і зовнішні фактори впливу на процеси посткомуністичних перетворень.

Важливою проблемою трансформації є пошук оптимальної форми правління. Зокрема, теоретично не розробленим залишається питання змішаних (гібридних) форм правління. Вченими виділено кілька ідеальних типів інституціональної моделі публічної адміністрації, які формуються залежно від багатьох факторів: національних традицій, політичних та соціально-економічних завдань, етапу розвитку суспільства, його

соціальної та політичної структури тощо. Основна відмінність цих моделей пов'язана із координаційним центром.

Н. Нижник та В. Олуйко відзначають, по-перше, що модель влади у багатьох країнах змінюється під час реформ, по-друге, близькість організації влади у центральноєвропейських країнах до західної практики [346, с. 192]. Цими авторами запропоновано певну класифікацію держав. Відзначено, що у Польщі після 1997 року закріплено «змішану» парламентсько-президентську форму республіки. Така ж форма обрана у Румунії, Югославії (в період її існування), Хорватії. У Болгарії, Македонії, Чехії, Угорщині і Словаччині функціонують парламентські республіки (в останній введено дещо деформований варіант). Наголошено, що у пострадянських країнах форми правління диференціюються дуже істотно. У сформованих західноєвропейською традицією параметрах інститут парламентаризму розвивається у прибалтійських країнах та Молдові. До напівпрезидентських республік віднесено Україну та Азербайджан, яких відрізняє від змішаних «форм правління європейських країн» низка специфічних ознак. Інші пострадянські держави проявляють тенденцію до президентської форми правління.

Практику посткомуністичних трансформацій державного правління плідно досліджує, зокрема, О. Романюк, який ставить завдання проаналізувати раціональність моделей державного правління у контексті специфічних умов розвитку посткомуністичних суспільств. Наголошуючи, що «форма державного правління» характеризує переважно формальне джерело державної влади, автор використовує поняття «модель державного правління», яке «характеризує механізм формування урядової влади, взаємодію у ньому різних політичних інституцій та урядову відповідальність» [427].

Аналізуючи трансформаційні процеси варто звернути увагу на виділені цим автором три моделі державного управління. Головною рисою автократичної моделі О.Романюк вважає перебування народу поза межами формування урядової влади. Наголошено, що така модель характерна для авторитарних та тоталітарних режимів, які в сучасних умовах прикриваються «демонстративно-фасадною демократією».

За парламентської моделі правління народ обирає парламент, який формує більшість, що створює уряд та несе відповідальність за його діяльність. Політичним лідером країни є голова уряду, а не офіційний глава держави. Президентська модель передбачає право президента формувати уряд. Президентсько-парламентська модель передбачає, що народ обирає парламент та президента, які спільно формують уряд.

О.Романюк вважає штучним виділення парламентсько-президентської форми правління. З нашої точки зору, це питання залишається дискусійним. Можливо,

доцільніше користуватися поняттям «змішана форма правління». Проте варто погодитися із зауваженням щодо складності механізмів взаємодії президента і парламенту та важливості досягнення консенсусу між ними.

Аналізуючи посткомуністичні трансформації, О.Романюк відзначає перевагу парламентської форми правління, наголошуючи, що це заважає авторитаризму. Романюк виділяє посткомуністичні демократії (19) та посткомуністичні автократії (9) та пропонує наступний їх поділ (Таблиці 12 та 13)

Таблиця 12.

Моделі державного правління у посткомуністичних демократіях

Парламентські (15)			Президентсько-парламентські (4)
Албанія	Македонія	Угорщина	Грузія
Болгарія	Монголія	Чехія	Польща
Естонія	Сербія	Чорногорія	Румунія
Латвія	Словаччина	Молдова (з 2000 р.)	Україна
Литва	Словенія	Хорватія (з 2000 р.)	

Таблиця 13.

**Моделі державного правління у посткомуністичних автократіях
(відповідно до конституційних актів)**

Президентські (4)		Президентсько-парламентські (5)		
Азербайджан	Туркменістан	Вірменія	Росія	Казахстан (з 2007 р.)
Таджикистан	Узбекистан	Білорусь		Киргизстан (з 2005 р.)

У державах ЦСЄ мова йде про поєднання елементів президентської та парламентської систем. Зазвичай прийнято говорити про президентсько-парламентську чи парламентсько-президентську форми правління. Російський вчений з Казані О.Зазнаєв пропонує таку класифікацію: президентська, парламентська, напівпрезидентська, напівпарламентська системи. На його думку, кожна змішана форма є не просто симбіозом чистих систем, а «прив'язана» до певного «материнського» типу [175]. Отже, мова може

йти про адаптацію існуючої національної системи до нових умов. Такий висновок дозволяє нам зробити і дослідження історії органів влади в Україні та Польщі.

Вивчаючи напівпрезидентську форму правління, О.Зазнаєв зазначає зростання уваги політологів до цього варіанта організації влади. Водночас, цей автор наголошує, що досвід напівпрезидентських форм правління у посткомуністичних державах не дає відповіді на питання щодо визначення кращої форми правління.

Окремий розділ його монографії присвячено осмисленню російського досвіду існування напівпрезидентської системи, яку в Росії він характеризує як атипову, оскільки за низкою параметрів вона близька до президентської. Відзначено особливий статус російського президента не лише як глави виконавчої влади, а й органа влади, що стоїть вище всіх трьох її гілок. Вказано також на посилення повноважень президента, які навіть переважають показники в деяких президентських державах [174].

У науковій літературі досить широко аналізується інститут президентства та його роль у модернізаційних процесах. В СРСР увага до інституту президентства була академічною, але значно посилилася у зв'язку із введенням з 1990 року відповідної посади (В.Ганюшкін, Є.Кузнецов, Б.Лазарєв).

Слід відзначити певні розходження у трактуванні термінів. Загальноприйняте поняття «інститут президентства» включає Президента та конституційні норми, що регулюють його діяльність, реальний обсяг повноважень, що у країнах ЦСЄ часто залежить від суб'єктивного трактування Конституції та співвідношення сил, а також президентську адміністрацію. Разом з тим, в Росії інколи використовується термін «інститут президента», що не може бути визнано вірним.

Вченими посткомуністичних країн в основному вивчається досвід США, Франції та особливості цього інституту у власних державах. Наприклад, російські вчені досліджують еволюцію інституту президентства (С. Авак'ян, Л. Окуньков), роль Президента у системі поділу влади (В.Радченко, Ю.Скуратов), теоретичні питання (Б. Кувалдін, І. Хутинаєв, В.Чиркін). У Білорусі цю проблему досліджують Г. Василевич, С. Паречина, В.Реуг.

Аналіз цих досліджень свідчить про відсутність єдиного розуміння суті інституту президентства, оскільки функції президентів у різних державах помітно відрізняються. Очевидно, можна підтримати точку зору на інститут президентства як на сукупність владних повноважень Президента у сфері публічного управління. Загальними ознаками президентської влади у всіх державах є поняття «глава держави» та виборність і строковість діяльності. Президент є виборним главою держави, що пов'язано із політичним характером його влади, він очолює виконавчу владу чи є арбітром для гілок

влади, гарантом конституції. Президентська влада передбачає високу міру незалежності від інших державних органів. Різні моделі президентської влади конституційно регламентуються використанням таких термінів, як «глава держави» (Білорусь, Росія, Україна), «глава виконавчої влади» (США), «арбітр» (Франція) тощо.

Очевидно, що в умовах посткомуністичних держав потрібно думати про інституціалізацію президентської влади, оскільки саме в цих країнах найбільш помітні протиріччя між гілками влади та президентом та відсутні демократичні традиції їх вирішення. Відчутним є і бажання президентів втручатися в діяльність виконавчої влади (Польща, Росія, Україна), що політологами пов'язується із недосконалим розподілом повноважень. Інституціалізацію у даному випадку ми розуміємо, як чітке визначення повноважень президента та інших центральних органів влади, їх законодавче оформлення, а також фіксацію певного механізму забезпечення діяльності інституту президентства.

Не тільки академічною є й дискусія щодо переваг та недоліків різних форм організації публічної влади. Більш популярною є запропонована американським вченим Х. Лінцом думка про перевагу та перспективність парламентської форми правління, як більш демократичної.

В той же час, не можна забувати про народні сподівання на «сильну руку» під час економічних та політичних криз. Цей феномен може значно посилювати владу президента при незмінних нормативних правилах. Підтвердження цьому можна знайти в історії модернізації в Росії, Україні, Польщі тощо. Проте ця перевага легко перетворюється у недолік, оскільки може привести до авторитаризму. Очевидно, що саме це міркування стає основним при виборі «змішаної» системи правління, яка й є найпоширенішою у посткомуністичних країнах.

У ході модернізації парламенти посткомуністичних держав перетворилися із формальних декоративних інститутів у дієвий механізм прийняття рішень. У більшості з цих країн парламенти однопалатні. Так, І.Тарасов у 2003 році відзначав, що із дев'ятнадцяти посткомуністичних держав Європи верхня палата парламенту існує в Росії, Білорусі, Польщі, Чехії, Сербії і Чорногорії, Румунії, Боснії і Герцеговині, Словенії та Хорватії [469].

Бікамералізм є одним із механізмів повнішого врахування інтересів регіонів та забезпечення стабільності законодавчої гілки влади. Із цих країн найбільш розвинуті економічно та найближче знаходяться до консолідованої демократії Польща і Чехія. Водночас потрібно враховувати і можливість посилення регіоналізації, що в умовах

становлення державності сприймається як негативний фактор, який може привести до розпаду країни. Зокрема, ця думка враховується в Україні.

Суттєвим механізмом модернізації суспільства є органи виконавчої влади. Проте, за нашим спостереженням, на сьогодні відсутня єдина точка зору на їх роль у цьому процесі. Твердження про необхідність сильної виконавчої влади часто поєднується із думкою, що її обмеження є неодмінним показником якості державного управління. С. Кнак, М. Куглер та Н. Маннінг виділяють формальні та неформальні обмеження по горизонталі і вертикалі. До формальних обмежень по горизонталі вони відносять підзвітність перед законодавчою владою та перед судовою владою. До неформальних обмежень по горизонталі – свободу засобів масової інформації; професіоналізм публічної адміністрації; конкуренцію у приватному секторі; бюджетну автономію субнаціональних органів влади; величину податкової бази. До вертикальних обмежень віднесено внутрішні, пов'язані зі структурою бюджету та зовнішні, пов'язані із грамотністю населення [608].

Історико-системний аналіз політико-адміністративних відносин у контексті розвитку державності в Україні здійснено у дослідженні В. Токовенко [480, с. 65-141], низці праць Н.Нижник та роботах інших вчених.

Зважаючи на ключову роль органів виконавчої влади у процесі модернізації, нами проаналізовано трансформацію урядів у Республіці Польщі з точки зору їх формування, взаємозв'язку із політичними силами, парламентом та Президентом та здійснено порівняння із аналогічними процесами в Україні. Доцільно зауважити, що згідно Конституції Республіки Польща не лише Кабінет Міністрів, а й Президент здійснюють виконавчу владу. 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.

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 [642, 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 нашій статті згадано і такі випадки, оскільки це допомагає глибше зрозуміти механізм формування цього чільного органу виконавчої влади.

Слід відзначити, що вивчення діяльності урядів Польщі проводилося в Україні в основному в рамках досліджень, присвячених координації європейської політики. Значно повніше це питання розкрито у польській історіографії. Трансформація урядів досліджувалася польськими вченими у загальних роботах з питань розвитку публічної адміністрації [542, 543, 544, 553], дослідженнях з теорії права [632] та політологічних працях [546; 719-720] тощо.

Дослідники виділяють низку чинників, що впливають на модель координації державними інституціями європейської політики: звичаї та інституційну традицію даної країни; політичну культуру; ступінь інституціоналізації громадянського суспільства; вимоги технічної ефективності [317, с.58-59]. На наш погляд, ці ж чинники впливають і на трансформацію урядів. Глибинними причинами трансформацій урядів Польщі є, на нашу думку, відповідність змінам у суспільстві, що трансформується від тоталітарного до демократичного. Похідними причинами є фактори, викликані боротьбою за владу, політичні та людські чинники.

У формуванні та діяльності уряду в Польщі важливу роль грає його підтримка як Президентом, так і 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 система 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 [546]. 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 [603, с. 136-137]. На другому етапі переважаючими були 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) [642, 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 у 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, який 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 форми демократичних перетворень. 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. Чимосевича (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 в 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 відставки 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 розходження між прем'єром і президентом.

Кабінет М. Бєлкі (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, s. 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 зміну урядів. Директор Інституту публічних справ, професор Л. Коларська-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 [675, с.9-11].

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) спирався у сеймі на блок із невеликою селянською партією. Відразу ж стало помітним протистояння з президентом та певне двовладдя. Можна відмітити, що радикальних розбіжностей у поглядах не було, але існувало різне бачення шляхів вирішення існуючих проблем. Наприклад, у зовнішній політиці уряд Д. Туска говорив про «нормалізацію» відносин з Європою та Росією, а не про їх зміну.

Узагальнення матеріалів про трансформацію урядів Польщі підтверджує думку польських дослідників про наявність у період з 1989 по 2005 рік трьох фаз еволюції політичної системи Республіки Польща та тісний взаємозв'язок з цим особливостей формування і діяльності урядів. Нова фаза поки що не принесла урядової стабільності. Глибинними факторами, що впливали на створення, діяльність та відставку урядів були звичаї та інституційна традиція, політична культура, ступінь інституціоналізації громадянського суспільства. Вимоги технічної ефективності урядів та вплив президентів держави на трансформацію урядів можна вважати допоміжними факторами.

Вступ до Європейського Союзу не став у Польщі фактором посилення політичних баталій, оскільки розходження між основними політичними силами стосувалося не наряду 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 політичних змагань у 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.

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що успішна трансформація суспільства залежить значною мірою від оптимального симбіозу режиму та форми правління, взаємодії різних гілок влади між собою та з інститутами громадянського суспільства. Проведений нами компаративний аналіз свідчить, що у Польщі, як і в Україні, такий

симбіоз відсутній, проте у Польщі це певною мірою компенсується за рахунок чіткішого розподілу повноважень органів влади, вищого рівня зрілості громадянського суспільства та позитивного впливу зовнішніх чинників.

Ефективна діяльність публічної влади пов'язана також із низкою підсистем. Спробу виділити ці підсистеми здійснили В.Д.Бакуменко та Ю.П.Сурмін. Підсистема стратегічного планування передбачає формування цілей та побудову програм розвитку суспільства.

Підсистема узгодження інтересів різних груп еліт і соціальних груп передбачає створення погоджувальних центрів, різноманітності форм діалогу, громадських слухань, референдумів тощо, що повинно сприяти процесам інтеграції та консолідації.

Підсистема формування та реалізації інноваційного потенціалу потребує низки спеціальних заходів (створення банків інноваційних політичних технологій, розвиток центрів політичного консалтингу, підготовки фахівців).

Підсистема аналізу, узагальнення та застосування зарубіжного та вітчизняного досвіду державного будівництва повинна сприяти трансформації європейського досвіду в Україні із врахуванням національних особливостей.

Підсистема антикризового управління необхідна для прогнозування та діагностики кризових явищ та управління ними.

Підсистема вдосконалення національної системи безпеки має допомогти комплексно оцінити проблеми та запропонувати технології їх вирішення.

Підсистема громадського контролю за владою необхідна для створення інструментів впливу суспільства на владу.

Підсистема моніторингу прав людини та їх захисту передбачає розробку питань, які пов'язані із забезпеченням прав людини і громадянина та осмислення методів і заходів, які б гарантували це забезпечення.

Підсистема Е-уряду повинна сприяти приведенню всієї системи влади у відповідність з вимогами інформаційної цивілізації.

Підсистема підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, здатних забезпечити сучасні методи діяльності публічної адміністрації.

На наш погляд, цей перелік підсистем можна доповнити. Наприклад, доцільно запропонувати враховувати підсистему координації європейської політики, яку Н. А. Гнидюк розглядає як необхідну для приведення структури та завдань національної адміністрації у відповідність до потреб, пов'язаних із участю прийняття рішень у Європейському Союзі. Проте аналіз модернізаційних процесів у посткомуністичних країнах свідчить, що потреба координації з'являється задовго до вступу країни до

Європейського Союзу і вирішується різними шляхами, в т.ч. і завдяки інституційним змінам. Саме це дозволяє краще вирішувати євроінтеграційні завдання та позитивно впливає на модернізаційні процеси.

4.3.2. Ресурси та сучасні технології органів публічної влади

Суттєвим для ефективної діяльності публічної адміністрації є питання її ресурсного забезпечення, яке є порівняно добре дослідженим у вітчизняній та зарубіжній історіографії Так, Л. Приходченко відзначає, що забезпечення відповідними ресурсами є важливим для ефективності системи органів публічної влади, оскільки їх невідповідність поставленим цілям приводить до розбіжностей між задекларованими ідеалами та наслідками отриманої діяльності [401, с. 86]. Виділено організаційні, людські, фінансові, інформаційні ресурси, наукове забезпечення тощо.

Під організаційними ресурсами розуміються процедури, технології, системи управління, технічне та програмне забезпечення, організаційна структура, культура організації, відносини з громадянами як клієнтами. Людські ресурси розглядаються як сукупна, якісна характеристика кваліфікаційного та професійного рівня людей, що працюють в організаціях, фінансові ресурси - як кошти, що є в розпорядженні. Інформація характеризується як сукупність відомостей про зміни в системі державного управління, яка визначає мережу комунікаційних потоків, здатних посилювати чи послаблювати організаційну структуру органів влади. Наголошується на єдності цих ресурсів та першочерговості фінансових ресурсів, які є єдиним видом ресурсів, що трансформуються безпосередньо і з мінімальними витратами часу у будь-який їх інший вид [401, с. 88-89].

Визнаючи надзвичайну важливість фінансових ресурсів, ми все ж таки вважаємо необхідним на перше місце поставити людські ресурси, якість яких є визначальною в діяльності органів влади. Більш того, практика свідчить, що саме людські ресурси дозволяють компенсувати недоліки фінансування, забезпечують якість організаційних та інформаційних ресурсів.

Визначено також нові ознаки управління людськими ресурсами в державному секторі: відбір персоналу на основі професійних заслуг, знань і досвіду («політизація відбору» виявилася неефективною); запровадження заходів, спрямованих на забезпечення відповідності персоналу державної служби демографічному складу суспільства, з обов'язковим дотриманням принципу призначень за професійними заслугами; визнання

необхідності існування правил та інституційної пам'яті; зосередженість на дієвості, впливовості та результатах роботи служби; заохочення лояльності та розширення бази підзвітності; нове формулювання цінностей та етики державної служби; інвестування у розвиток людських ресурсів [140, с. 146].

Ефективність діяльності публічної адміністрації можна характеризувати як оптимальне використання ресурсів при досягненні запланованого результату. Відомий теоретик та практик менеджменту Пітер Друкер зазначає: «все, що збільшує потенціал віддачі від уже існуючих ресурсів, являє собою інновацію» [155, с. 56] та виділяє сім джерел інноваційних можливостей. Першими, внутрішніми, чотирма джерелами можливих змін є: непередбачене – несподіваний успіх, невдача, непередбачена подія; невідповідність – між тим, що є реальністю, та тим, якою вона уявляється чи якою вона «може бути»; нововведення, зумовлене насущною необхідністю модернізації існуючого процесу; зміни у галузевій та ринковій структурі, які застають всіх зненацька. Інша група джерел інноваційних можливостей визначена як зовнішня. Це зміни в соціальному, філософському, політичному та інтелектуальному середовищі : демографія (зміни кількості та складі населення); зміни настроїв, сприйняття та значення; нові знання, як наукові, так і ненаукові [140, с. 634; с. 142]. Друкер наголошує, що можливості для нововведень, в основі яких лежить насущна потреба в удосконаленні процесу, можна знаходити систематичним шляхом. Даючи рекомендації керівництву існуючого бізнесу, П. Друкер радить ніколи не пробувати надати елемент підприємництва діючій управлінській структурі, не ставити інноваційні цілі перед людьми, що несуть відповідальність за функціонування, використання, оптимізацію того, що вже існує. [140, с. 275]. Аналізуючи інновації у некомерційній сфері, П. Друкер відзначає, що організаціям громадського обслуговування (в т.ч. і державним установам – М.Л.) інновації ще більше потрібні, ніж бізнесу, оскільки бурхливі зміни у сьогоденному суспільстві, технологіях, економіці одночасно несуть для них як великі загрози, так і великі можливості. Більшість інновацій у некомерційній сфері або ж вносяться ззовні, або ж відбуваються в результаті надзвичайних подій. Наприклад, в області державного управління великий прояв інноваційного мислення в новітній історії, американський «Новий курс» 1933-1936 років, був спровокований Великою депресією.

Варто врахувати, що і у наші дні існує значна потреба в інноваціях, викликана необхідністю пристосовуватися до нових умов. П. Друкер дає чотири поради щодо інноваційної діяльності некомерційних організацій: дати чітке визначення своєї місії, сконцентруватися на своїх цілях, а не на програмах і проектах, які потрібно розглядати лише як тимчасовий засіб досягнення цілей; реалістично визначити свої цілі, ставити

досяжні цілі, визначати не максимальні, а оптимальні цілі; невдачу в досягненні цілі потрібно вважати свідченням неправильності чи неточності визначення цілей; розглядати зміни як нові можливості, а не нову загрозу, зробити постійний пошук інноваційних можливостей частиною своєї політики [140, с.288-289].

Інновації в публічному управлінні пов'язуються як зі зміною структури органів влади, так і з новими методами та інструментами роботи. Проте важливо врахувати класичну думку римського філософа, що жив у першому столітті нашої ери, Гая Петронія, який попереджав: «Стикаючись з новою ситуацією, ми за своєю природою схильні відповідати на неї реорганізацією, і це дуже дорогий спосіб створювати ілюзію прогресу, тому що все, що він приносить, - це плутання, неефективність та деморалізація» [Цит по: 361, с.38].

Проблеми інновацій у державному управлінні України з урахуванням європейського досвіду плідно досліджують Т.І. Пахомова та Х. В. Хачатурян, який розглядає євроінтеграційні детермінанти інноваційних трансформацій державного управління, наголошує на інноваційному значенні інтеграції зусиль різних рівнів влади, вивчає інструментально-технологічні інновації тощо. Серед інших інструментів інноваційних змін виділено інформаційну відкритість. Сформульовано також основні модулі інноваційної переорієнтації системи державного управління.

Аналіз свідчить, що практика управління зорієнтована на використання двох груп інструментів. Фізичні засоби залежать від розвитку держави та доступності нових технік і впливають на рівень контролю, регулювання публічного життя та швидкість прийняття рішень. Нематеріальні засоби залежать від моралі працівників, рівня легітимності публічної влади та політичної культури і впливають на спрямованість державного розвитку та спосіб досягнення поставлених завдань. За нашим спостереженням у посткомуністичних державах використовуються обидві групи інструментів, але рівень їх застосування різний.

Наприкінці ХХ століття відбулася низка технологічних революцій (статистична, інформативна, медійна та інформаційна), що суттєво вплинуло на фізичні засоби публічного управління. На наш погляд, можна говорити про інноваційний прорив, який суттєво змінив обличчя адміністрацій.

Наприклад, статистична революція дозволила точніше уявляти стан справ у державі, використовувати нові техніки контролю та управління як громадянами, так і юридичними особами. Інформативна революція дозволила адміністраціям легше отримувати та якісніше опрацьовувати більш повні дані, зберігати та передавати їх. Проте водночас зросла можливість громадськості контролювати адміністрацію завдяки легшому

і повнішому використанню досі недоступних даних. Медійна революція дала можливість суспільству мати набагато більше інформації про владу та змінила способи контактів між владою і громадськістю. Це примусило владу більше дбати про власний імідж. Інформаційна революція зробила доступними для громадськості дані про стан суспільства, держави, влади, їх взаємодію, плани тощо, тому більш зрозумілим став процес прийняття владою рішень, а їх неадекватність відразу ж стає помітною.

Сучасне публічне управління спирається на кілька основних адміністративних технологій, найбільш важливими з яких є партнерство, розпорошене управління та найсучасніші техніки управління

К. Щерський, спираючись на дослідження європейських вчених (Й. Непман, М. Барнес, Х. Салліван, А. Кнопе), наголошує, що партнерство передбачає чітку регламентацію відносин між публічною владою та її партнерами та виділяє напрями співпраці із суб'єктами господарювання, громадськими організаціями тощо. Важливо не лише те, як держава через конкурси може розподіляти кошти між суб'єктами господарювання чи громадськими організаціями, а й їхня співучасть у цьому процесі, що збільшує їх відповідальність за публічні справи.

Саме така співпраця дозволяє краще враховувати інтереси громадян, оскільки вказані суб'єкти співпраці можуть більш гнучко, ніж держава реагувати на потреби суспільства. Це ж сприяє врахуванню владою широкого спектру ідеологічних постулатів та прийняттю рішень на основі їх аналізу.

Певний перелік напрямів співпраці було виділено Європейською Комісією ще у 1995 році:

бачення – обидві сторони співпраці повинні бути взаємно обізнаними про засади своєї діяльності та визначити і описати поле співпраці;

заангажованість – представники адміністрації повинні дбати про залучення громадських організацій до процесу планування політики у всіх сегментах публічної влади та передбачати це у своїх планах діяльності, а громадські організації повинні нести відповідальність за вирішення публічних завдань;

право – приписи права, що стосуються діяльності громадських організацій повинні бути прозорими і простими, а право мусить гарантувати можливість громадської діяльності;

податки – система податків повинна підтримувати громадські організації через позитивну дискримінацію та сприяти їх підтримці бізнесом, щоб ці організації фінансувалися з різних джерел;

навчання – публічна адміністрація повинна дбати про забезпечення для громадських організацій можливості підвищення рівня знань у сфері публічних справ, фінансів, надання послуг, щоб мати в їх особі відповідального партнера;

інформація – вільний доступ до інформації є обов'язковою вимогою, що стоїть перед сучасною адміністрацією, яка повинна не лише надавати інформацію, але й дбати про її доступність.

Розпорошене управління є однією з характерних рис багатолінійного управління і широко використовується в ЄС. Його суть полягає у передачі елементів публічної влади, насамперед, у питаннях надання послуг, спеціально для цього створеним згідно норм права та пов'язаним з адміністративним центром інституціям. Це вважається методом не лише децентралізації, а й деконцентрації публічної адміністрації [706, с.41], характерною рисою якого є передача частини адміністративних функцій квазі-гібридним органам – агентствам, автономним суб'єктам управління, квазі-НУО. Ці організації відрізняються від господарських, громадських чи неприбуткових організацій своїми завданнями. Їх специфіка проявляється у структурі та методах управління і у способі прийняття рішень.

Слід зазначити, що питання децентралізації та деконцентрації управління в Україні можна віднести до порівняно вивчених, проте тривають дискусії політичного характеру, що досі унеможливує проведення адміністративної реформи.

Специфіка структури управління полягає у формальному виділенні квазі-гібридних органів із ієрархічної структури публічного врядування. Як правило, такі організації створюються міністрами, підзвітні та підконтрольні їм, а для управління ними залучаються компетентні громадські ради та менеджери, які спільно приймають рішення.

Методи управління відрізняються більшим рівнем свободи, ніж у публічних адміністраціях, що дозволяє, наприклад, більш оперативно та самостійно приймати рішення, укладати термінові контакти з працівниками, створювати робочі групи для вирішення конкретних питань.

Методи фінансування використовуються різні: бюджетні, господарські чи за рахунок зацікавлених сторін.

Найсуттєвішою рисою таких квазі-гібридних органів є їх високий рівень самостійності у прийнятті рішень та особливий вид контролю. Так, модель-контракту передбачає, що міністр укладає із агентом контракт на реалізацію конкретної справи та окреслює умови співпраці; модель-результату передбачає вищий рівень свободи агенції, дії якої регламентуються лише досягненням конкретного результату; довготермінова модель передбачає тривалу співпрацю та бюджетне фінансування агенції для виконання пов'язаних із інвестиціями чи розвитком завдань.

Відзначаючи переваги розпорошеного управління, фахівці відмічають також і певні проблеми: протиріччя між політичними та адміністративними завданнями, можливість втрати державою політичного контролю над агенціями чи, навпаки, їх політизація; послаблення контролю та відповідальності; втрата динаміки змін, якщо агенції не зацікавлені у втраті бюджетних надходжень та пошуку нових напрямів роботи; втрата агенціями своєї специфіки як неурядових організацій, їх бюрократизація; низька прозорість дій та їх слабка координація.

Аналіз посткомуністичних модернізацій свідчить, що процес змін не носить комплексного характеру, що особливо чітко проявляється відносно публічної адміністрації. Поряд із позитивними, проявляються і негативні тенденції її розвитку. До позитивних рис потрібно віднести прагнення врахувати вимоги сьогодення та орієнтація на сучасні методи публічного управління, що пов'язується із входженням у європейський адміністративний простір. Негативними рисами залишаються зниження якості кадрового складу, неспроможність цивільної служби відповідати вимогам часу, що веде до збереження негативного іміджу органів влади в очах населення. У тому чи іншому обсязі це характерно для всіх посткомуністичних держав. Наприклад, німецькі вчені відзначають зростання середнього віку держслужбовців [645]. Причини цього явища проаналізовані як вітчизняними, так і зарубіжними вченими. В узагальненому вигляді їх можна визначити як не конкурентоспроможність органів влади порівняно із приватними структурами.

Зростання ефективності публічної адміністрації значною мірою пов'язано із застосуванням сучасних управлінських технологій. Цей термін використовується у наукових дослідженнях з питань публічної адміністрації як опис способів, методів і процесів її діяльності. Вибір технологій (соціальних, технічних, виробничих, інформаційних тощо) залежить від об'єктів впливу та від готовності адміністрації їх використовувати. На наш погляд, основними для публічної адміністрації, яка працює з людьми, є соціальні технології, відносно яких всі інші є допоміжними. Загальною тенденцією сучасності є зростання ролі інформаційних технологій.

Соціальні технології покликані забезпечити оптимальне вирішення проблем громадян шляхом координації та синхронізації різних факторів впливу. Велике значення має раціоналізація діяльності, яку потрібно розуміти як зростання результативності при зниженні затрат.

Серед умов ефективної професійної діяльності цивільної служби важливо виділити її мотивацію. Якщо раніше її розглядали як важливу складову зростання продуктивності

праці, то у наші дні увага звертається на забезпечення через мотивацію задоволення працівників від процесу праці та досягнутих результатів.

Насамперед варто враховувати необхідність удосконалення офіційних методів мотивації, серед яких можна виділити законодавче та матеріальне забезпечення професійної діяльності, а також можливість підвищення кваліфікації, що важливо як для працівника, так і для організації. Основними факторами такого забезпечення є існуюча державна політика у сфері публічної служби; передбачені методи оцінки результатів; існуючі способи підвищення кваліфікації; розмір заробітної плати порівняно із працівниками інших галузей та міжкатегоріальне їх співвідношення, а також стимулююча роль оплати праці та її зв'язок із результатами праці; матеріальне забезпечення професійної діяльності службовців згідно із їх статусом та особливостями праці тощо.

Надзвичайно важливе значення має технологія включення працівників у професійну діяльність, їх зацікавленість у ефективній роботі органу влади. Наш аналіз впровадження системи управління якістю в діяльність органів влади свідчить, що саме низька мотивація до ефективної діяльності та відсутність пов'язаності рівня оплати праці з кінцевим результатом є значною перепорою для активізації дій працівників. Водночас, недооцінюються і такі технологічні можливості, як створення умов для активної і творчої праці (врахування пропозицій працівників, уважність до їх порад тощо), що створює умови для зростання задоволеності працівників роботою. Важливим стає врахування необхідності взаємозв'язку потреб та інтересів службовців з їх професійною діяльністю шляхом узгодженості цілей та цінностей організації з цінностями та цілями особистості. Якщо у приватному секторі це зазвичай досягається, насамперед, методом матеріального стимулювання, то у публічній сфері значною є роль усвідомлення корисності своєї праці.

Важливим технологічним аспектом є створення умов для самореалізації працівників, що тісно пов'язано із формуванням сприятливого внутрішнього середовища. Самореалізація пов'язана також із підвищенням професійного розвитку службовця. На жаль, типовою є ситуація, коли отримані знання та вміння не використовуються у практичній діяльності, яка сприймається службовцем як рутинна і нетворча. Усвідомленням важливості постійного підвищення кваліфікації працівників стало введення внутрішніх навчань, ефективність яких часто набагато вища, ніж кількатижневих семінарів. Система безперервного навчання може служити і для задоволення особистих інтелектуальних потреб працівника, що теж має позитивний загальний ефект. Варто також розрізняти такі напрями постійного навчання, як підвищення кваліфікації при незмінності його формального рівня, офіційне підтвердження вищої кваліфікації та отримання другої вищої освіти. Проведений нами

аналіз свідчить, що в період трансформацій останнє явище стало досить типовим, оскільки дозволяє працівникові змінити напрямок діяльності. У публічній сфері воно пов'язується насамперед із отриманням спеціальної освіти, насамперед з державного управління або права.

Порівняно із приватним сектором, у публічній сфері суттєвішим є значення оцінки діяльності працівника, що вимагає вироблення та впровадження сучасних методів оцінювання шляхом періодичної атестації та регулярного оцінювання. Їх неодмінними принципами повинні бути об'єктивність, комплексність та адекватність, врахування різних факторів, у тому числі й об'єктивних умов роботи працівника.

Важливим також є взаємозв'язок атестації та оцінювання із всією системою кадрової роботи: донесення до службовця завдань органу влади, обговорення з ним переваг та проблем його діяльності, врахування результатів оцінювання при формуванні кадрового резерву та просуванні по службі тощо. Оцінювання повинно сприяти виробленню стандарту праці та його уособлення в конкретних працівниках, які є прикладом для інших.

Кадрові технології передбачають значну увагу до планування кар'єри службовця, що на практиці застосовується досить рідко внаслідок специфіки публічного управління. Більш того, прагматичне прагнення зробити кар'єру часто сприймається як керівництвом, так і колегами як «кар'єризм».

Необхідно розрізняти службову та професійну кар'єру державного службовця. Службова кар'єра пов'язана із підвищенням професійного і посадового статусу, а професійна передбачає особистий розвиток, пов'язаний із самоосвітою, зростанням кваліфікації тощо. Недоліком існуючої системи оплати праці є низький рівень врахування цього професійного фактора. Наприклад, в Україні отримання освітньо-професійного рівня магістра державної служби не впливає прямо на розмір заробітної плати.

Як законодавчо, так і методологічно та методично недосконало забезпечено використання такого важливого інструментарію, як зарахування до кадрового резерву. В Україні, як і у багатьох інших державах ЦСЄ, резерв кадрів мало використовується для просування по службі. Ще менше використовується кадровий потенціал резерву у повсякденній роботі органів влади, в той же час, саме у кадровому резерві можна знайти інноваційний потенціал розвитку організації через навчання працівників, врахування їхнього бачення перспектив розвитку організації тощо.

Розвиток управлінських технологій повинен враховувати наявність певних законів (загальних, суттєвих і необхідних зв'язків) науки управління.

Аналіз літератури дозволяє виділити такі основні закони управлінської діяльності: необхідного різноманіття, що передбачає врахування суб'єктом управління різноманітності об'єктів; спеціалізації управління шляхом поділу функцій на різних його рівнях та напрямках; інтеграції управління на різних рівнях у єдиний процес; економії часу, як характерна риса ефективності; пріоритетності соціальних цілей; зростаючої інтелектуальності та суб'єктивності управління, що передбачає підвищення ролі людського фактора в управлінських процесах; домінування глобальної цілі системи, що передбачає єдність управлінського організму; розвитку самодіяльної активності кожної підструктури.

Розвивається в і контроль над органами влади та в органах влади. А. Шик, Г. Шульце, М. Томпсон, К. Гуд та інші зарубіжні автори розглядають різні способи класифікації засобів контролю над органами виконавчої влади

Так, англійський вчений К. Гуд у низці своїх публікацій, щоб виявити відмінності між різними державними системами, пропонує застосовувати такий контроль, який був би незалежним від інституцій і поєднував формальний та неформальний, спеціальний і побіжний види, а також передбачав би широкий спектр додаткових або альтернативних форм перевірки й управління. Термін «контроль» вживається як синонім понять «керування» та «управління», як те, що утримує стан певної заданої системи в межах бажаної часткової вибірки її можливих станів. Цим автором запропоновано класифікацію форм контролю над органами виконавчої влади та наданням державних послуг, яка передбачає взаємність, конкуренцію, планову випадковість та нагляд і представлена у таблиці 14.

Таблиця 14. Класифікація форм контролю.

<p>Планована випадковість Спрацьовує із застосуванням непередбачуваних процесів/комбінацій людей заради стримування корупції або антисистемної поведінки Приклад: випадковий вибір об'єктів контролю, ротація працівників між різними інституціями</p>	<p>Нагляд Працює внаслідок моніторингу та управління індивідами згори Приклад: системи аудиту й інспектування</p>
<p>Конкуренція Працює через заохочення конкуренції між індивідами. Приклад: складання списків кращих і гірших працівників</p>	<p>Взаємність Працює завдяки забезпеченню горизонтального впливу одних індивідів на інших. Приклад: об'єднання офіцерів поліції в пари протягом партрулювання</p>

Згідно: Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах / [пер. з англ.]-К.: «К.І.С.», 2006, сю 16-17

Проаналізовано також органи моніторингу та визначення стандартів у самій структурі виконавчої влади (традиційні системи затвердження або авторизації силами центральних агенцій чи створених заради здійснення нагляду вищих рівнів виконавчої влади над нижчими до інспектування та проведення ревізій. Виокремлено також органи з нагляду за організаціями державного сектору та приватні і незалежні структури з нагляду за діяльністю органів виконавчої влади (аудиторські фірми, міжнародні агенції, рейтингові організації) [225, с. 2].

Аналіз іноземного досвіду свідчить про посилення тенденції використання органами влади методів менеджменту, що характерні для приватного сектору. В Україні цей досвід мало використовується, але можна передбачити, що у майбутньому він матиме сприятливу перспективу. Сучасні методи удосконалення управлінської діяльності у публічному секторі, насамперед, через впровадження системи управління якістю, проаналізовано нами у монографії (лахижа Система управління якістю. Доцільно навести в алфавітному порядку основні з них.

Асесмент центр (Assesment center) – це комплексний метод оцінки персоналу, який складається із різних рольових ігор і вправ, що моделюють ключові моменти реальної діяльності співробітників. На відміну від атестації, в асесмент центрі оцінюються не професійні знання і результати роботи, а ділові і особисті якості. підсумком є психологічні портрети і рекомендації з розвитку і найповнішого використання потенціалу учасників.

Асесмент-центри вперше стали використовувати у 1950-х роках для відбору персоналу, його навчання та розвитку, просування співробітників, управління кар'єрою та наставництва, отримання зворотної інформації від співробітників.

У кожному випадку робота починається із формування критеріїв (компетенцій), за якими будуть оцінюватися співробітники. Потім, як правило, проводяться: інтерв'ю з експертом, тести, коротка презентація учасників, рольова гра, біографічне анкетування, опис професійних досягнень, індивідуальний аналіз конкретних ситуацій, експертне спостереження, за результатами якого складаються рекомендації для кожного учасника.

Зазвичай оцінювання проводиться зовнішніми експертами із дотриманням принципів: інтегрування (кожен учасник оцінюється кількома експертами, оцінює себе та інших; фази спостереження та оцінки розведені і часі для досягнення більшої об'єктивності; оцінюється поведінка учасників, а не її причини; оцінюється потенціал співробітників.

Іншою технологією, що набуває поширення, є аутсорсінг – передача сторонній фірмі діяльності, яка раніше здійснювалась у рамках даної організації, що дозволяє економити ресурси. Термін "аутсорсінг" (outsourcing) з'явився в американських тлумачних словниках на початку 1980-х р, з тих пір застосовується у бізнес-лексиконі більшості європейських мов. В українській мові він почав використовуватися з другої половини 1990-х років. Як правило, практикується передача будь-якої не ключової функції або діючого бізнесу, в якому не прогнозується інновація, яка здатна надати компанії стратегічну перевагу. Для підвищення ефективності основного бізнесу компанії часто також використовують кадровий аутсорсінг - орендують (тимчасово наймають) персонал, який офіційно зарахований у спеціалізовану агенцію.

Другим фактором привабливості аутсорсінга є ситуація, коли зовнішній провайдер послуг здатен забезпечити економію та/або більш високий рівень послуг за рахунок спеціалізації, більш дешевої робочої сили або ефекту масштабу.

Спеціалізовані агенції впроваджують послугу з надання тимчасового персоналу як на короткостроковій основі (Staff Leasing), так і довгостроковий лізинг (Outsourcing) та послугу з виведення персоналу з штату компанії (Outstaffing).

Аутсорсінгові послуги з управління персоналом настільки різноманітні, що для початку варто розібратися з основними поняттями. HR-аутсорсінг (human resources outsourcing) – передача в зовнішнє управління більшої частини кадрової роботи: найму працівників; розрахунок та виплата заробітної плати, преміальних та бонусів; розробки посадових інструкцій; навчання персоналу тощо. Лізинг персоналу (staff leasing) –

спеціалізована агенція надає працівників, які знаходяться у штаті, клієнту на відносно довгий строк — від трьох місяців до декількох років.

Аутстафінг (outstaffing) – виведення персоналу поза штат – спеціалізована агенція оформлює у свій штат існуючий персонал компанії-клієнта або спеціально наймає для неї співробітників. Послуги різних агенцій, які надають аутстафінг, можуть включати в себе такі складові: розрахунок та виплата заробітної плати (зазвичай для співробітників відкриваються індивідуальні банківські рахунки); розрахунок та виплата допомоги з тимчасової непрацездатності та компенсації за відпустку, оформлення витрат по відрядженням; розрахунок та відрахування встановлених прибуткового та соціальних податків; оформлення необхідних бухгалтерських звітів та довідок; проведення різноманітних кадрових процедур у відповідності до трудового законодавства; управління компенсаційним пакетом співробітників; припинення трудових відносин з працівником за вимогою клієнта.

Головна перевага аутстафінгової моделі для організації – реального роботодавця полягає у можливості оперативно регулювати (збільшувати чи зменшувати) фактичну чисельність співробітників компанії, не змінюючи при цьому кількості штатного персоналу.

Як показує аналіз українського ринку аутсорсінгових послуг у кадровій сфері, найм (лізинг) тимчасового персоналу все-таки використовується частіше. Двох-трьох співробітників не вигідно виводити поза штат, до того ж це передбачає укладення довгострокових та складних контрактів. Однак інтерес вітчизняних компаній до аутстафінгових схем поступово зростає, тому що вони надають можливість більш гнучко реагувати на зміни у зовнішньому середовищі.

Бенчмаркінг (benchmarking) - один з найефективніших інструментів, що дає можливість організації постійно нарощувати продуктивність, покращувати якість своєї роботи, бути попереду конкурентів. Він використовується як засіб, здатний зламати заковану структуру організації, стиль її діяльності, орієнтуючись, зокрема, на кращі результати інших компаній. Концепція бенчмаркінгу зародилася наприкінці 50-х років ХХ століття, коли японські фахівці вивчали американський та західноєвропейський досвід. В Японії це поняття означає «зусилля, турботу, піклування кращого (лідера), щоб стати ще кращим).

Поняття "бенчмаркінг" вперше з'явилося в 1972 році в кембриджському Інституті стратегічного планування під час дослідницької діяльності консалтингової групи PIMS. Тоді був сформульований основний принцип бенчмаркінгу: "для того щоб знайти ефективне рішення в сфері конкуренції, необхідно знати кращий досвід інших

підприємств, які досягли успіху у подібних умовах". Першим практичним застосуванням теорії бенчмаркінгу став проект компанії Ксерокс щодо порівняння якості виробленої нею продукції із успішнішими на той час японськими аналогами ("бенчмаркінг конкурентоздатності"). Сьогодні цей метод використовується досить широко. Починається його застосування і в Україні. Прикладом може бути сертифікація системи якості відповідно до стандартів ISO, що сприяє підвищенню конкурентоспроможності продукції, яка виходить на міжнародний ринок. Щоб бути сертифікованою за системою ISO, компанія повинна привести свої бізнес-процеси і внутрішні процедури у відповідність до вимог ISO. Отже, процес сертифікації, по суті, є бенчмаркінговим. Іншим прикладом використання методології бенчмаркінгу є застосування готових методик для вирішення конкретної проблеми, іншими словами, «передового досвіду».

Суть сьогоденного трактування бенчмаркінгу - "безупинний систематичний пошук і впровадження найкращих практик, що приведуть організацію до досконалішої форми". Існує декілька видів бенчмаркінгової діяльності, які відрізняються за складністю завдань, що ставляться (прості і складні), за спрямованістю (внутрішня і зовнішня), за рівнем, на якому передбачається проводити бенчмаркінг (стратегічний і операційний). Застосовуючи бенчмаркінг на стратегічному рівні, організація зосереджується на ряді питань, що дозволяють сформулювати план її подальших дій. Операційний бенчмаркінг передбачає пошук відповідей на запитання про ефективність основних і допоміжних (функціональних) процесів та поділяється на бенчмаркінг на процесному рівні і бенчмаркінг на рівні видів діяльності.

Застосування вказаних методів удосконалення діяльності в органах влади на даний час стримується через правові обмеження, зокрема – через спеціальний статус їх працівників. Більшого поширення набуває використання електронних інновацій.

Електронний уряд (*e-government*) — це нова модель державного управління, яка використовує інформаційно-комунікативні технології для здійснення власної внутрішньої та зовнішньої діяльності. Застосовуючи ці технології при веденні власних операцій, уряд не змінює своїх функцій або своїх зобов'язань залишатись корисним, законним, прозорим та відповідальним, знаходячись у процесі перетворення власних внутрішніх та зовнішніх стосунків за допомогою сучасних інформаційних та комунікативних технологій (ІКТ). е-уряд розширює можливості державного управління з метою врахування думки громадськості та надання якісних послуг. Поняття "електронного уряду" з'явилося на початку 1990-х років, а реалізовуватися почало тільки наприкінці десятиліття. На початку ХХІ століття система електронного уряду бурхливо розвивається у різних напрямках. Так, Government 2 Citizens (G2C) "Уряд – громадянам" передбачає встановлення зворотного

зв'язку з громадянами. З введенням систем G2C громадяни зможуть набагато менше стояти в чергах за типовою інформацією, довідками і формами. Бюджет заощаджує при цьому кошти, а громадяни – час та гроші. Government 2 Business (G2B) “Уряд – бізнесу” удосконалює відносини державних органів і бізнесу. Це може бути автоматизація податкових виплат чи проведення електронних тендерів на постачання продукції. Government 2 Government (G2G) “Уряд – уряду”- автоматизація відносин і документообігу між відомствами, що забезпечує: керування роботою апарату; координацію діяльності регіональних управлінь і територіальних підрозділів; ведення внутрішнього діловодства.

Першим ідею урядового порталу реалізував Сінгапур, де кожна державна установа активно використовує електронне урядування сектор. Портал надає інформацію про державні органи та дозволяє зробити деякі дії, для яких раніше населення змушене було відвідувати державні установи. Лідером впровадження е-урядування є США. У 1997 році американська адміністрація виступила з ініціативою “Удосконалення урядової діяльності через нові технології”, а в 2000 році стартував проект “FirstGov”, що об'єднав близько двадцяти тисяч сайтів державних органів різних рівнів. Проект здійснювався у кілька етапів: до 2002 року проводились нескладні трансакції (наприклад, одержання електронним шляхом водійських ліцензій, заповнення деяких електронних форм), в 2005 році був створений єдиний сайт електронного уряду, що дозволив американцям спілкуватися через Інтернет як із представниками федерального уряду, так і з органами урядування штатів і міст. У Канаді працює програма Government Online, і всі урядові послуги були переведені в Інтернет до кінця 2004 р. З початку 2001 р. в Інтернеті вже розміщувалися всі документи, нормативні акти, інформація про конкурси і тендери. У Європі лідером є Велика Британія, де з 2000 року реалізується програма “E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the information age” (“Електронний громадянин, електронний бізнес, електронний уряд. Стратегічна структура для обслуговування суспільства в інформаційному столітті”). Програма передбачає розвиток і використання всіх електронних видів державних послуг - вони можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування викликів. Перехід на повний он-лайн був завершений в 2005 році.

Європейський Союз створив фонд "Smart Government", завданням якого є надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи у запровадженні електронного уряду. На даний момент в багатьох з них офіційна державна документація переноситься в Інтернет. У недалекому майбутньому громадяни зможуть одержувати в Інтернет будь-які

довідки і документи, подавати скарги, оформлювати шлюб чи заповнювати податкові декларації.

Перевагами е-уряду є: орієнтація на думку громадян при реалізації нововведень; гласність при прийнятті публічних рішень; прозорість і привабливість економіки для інвестування; доступність усіх регіональних нормативно-правових актів; можливість для громадян брати участь у обговоренні і прийнятті регіональних та державних рішень; підвищення комфорту в повсякденному житті для громадян. надання послуг у будь-який момент часу; максимальна простота і прозорість; забезпечення конфіденційності і виконання правил інформаційної безпеки; скорочення витрат на апарат органів влади.

Коучінг – це зорієнтований на результат систематичний процес співпраці, в ході якого наставник сприяє покращенню діяльності колеги, збільшенню його життєвого та практичного досвіду. Вважається, що при цьому використовуються різні техніки, запозичені із терапії, наставництва, тренінгу та консалтингу. Коучінг розроблений бізнесконсультантами Тимоті Геллуесом и Джоном Уїтмором на основі психологічного консультування, наставництва, тренінгів тощо. Діє Міжнародна Федерація Коучінгу (www.coachfederation.org), яка навчила та сертифікувала тисячі фахівців. Спрямовується коучінг на пошук рішень та покращення діяльності, а не на розбір проблем. Якщо наставником, як правило, є більш досвідчений у даній сфері працівник, що передає свій досвід молодшим і менш кваліфікованим, то коуч може зовсім не мати досвіду роботи у даній сфері, що інколи вважається навіть корисним, оскільки дозволяє оцінити ситуацію збоку. Завдання коуча- допомогти клієнту самостійно знайти рішення, використати свої сильні сторони. Процедура коучінгу – це діалог між коучем і клієнтом, в ході якого вони визначають проблеми та знаходять шляхи їх вирішення. При персональному коучінгу коуч проводить індивідуальну роботу з клієнтом, при командному – проводиться робота з групою. Застосовується коучінг також як стиль управління, за якого керівник стає коучем для співробітників для вироблення в них усвідомленості дій та відповідальності за них.

Реінжинірінг (*reengineering*) — розробка нових ділових процесів у організації шляхом радикального перепроєктування (ре-інжинірінгу) існуючих процесів, зазвичай на основі інтенсивного використання у нових процесах електронних систем, здійснюване з метою прискорити реакції корпоративних систем на бізнес-події, та, зокрема, на зміну умов ведення бізнесу.

Реінжинірінг, як технологія управління в приватному секторі, виник в кінці 80-х – на початку 90-х років ХХ століття і набув поширення як метод певного революційного перетворення діяльності підприємства, докорінної перебудови бізнес-процесів. Його

ідеологи – М.Хаммер і Дж.Чампі виразили сутність реінжинірингу як фундаментальний перегляд і радикальне перепроєктування бізнес-процесів компанії для досягнення докорінних покращень за головними актуальними показниками їх діяльності – вартість, послуги, якість, темпи. Від реінжинірингу, як методу реорганізації бізнесу за допомогою докорінної перебудови бізнес-процесів, управлінська думка перейшла до поняття “бізнес-інжиніринг”, тобто до архітектурної побудови, створення бізнесу на основах інженерної науки шляхом проектування й управління бізнес-процесами. В бізнес-інжинірингу на перше місце виступає саме процесний підхід, у якому об'єктом управління стають практично всі процеси, що відбуваються на підприємстві. Реінжиніринг, як техніка реконструювання бізнес-процесів, став складовою частиною бізнес-інжинірингу.

На основі практики реінжинірингу в приватному секторі сформульовано такі орієнтовні правила реінжинірингу, перебудови й підвищення ефективності адміністративних процесів у системі державного управління:

1. Позбавлятися стереотипів і розглядати систему державного управління з точки зору конструктора і архітектора.
2. Переходити від управління адміністративними функціями до управління адміністративними процесами й цілями.
3. Підтримувати актуальний «дизайн» адміністративних процесів, постійно їх удосконалювати й пристосовувати до умов, що змінюються.
4. Проводити постійний моніторинг і аналіз адміністративних процесів та здійснювати пошук і вироблення їхньої оптимальної моделі
5. Чітко й постійно орієнтуватися на зміст самого поняття “процес”.

У ході реінжинірингу організація, як правило, змінюється: на зміну відокремленим частинам приходять структура, у якій нові команди формуються у зв'язку з реальними процесами, співробітники об'єднуються в команди, що зосереджують свої знання і вміння на конкретних процесах.

Виділяють чотири основних кроки або етапи реінжинірингу: зрозумійте, що вам потрібно, складіть план, дійте, контролюйте. В основі кожного з цих кроків повинні лежати нові підходи до управління та діяльності, спрямовані на покращення якості послуг.

Теоретик реінжинірингу бізнесу Нік Оболенські виділяє такі чотири принципи:

- критичність існуючого положення, що вимагає неодмінних змін;
- очевидна вигода майбутніх змін;
- усвідомлення необхідності змін керівництвом;

-охоплення всієї організації, обмеження перетворень частиною організації можна вважати реорганізацією процесів.[361, с. 5].

На наш погляд, зважаючи на специфіку органів влади, більш прийнятним для використання в них є саме реінжиніринг процесів.

Отже, світовою наукою запропоновано різноманітні сучасні механізми та технології органів публічної влади, багато з яких вже застосовуються на практиці, в тому числі і в Україні. При виборі цих інструментів важливим є врахування національних особливостей, етапу розвитку суспільства та завдань, що стоять перед органами влади.

ВИСНОВКИ

Гіпотеза нашого дослідження ґрунтується на тезі про європейський вектор розвитку України та на припущенні, що розробка теоретико-методологічних засад модернізації публічної адміністрації стане підґрунтям для системно-комплексного підходу до цього процесу, а отримані у ході дослідження теоретичні висновки і практичні рекомендації сприятимуть подальшому вдосконаленню концептуальних основ публічної адміністрації в Україні та її розвитку на базі принципів європейського адміністративного простору.

У ході дослідження виявлено, що вітчизняними та зарубіжними вченими приділяється значна увага аналізу сучасних глобалізаційних процесів та особливостей цивілізаційного поступу, а також розробці проблеми розвитку публічної адміністрації. Можна говорити про певну інтеграцію наукової думки, що стало особливо помітним із розвитком мережі Інтернет. Це сприяє виробленню спільних підходів та глибшому аналізу посткомуністичної трансформації. Проте недооціненим і менш розробленим залишається питання виявлення закономірностей модернізації публічної адміністрації у посткомуністичних країнах у нерозривному зв'язку із трансформацією суспільства, на чому наголошується у нашому дослідженні.

Аналіз основ розвитку людства свідчить про наявність певних особливостей життя окремих цивілізацій, які потрібно враховувати у процесі трансформацій. Водночас, процес глобалізації згладжує відмінності між різними цивілізаціями, веде до їх інтеграції та асиміляції. Теорія постіндустріальної цивілізації дозволяє зробити передбачення щодо спрямованості розвитку суспільства. Надії людства пов'язуються із науково-технічним прогресом, інформаційною революцією, змінами у соціально-економічній та політичній сферах. Вченими відзначаються переваги шведської моделі розвитку, для якої характерними є зникнення суттєвих соціальних протиріч, регулююча роль держави, посилення органів місцевого самоврядування та зростання значення інституцій громадянського суспільства.

Визначальним фактором розвитку у наш час є глобалізація, тобто зростаюча цілісність світу. Водночас проявляються і протилежні тенденції та з'являються нові виклики, що робить необхідним уважне їх вивчення та врахування у процесі трансформації українського суспільства. Проаналізовані нами концепції та точки зору свідчать про дискусійність проблеми цивілізаційної належності України. Водночас, аналіз співвідношення понять «Схід» - «Захід» розкриває певну динаміку цих понять та яскраво помітне їх політичне трактування.

Матеріали дослідження підтверджують думку про необхідність відмовитися від

традиційного розуміння прогресу як лінійного напрямку розвитку. Історія країн Центральної та Східної Європи засвідчує циклічність та певну маятниковість процесів, що відбувалися на їх теренах. Це, зокрема, відмічено нами відносно України.

На наш погляд, Україна може бути віднесена до держав із європейськими традиціями та менталітетом населення, що дозволяє зробити висновок про можливість і необхідність європейської інтеграції України, чому сприяють сучасні глобалізаційні процеси. Аналіз розвитку організації влади в українських землях свідчить про давню історію поєднання централізованої влади із самоврядуванням. У феномені віча, козацької ради, активному впливі мас на державні справи проявляється демократизм українських традицій управління, в той же час саме в цьому можна вбачати основну причину, яка заважала створенню міцної централізованої держави. Результати дослідження еволюції української влади дозволяють зробити висновок, що Україна не була виключенням в європейському цивілізаційному просторі, а у певні періоди з економічної, соціальної, політичної чи культурної точки зору її розвиток навіть випереджав інші країни. Отже, на етапі посткомуністичної модернізації суспільства та влади необхідно творчо поєднувати використання іноземного досвіду з урахування власних традицій та можливостей.

Слід також звернути увагу на зауваження багатьох дослідників щодо зростання ролі знання в житті суспільства. Саме на концентрації знання ґрунтується сьогодні перевага західних розвинених держав. Відзначимо разом з тим, що в Україні саме цей фактор розвитку недооцінюється.

Необхідно наголосити, що розвиток, трансформація та адаптація є необхідною умовою функціонування суспільства та держави. Ще більшою мірою це стосується суспільств, що знаходяться на переломних етапах свого розвитку, яким є відновлення власної державності та перехід від однієї до іншої системи життя. Потрібно відзначити складність та комплексність модернізаційних процесів у посткомуністичних країнах та значну роль як внутрішніх, так і зовнішніх факторів. До внутрішніх факторів ми відносимо національні традиції, політичну культуру, налаштованість суспільства загалом та еліти, зокрема, на зміни. Суттєвими факторами посткомуністичної модернізації стали національний, релігійний та ідеологічний. Аналіз свідчить також про необхідність інституціалізації та посилення респонсивності суспільства та влади. До зовнішніх факторів можна віднести сприяння модернізаційним процесам з боку міжнародних інституцій, Європейського Союзу, міжнародних неурядових організацій тощо. Суттєвим фактором змін може бути підтримка чи, навпаки, опір сусідніх країн.

Потрібно також відмітити визначення модернізації як прийняття цінностей, культури та інституцій, які характерні для розвинених держав. Теоретично ця проблема

залишається підставою для дискусії. Спільними рисами трансформаційних перетворень у країнах ЦСЄ є їх спрямованість на демократію та ринок. Значним став зовнішній чинник перетворень, як в економічному, так і в політичному та психологічному плані. Приблизно однаковим був і сценарій реформ, що особливо яскраво проявилось на їх першому етапі. 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. Водночас в багатьох посткомуністичних державах, насамперед на терені колишнього Радянського Союзу, проявився фактор пристосування колишніх еліт до нових умов. Користуючись владою, вони змогли знайти свою нішу в процесі трансформації, часто очолюючи її та спрямовуючи у вигідному для себе руслі.

Аналіз свідчить, що наявність власної державності та її історичного досвіду полегшували реформування суспільства, даючи можливість сконцентруватися на економічних та політичних реформах. Суттєвий вплив на хід та форму трансформації мали тривалість перебування суспільства під впливом тоталітарного режиму та його жорсткість у тій чи іншій державі. Відповідно похідними факторами стало відношення до трансформації населення та еліти, їхнє бачення перспективи та готовність до дій. Наприклад, питання вступу до НАТО в одних державах було об'єднуючим фактором, в інших – вело до протистояння. Значним фактором реформ став економічний, який пов'язувався із рівнем інтегрування економіки в рамках соціалістичної системи, готовність до інтеграції в інші ринки тощо. Успішне вирішення економічних проблем полегшувало демократизацію та перехід до правової держави. У свою чергу, слід відзначити позитивний вплив політичних реформ на економічний розвиток. Отже, мова повинна йти про комплексні зміни.

Досвід центральноєвропейських держав переконливо показує, що євроінтеграція суттєво прискорює модернізаційні процеси та коригує їх у напрямі європеїзації усіх інституцій, в тому числі й публічної адміністрації. Підготовка до вступу до Європейського Союзу дисциплінує суспільство та владу країни-кандидата завдяки ясності мети та процедур, а також можливості повніше використовувати програми та фонди ЄС, модернізація помітніше набуває рис європеїзації.

Практика дала кілька варіантів модернізації, застосування яких залежало від готовності конкретної держави до перетворень. Перший варіант передбачає високий рівень готовності держави до євроінтеграції внаслідок наявності відповідної політичної культури, традицій та проведеної владою роботи. Публічне управління у даному випадку

діє на засадах і нормах, прийнятих у країнах Євросоюзу та з використанням сучасних форм і методів управління. У іншому випадку відбувається так звана силова гармонізація структури та порядку публічного управління, коли неготовність держави та суспільства до змін компенсується вольовими факторами чи впливом ззовні. Найбільш поширеним є третій, комбінований варіант. Реалізація цих сценаріїв передбачає вироблення нових механізмів координації дій, отримання, аналізу та передачі інформації, узгодження інтересів тощо. Зростає роль неурядових організацій та громадськості.

Практика демократичної трансформації показує також необхідність застосування комбінацій різних дій: імітації – застосування у конкретних ситуаціях методів дій, які вже використовуються у країнах ЄС та засвідчили свою ефективність; дифузії, яка передбачає активний обмін досвідом між різними суб'єктами перетворень, що рівною мірою стосується як центральних органів публічної влади, так і регіональних, а також неурядових організацій і передбачає навчання, вивчення досвіду за кордоном, запрошення іноземних фахівців тощо.

На наш погляд, суттєвою проблемою колишніх республік Радянського Союзу є створення та зміцнення власної державності, що накладає відбиток на всі процеси трансформації. Практика засвідчила, що для збереження державності суспільство повинно бути готовим до певних жертв як у соціальній, так і у політичній сфері. Варто зауважити, що головним завданням на даному етапі розвитку українського суспільства має стати його консолідація. Реформування влади повинне перш за все забезпечити посилення ролі держави в житті суспільства при одночасному зростанні участі громадськості в управлінських процесах. Очевидно, що мова повинна йти про комплексні перетворення, які 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. Ядром перетворень публічної адміністрації повинна стати модернізація державної служби на принципах нейтральності, професійності, прозорості. Щоб відігравати позитивну роль у модернізації держави, влада повинна мати стимул, новаторство, гнучкість та зв'язок із громадськістю. На наш погляд, саме респонсивність повинна допомогти забезпечити інституалізацію українського суспільства, зробити відносини між владою та громадськістю відкритими і прозорими, створити умови для активної участі громадян у процесі модернізації суспільства.

Одним із важливих факторів, що ведуть до суспільної кризи є погане керівництво, отже модернізація публічної адміністрації повинна стати одним із пріоритетів суспільного розвитку.

Успішна трансформація суспільства залежить значною мірою від оптимального симбіозу режиму та форми правління, взаємодії різних гілок влади між собою та з інститутами громадянського суспільства. Проведений нами компаративний аналіз свідчить, що відсутність такого симбіозу певною мірою компенсується за рахунок чіткішого розподілу повноважень органів влади, вищого рівня зрілості громадянського суспільства та позитивного впливу зовнішніх чинників.

Підводячи підсумки проблеми факторів посткомуністичної модернізації потрібно наголосити на необхідності розглядати їх у комплексі, враховувати, що залежно від національних умов визначальними можуть бути різні чинники та рушійні сили процесу трансформації.

Суттєвим є і питання про темпи трансформаційних перетворень, яке й досі залишається дискусійним. З одного боку, помітне бажання реформаторів побачити результати своєї праці, з іншого - спостерігається надмірне затягування реформ, що приводить до відставання від інших країн. Отже, важливим є вміння влади обрати оптимальні темпи реформ та добитися підтримки населення в їх реалізації.

Розглядаючи модернізацію публічної адміністрації у посткомуністичних державах, важливо відзначити, що вона відбувається, як у розвинених державах, так і у країнах, що розвиваються, у напрямі об'єднання зусиль громадянського суспільства, бізнесу та влади, врахування вимог глобалізації та інтеграційних процесів сучасності. Спільність принципів та вимог, що формуються в умовах європейського адміністративного простору, приводить до схожості модернізаційних процесів та дає можливість посткомуністичним державам створювати сучасні моделі публічної адміністрації. Влада змінюється разом із суспільством, будучи з одного боку, активним суб'єктом змін, а з іншого боку – відчуваючи вплив суспільства. Недоліки державного управління базуються на недоліках суспільства та економічних проблемах.

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. Принциповим для модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн є переоцінка цінностей та орієнтація на загальнолюдські пріоритети. При цьому важливо враховувати динаміку зниження ціннісної аномії – порушення цілісності культури в процесі трансформації суспільства. Відбувається процес акультурації – зміни культури у процесі взаємодії між різними

культурними групами. Перетворення охоплюють всі сторони життя, як на особистісному, так і на груповому рівні.

Модернізація національної публічної адміністрації у кожній із посткомуністичних держав відбувається з урахуванням значної кількості зовнішніх та внутрішніх факторів, одним із найважливіших серед яких є європейський адміністративний простір (ЄАП). Вивчення процесу європеїзації публічної адміністрації в посткомуністичних державах дозволяє нам виділити основні тенденції, які необхідно враховувати в Україні: інституціоналізація, використання ринкових механізмів, прозорість, відкритість та відповідальність, децентралізація та деконцентрація, впровадження нових управлінських технологій, посилення уваги до управління людськими ресурсами, інноваційність. Спільною рисою модернізації публічної адміністрації у посткомуністичних країнах є її проведення в нерозривному зв'язку із розвитком громадянського суспільства, що передбачає зміцнення територіального (регіонального та місцевого самоврядування) та посилення ролі в управлінських процесах громадських інституцій.

Водночас, аналіз свідчить про відмінності у програмуванні та проведенні реформ публічної адміністрації в окремих державах. Спільною рисою стала орієнтація на кращий світовий досвід, але за основу брався приклад розвинених держав із різною правовою системою та специфікою організації влади. Яскраво проявилися і внутрішні фактори перетворень. Особливо складним стало проведення адміністративної реформи та створення професійної незалежної цивільної служби.

Аналізуючи сучасні механізми, ресурси та технології органів публічної влади, важливо, на наш погляд, мати на увазі перспективу їх розвитку. Над проблемою майбутнього влади замислюються вчені та практики різних країн, намагаючись виявити перспективи та запропонувати варіанти модернізації держави та публічного управління. На наш погляд, можна зробити висновок про уніфікацію механізмів публічного управління у ході глобалізаційних процесів. Розвиток управлінських технологій повинен враховувати наявність законів управління: необхідного різноманіття, що передбачає врахування суб'єктом управління особливостей об'єктів; спеціалізації управління шляхом поділу функцій на різних його рівнях та напрямках; інтеграції управління на різних рівнях у єдиний процес; економії часу, як характерна риса ефективності; пріоритетності соціальних цілей; зростаючої інтелектуальності та суб'єктивності управління, що передбачає підвищення ролі людського фактора в управлінських процесах; домінування глобальної цілі системи, що передбачає єдність управлінського організму; розвитку самодіяльної активності кожної підструктури.

Отже, модернізація публічної адміністрації України повинна відбуватися в руслі світових тенденцій, з урахуванням існуючої теорії та практики. Водночас доцільно зробити застереження проти бездумного перенесення іноземного досвіду модернізації публічної адміністрації на вітчизняний ґрунт, оскільки потрібно враховувати не лише здатність працівників органів влади використовувати цей досвід, а й технічні та фінансові можливості, головне ж - готовність суспільства до таких нововведень.

Матеріали дослідження свідчать про необхідність сприйняття та осмислення діалектики модернізаційних перетворень у постсоціалістичних країнах як складного процесу, який вписується у глобалізаційні зміни сучасності. Важливо констатувати, що жодна із запропонованих досі, а, можливо, і у майбутньому, теорій не зможе дати однозначно вірну відповідь щодо правильності вибору та дій. Діалектика сучасності полягає у визнанні необхідності різних підходів на основі наявної різниці у світоглядах, боротьбу протилежностей та вироблення рекомендацій на основі як теорії, так і практики. Проте, яскраво помітна необхідність посилення уваги до проблем управління, діалектика яких передбачає наявність знань та вмінь, запозичення та творчого використання наявного досвіду в конкретних умовах.

Джерела та література

1. Авер'янов В.Б. Законодавче врегулювання державної служби: стан та проблеми / Авер'янов В.Б. // Вісник державної служби України.- 1995.- № 1.- С. 34-37.
2. 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.
3. Агентства регіонального розвитку в Україні: становлення та перспективи.- К.: Міленіум, 2002.- 302 с.
4. Агенција за државни службеници. Република Македонија// Спосіб доступу: <http://www.ads.gov.mk/default-MK.asp>
5. Адамский В. Динамика структурного конфликта в ходе смены системы: Польша в 1980-2000 гг. / В. Адамский, В Заборовский., К. Пелчиньска-Налэнч // Социологические исследования. - 2002.- № 6. - С. 50-62.
6. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії / [пер. з франц. Л.А. Пашко, Л.А. Хомічак]. - К.: УАДУ, 1999. - 236 с.
7. Административная юстиция в новых европейских демократиях. Практические исследования в сфере административного права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине / [пер. с англ./ ред. Д.Дж. Галлиган и др.] - К.: АртЭк, Будапешт: ОСИ/КОЛПИ, 2006.- 668 с.
8. Айзінг Р. Європеїзація та інтеграція: концепти дослідження ЄС / Айзінг Р. - К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія».-2007.-394 с. – (Європейська інтеграція. Укладачі М.Яхтенфукс, Б.Колер-Кох.).
9. Алексеева Е.Ю. Институционализация взаимоотношений власти, бизнеса и общества в современной России: автореф. дис.на соискание учен. степени канд. социолог. наук : спец. Социол., / Е.Ю Алексеева.- М., 2008.- 20 с.
- 10.Алехин В.В. Воля и власть в социальном управлении (историко-философский аспект) / В.В.Алехин, Н.В.Коноваленко // Менеджер.-1998.- № 1. – С. 75-81.
- 11.Аллард Е. Сомнительные достоинства концепции модернизации / Е. Аллард // Социологические исследования. – 2002. - № 9. С.60-66.
- 12.Антипов Г.А. Проблемы методологии исследования общества как целостной системы / Г.А. Антипов, А.Н. Кочерги. – Наука.: Новосибирск, 1988.-258 с.
13. Трансформація державного апарату: досвід республіки Польща (1989-1997 рр): матеріали наук.-практ. конф. [«Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції»], - 2003.- Т. 1-536. / за заг. ред.. В.І. Лугового, В.М. Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2003. - С.400-401.
- 14.Арабаджийски Н. Новая образовательная парадигма теории государственного управления [Электронный вестник.] / Арабаджийски Н.

- // Государственное управление.- Выпуск №17.- Декабрь, 2008г.// Спосіб доступу: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2008/17/Arabadzhijski.pdf>
15. Аристотель. Политика: в 4 т. / Аристотель. - М.: - Мысль, 1972. - Т.4.- 644 с.
 16. Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Арон Р. - М.: 1993.
 17. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): [учебное пособие] / Г.В. Атаманчук. - М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000.-302 с.
 18. Безсонова О.Э. Вектор институционального развития России: от квазирынка к либеральному раздатку / О.Э. Безсонова // Экономическая социология.- 2008. - № 2. - Т.9.
 19. Атаманчук Г. Методологічні проблеми сучасного державного управління / Г. Атаманчук // Вісн. УАДУ.- 2000.- № 3.- С. 44-46.
 20. Атаманчук Г. Некоторые проблемы познания государственного управления / Атаманчук Г. // Збірник наукових праць УАДУ при Президентовы України.-Вип.1.-К.: -2003.- С.5-18.
 21. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления / Атаманчук Г.В.- М.: Юрид.лит., 1990.-351 с.
 22. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: [курс лекцій] / Атаманчук Г.В.- М.: Юрид.лит., 1997.-398 с.
 23. Аузан А.А. «Колея» российской модернизации / А.А. Аузан // Общественные науки и современность.-2007.- № 6.- С.54-60.
 24. Афанасьев М. Качество государства –главная проблема России// Спосіб доступу: <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/doc>
 25. Ахиезер А.С. Модернизация в России и конфликт ценностей / Ахиезер А.С., Козлова Н.И., С.Я.Матвеева С.Я. - М.:1991.
 26. Ахиезер А.С. Российская цивилизация: содержание, границы, возможности. Теоретическая политология: мир России и Россия в мире. / Ахиезер А.С., Ильин В.В. - М.: МГУ, 2000.-300с.
 27. Бабінова О. Концептуально-технологічні проблеми взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування України з громадськістю / Бабінова О. [науковий редактор: М.Пухтинський] // Проблеми трансформації територіальної організації влади: збірник матеріалів та документів.-К.: Атака, 2005.-852с.
 28. Бакула Б. Нова Європа і слов'янство у баченні Томаша Масарика / Бакула Б. // Проблеми слав'янознавства. - 2004, квіт.54.- С.11-19.
 29. Бакуменко В.Д. Методологічна база державно-управлінських рішень / В.Д. Бакуменко // Вісн.УАДУ.-2000. - № 1.- С.5-19.
 30. Бакуменко В.Д. Методологічний аналіз проблеми діяльності через системний взаємозв'язок теорії і практики / В.Д. Бакуменко // Вісн. УАДУ.-1999.- № 2.- С. 256-268.
 31. Бакуменко В.Д. Роль державно-управлінських рішень у становленні громадянського суспільства / Бакуменко В.Д. // Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи.-К.: Вид-во УАДУ, 2001.-247 с.

- 32.Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: [монографія]. -К.: УАДУ, 2000.-328 с.
- 33.Бакуменко В. Характерні особливості та пріоритетні напрями удосконалення діяльності керівника в органах державної влади / В. Бакуменко, Ю. Кальниш, О. Губа // Вісник державної служби України.- 2004. - № 4.- С.28-37.
- 34.Бакуменко В., Сурмін Ю. Методологічні «наголоси» прийняття сучасних управлінських рішень / В. Бакуменко, Ю. Сурмін // Вісник НАДУ.- 2003. - № 3. - С.14-23.
- 35.Бакуменко В. Необхідність та основні напрями реалізації реформи політичної системи України / Бакуменко В., Сурмін Ю. // 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.- 160 с.- с. 26-41.
- 36.Бакуменко В. Проблеми різноманітності методології державного управління / Бакуменко В., Сурмін Ю. // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матеріали наук.-практ. конф./ За заг. ред.. В.І. Лугового, В.М. Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2003.- Т. 1.-536 с.-с.61-64.
- 37.Бальцерович Л. Соціалізм, капіталізм, перетворення / Л. Бальцерович; [пер.з англ. під заг. ред.. Б.В.Новикова].- Х.: Каравела, 2000.- 416 с.
- 38.Бандурка О. М. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1999. – 276 с.
- 39.Барановський В. Європа: міжнародно-політичний ландшафт переходного періода / Барановський В. // Год планеты: Политика. Экономика. Бизнес. Банки. Образование. Вып. 1998 г. М.: Экономика.- 1998 с. 1-7.
- 40.Безсонова О.Э. Институты раздаточной экономики России: Ретроспективный анализ / О.Э. Безсонова - Новосибирск: Иси ОПП СО РАН, 1997.
- 41.Безсонова О.Э. Раздаточная экономика как российская традиция / О.Э. Безсонова // Общественные науки и современность. - 1994. - № 3.
- 42.Беляев Э. Трансформация: у каждой страны уникальный путь / Э. Беляев // Социологические исследования. – 2002. - № 10. С.37-45.
- 43.Българската асоциация за изследвания на Европейската общност (Bulgarian European Community Studies Association – BECSA)//Спосіб доступу: http://www.becsa.org/index_bg.html
- 44.Бжезинський З. Велика шахівниця. Геостратегійна фантазмагорія / З. Бжезинський. // Політика і культура.-2004. - № 4.-С.16-19; № 7.-С.16-19.
- 45.Бжезинський З. Великі перетворення / З. Бжезинський // Політична думка.- 1994.- №3. - С. 5-15.
- 46.Бжезинський З. Україна й Польща в контексті європейської інтеграції / З. Бжезинський // Стратегічна панорама.- 1998.-№ 3-4.- С.26-29.

47. Быков И.А. Российская "транзитология" и особенности трансформации политических институтов в современной России //Спосіб доступу: http://bykov.socionet.ru/public/Bykov_RusTranzit.html
48. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади / Битяк Ю. П. — Х.: Право, 2005. — 304 с.
49. Біла книга України або Вашингтонський консенсус в дії. Наслідки економічних реформ 1991-2001 років.-К.: Видавничий дім «Княгиня Ольга», 2003.-250 с.
50. Білорус О. Глобальні трансформації і розвиток України в період незалежності / О. Білорус // Політична думка. – 2001. - № 3. - С. 9-13.
51. Блэк Сэм. Паблик Рилейшнз. Что это такое? / Блэк Сэм. – М.: Модино Пресс.-1990.
52. Бойков В.Э. Государственная служба. Взгляд изнутри и извне / В.Э. Бойков // Социологические исследования. - 2003. - № 9. - С. 85-91.
53. Бойков В.Э. Ценности и ориентиры общественного сознания россиян / В.Э. Бойков // Социологические исследования.-2004.-№ 7.- С.46-51.
54. Бордачев Т.В. Пределы европеизации. Россия и Европейский союз 1991—2007: теория и практика отношений / Бордачев Т.В. - М.: ГУВШЭ, 2008.
55. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Боссарт Д., Деммке К.- К.: Міленіум,-2004.-128 с.
56. Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе / Брюйн Х.; пер. с англ. – М.: Институт комплексных стратегических исследований.- 2005.- 192 с.
57. Будаев Э.В. Метафора в политическом нарративе: эвристики современных сопоставительных исследований// Спосіб доступу: ftp://lib.herzen.spb.ru/text/budaev_10_59_86_94.pdf.
58. Будущее уже есть в настоящем — его надо только увидеть. Интервью с Джоном Нейсбитом// Спосіб доступу: <http://gtmarket.ru/laboratory/publicdoc/2008/1864>
59. Бульба О. Деякі аспекти реалізації принципу поділу влади в державах Центральної та Східної Європи / О. Бульба // Право України. – 2008. - № 4. - С. 151-155.
60. Бунчак Я. Изменения в ценностной системе населения Словаки после 1989 г. / Бунчак Я. // Социологические исследования.- 2004.- № 7. - С. 1-14.
61. Бураковський І. Від державотворення до створення ефективної держави / І. Бураковський // Політична думка.-2001.- №1-2. - С.59-67.
62. Бурдяк В.І. Республіка Болгарія на зламі епох: політична трансформація суспільства: [монографія.] / Бурдяк В.І. – Чернівці: Рута, 2004. – 520 с.
63. Бурдяк В.І. Досвід Болгарії у вирішенні проблем політичної трансформації суспільства до демократії / Бурдяк В.І. // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: м-ли наук.-практич. конф. за міжнародною

- участю., 28 травня 2004 р.- Київ.- К.: - Вид-во НАДУ.-2004. Т.1.- с. 251-253
64. Буроменський М. Міжнародне право. Гендерна експертиза / Буроменський М. - К.-2001.- 40 с.
65. Бутирська Т. Зміна принципів управління в державі як чинник функціонування державної системи в умовах демократії / Т. Бутирська // Вісник НАДУ при Президентіві України.-2005. № 1.-С.25-31.
66. Вайнштейн, Г. И. Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций / Г. И. Вайнштейн. // Политические институты на рубеже тысячелетий, XX - XXI вв. - Дубна : Феникс+, 2001. -С. 136 – 170
67. Валіцький А. Три патріотизми // Націоналізм: [антологія. 2-ге вид. / упоряд. О.Проценко, В.Лісовий].- К.: Смолоскип, 2006.-xliv+684 с.- («Політичні ідеології»), с.566-599.
68. Василенко И. Связь с общественностью в государственных организациях и местных органах власти: западный опыт / И.Василенко // Проблемы теории и практики управления. – 2003. - № 4.
69. Васильев Л.С. Феномен власти-собственности / Васильев Л.С. // Типы общественных отношений на Востоке в средние века. М.-1982.
70. Васильев Л.С. Что такое азиатский способ производства? / Л.С. Васильев // Народы Азии и Африки. – 1988. - № 3. - С.75-85.
71. Взаємодія між міською владою та недержавними організаціями – запорука поглиблення демократичних реформ в Україні: [збірка матеріалів].- К.: Інститут трансформації суспільства, 2001.-136 с.
72. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. - М.: Прогресс, 1990.- 808 с.
73. Вессельз В. Комітети службовців у багаторівневій системі ЄС – злиття адміністрацій? / Вессельз В. // Європейська інтеграція.-К.: Києво-Могилянська Академія, 2007.-395 с.
74. Винарчук Т.В. Український національний рух в контексті визвольної боротьби народів Центрально-Східної Європи (кін. ХІХ ст. – 1920 р.): компаративний аналіз: автореф. дис.на здобуття наук. ступеня канд. істор.наук : спец. 07.00.01 «Історія України» / Т.В Винарчук. – Запоріжжя, – 2002.
75. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі: [збірник аналітичних звітів і записок учасників Програми урядового стажування].- К.: Вид-во «К.І.С.», 2006.-388 с.
76. Вишневський А. Серп и рубль. Консервативная модернизация в СССР / Вишневський А. - М.: ОГИ, 1998.
77. Вітер В. Модернізація соціальної політики в Україні в умовах глобалізації / Вітер В. // Україна в глобалізованому світі: [зб. наук.праць НАН України. Ін-т світової економіки і міжнародних відносин Нац.б-ка України ім. В.І.Вернадського].- К.: 2007.-176 с.

78. Влах И. Современная концепция развития государственной службы в Республике Молдова: авторефер. дис. на соиск. учен. степени канд. юридич. наук : спец. Публичное (административное) право « 12.00.02» / Влах И. – Кишенэу, 2007.- 22 с.
79. Возняк Т. Український культурний спадок у Польщі та польський культурний спадок в Україні / Возняк Т. // Україна – Польща: спадщина століть.- К.: Граніт, 2007.- 160 с.
80. Войнович С.О. Соціальні інститути суспільства: рід, влада, власність / Войнович С.О. - К.: Ін-т соціології НАН України, 1998.- 120 с.
81. Войтович Р.В. Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні / Войтович Р.В. - К.: Вид-во НАДУ, 2003.- 190 с.
82. Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобалізації (філософсько-методологічний аспект) / Р. Войтович // Вісник НАДУ при президентіві України. - 2005. - № 1. - С. 131-140.
83. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління / Воронько О.А.- К.: Вид-во УАДУ, 2000.-150 с.
84. Впровадження гендерних підходів у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування: матеріали наук.-практич. конф., 5 бер. 2007 р. - Полтава, 2007. – 98 с.
85. Всесвітня революція в державному управлінні – перспективи і виклики для України// Спосіб доступу: <http://www.academia.org.ua/?p=986>
86. Вступ до аналізу державної політики: [навч. посіб./ В.Романов, О.Рудік, Т.Брус].- К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001.- 238 с.
87. Вторая волна польских реформ / [под ред. Л.Колярско-Бобинской; перевод Л.Клюбинской].- Варшава:-OFICYNA NAUKOWA, 2000.-214 с.
88. Вяткин К.С. Россия и Германия – десять лет трансформации / К.С. Вяткин // Современная Европа. – 2000. - № 1.
89. Вятр Е. Местные элиты и демократические перемены. Польша 1990-2002 / Е.Вятр // Социологические исследования.-2005. - № 2. - С.15-21.
90. Гавел В. На шляху до суверенітету / Гавел В. – «День», 2000, 21 квітня.
91. Галдин Г. Многолинейная современность: ідеологія модернізації в Гонконзі / Г. Галдин // Рубеж (альманах сучасних досліджень). – 1992. - № 3. - С.143-151.
92. Гальчинський А.С. Становлення суспільства постформаційної цивілізації: [навч. посібник] / Гальчинський А.С. – К.: Вища шк., 1993.– 107 с.
93. Гальчинський А.С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу / Гальчинський А. С.- К.: Українські пропілеї, 2001.- 320 с.
94. Гальчинський А. С. Україна – на перехресті геополітичних інтересів / Гальчинський А. С.- К.: Знання України, 2002.- 180 с.
95. Гатчінсон Д. Культурний і політичний націоналізм // Націоналізм: [антологія, 2-ге вид. / упоряд. О.Проценко, В.Лісовий]. - К.: Смолоскип, 2006.-С. 684 , 499-506.
96. Гвишиани Д.М. Организация и управление / Гвишиани Д.М. - М.: Узд-во МВТУ им. Н.С. Баумана, 1998.-332 с.

97. Гендерні аспекти державної служби: [монографія / ред. Б.Кравченка].-К.: вид.-во Соломії Павличко «Основи», 2002.-335 с.
98. Генов Н. Организационная рационализация в Восточной Европе: достижения и ограничения / Н. Генов // Социологические исследования. – 2007. - № 11. - С.1-27.
99. Геополитика. Списание за геополитика, стратегия. Анализи. Издание на българското геополитическо дружество// Спосіб доступу: <http://geopoliticss.hit.bg/sad9.htm>
100. Гийу А. Византийская цивилизация / Андре Гийу; [пер.с фр.Д.Лоевского].- Екатеринбург: У-Фактория, 2007.-545 с.
101. Глинкина С.П. Анализ трансформационных процессов в посткоммунистических странах: попытка развенчания некоторых мифов // Спосіб доступу: <http://www.imepi-eurasia.ru/baner/transformation.ppt>
102. Глинкина С.П. Методология многоуровневого анализа посткоммунистических трансформаций // Спосіб доступу: <http://www.imepi-eurasia.ru/baner/metodology.ppt>.
103. Гнатюк О. Прощання з імперією: Українські дискусії про ідентичність / Гнатюк О.-К.: Критика, 2005.-528 с.
104. Гнидюк Н. Засади функціонування системи державного управління (уроки з досвіду країн Центральної та Східної Європи, що готуються до вступу в ЄС) / Гнидюк Н.-Тернопіль: Лілея, 2001.-40 с.
105. Гобсбаум Е.Д. Націоналізм наприкінці ХХ століття / Гобсбаум Е.Д. // Націоналізм: [антологія, 2-ге вид. / упоряд. О.Проценко, В.Лісовий].- К.: Смолоскип, 2006.- С. 684, 191-212.
106. Головаха Є. Україна та Європа: результати міжнародного порівняльного соціологічного дослідження / Головаха Є., Горбачик А., Паніна Н.- К.: Інститут соціології НАН України, 2006.-142 с.
107. Головаха Є., Паніна Н. Міфологія в сучасній українській культурі: соціологічний аспект// Спосіб доступу: http://www.duh-i-litera.kiev.ua/duh-i-litera/3-4/13_print.htm
108. Головаха Є. Соціальні зміни в Україні: пострадянська деінституціоналізація і особливості становлення нових соціальних інститутів / Є. Головаха, Н. Паніна // Політична думка. – 2001. - № 4. - С.3-24.
109. Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України.-автореферат дис. Д-ра наук з державного управління. - 25.00.03. -К.: Інститут законодавства Верховної Ради України.-2008.- 36 с.
110. Гонюкова Л. Гендерна методика в аналізі державної політики / Гонюкова Л. // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України.-К.: 2003.- Випуск 1. - С.190-201.
111. Горбатенко В.П. Модернізація українського суспільства у контексті сучасних цивілізаційних процесів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук : спец. «» / В.П. Горбатенко.-К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького, 1999.-36 с.

112. Горбатенко В.П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть: [монографія] / Горбатенко В.П. - К.: Видавничий центр «Академія», 1999.-240 с.
113. Горский Д.П. Учение Маркса об обществе. Критический анализ / Горский Д.П. - М.: 1994. - С.57.
114. Госслужба захищена (Учеба аппарата Мажилиса Республики Казахстан) \ \ Спосіб доступу: [http\www. Parlam.kz\Dokument.asp? Resno=479&in=WithKz](http://www.Parlam.kz\Dokument.asp?Resno=479&in=WithKz)
115. Государственная гражданская служба в Российской Федерации: [учебное пособие / Масленникова Е.В., Пресняков М.В., Татаринов Л.Н., Чаннов С.Е.].- М.: Ось-89, 2006.- 320 с.
116. Государственная служба в зарубежных странах.-М.: Наука, 1997.-291 с.
117. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: законодательство/ под ред. А.А.Демина.-М.: Книгодел, 2008.-792 с.
118. Гоці Сандро. Урядування в об'єднаній Європі / Гоці Сандро; [пер. з італ].-К.: К.І.С.,2003.-183 с.
119. Грицак Я. Дилеми українського націотворення, або ще раз про старе вино у нових міхах / Грицак Я // «Український гуманітарний огляд». - К.:2000, ч.4.
120. Гриценко А.А. Хабарництво як інституційний комплекс / А.А. Гриценко, О.А Гриценко. // Економіка і прогнозування. – 2005. - № 2. - С. 45-63.
121. Гриценко О. «Своя мудрість». Національні міфології та «громадянська релігія» в Україні / О.Гриценко.- К.: Інститут культурної політики, 1999.- 183 с.
122. Грицяк І. Деякі особливості європейського управління / Грицяк І. // Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України. - Вип.1.- 2005.-К.: Вид-во НАДУ, 2005.- С.25-34.
123. Грицяк І.А. Європеїзація державного управління / І.А. Грицяк // Вісник НАДУ.- 2004.- № 4.- С.38-45.
124. Грицяк І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади: [монографія] / Грицяк І. А. - К.: Вид-во «К.І.С.», 2006.-398 с.
125. Грицяк І.А. Європейський адміністративний простір / Грицяк І.А. // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції: збірник наукових праць.-К.: 2003.-С. 78-83.
126. Грицяк І.А. Право та інституції Європейського Союзу: [навчальний посібник] / Грицяк І.А.-К.: «К.І.С.», 2004.-260 с.
127. Грицяк І. А. Реформа державного управління через реформу державної служби / Грицяк І. А. // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали наук.-практич. конф. за міжнародною участю, 28 травня 2004 р. – 2004. - Т.1.-С. 337-338.
128. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин: Монографія / За заг. ред. Нижник Н.Р. та Олуйка В.М. –

- Видання 2-е, розширене та доповнене.-Черкаси.- Вид-во Чабаненко Ю.- 2009.- 382 с
129. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку.-К.: Парламентське видавництво, 2006.- 412 с.
 130. Громадянське суспільство. Реформа системи державного управління: можливості та загрози для розвитку громадянського суспільства. Як хорові гуртки та футбольні клуби сприяють ефективному державному врядуванню.-К.:Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001.-28 с.
 131. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин: [монографія]; за заг. ред.. Нижник Н.Р. та Олуйка В.М.].– [2-е вид., розширене та доповнене].- Черкаси: Вид-во Чабаненко Ю, 2009.- 382 с.
 132. Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України (організаційно-правові засади): [монографія] / Гудима Н. -Черкаси: Вид. Чабаненко Ю., 2007.-200 с.
 133. Гурне Б. Державне управління / Гурне Б. [пер. з фр.]. - К.: Основи, 1993.-165 с.
 134. Данилевський Н.Я. Россия и Европа / Данилевський Н.Я.-М.: Книга, 1991.-574 с.
 135. Данилова Е. Россияне и поляки о своем самочувствии в условиях общественных перемен / Е. Данилова, В. Ядов // Социологические исследования. – 2007. - № 7. - С. 1-11.
 136. Дармограй Н. Культура влади трансформаційного періоду / Н. Дармограй // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2005. - № 1. - С.39-50.
 137. Дашичев В.И. О путях России в будущее (Какая модель общественного развития нужна России) / Дашичев В.И. - М.: ИЭ РАН, 2008. - 34 с.
 138. Дзюндзюк В. Ефективність діяльності публічних організацій: [монографія] / Дзюндзюк В.-Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003.- 236 с.
 139. ДеБолт Дж.У. Причины и следствия неудачи модернизации в России. Социокультурный анализ / ДеБолт Дж.У. // Социологические исследования. – 2006. - № 1. - С.1-21.
 140. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико–адміністративні стосунки: матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців, 15-17 червня 2005 р. Україна, Київ, / укл. С.В. Соколик. — К.: «К.І.С.», 2005. — 150 с.
 141. Депенчук Л. Історіософія та філософія Михайла Драгоманова / Депенчук Л., Лук М. - К.: Український центр духовної культури, 1999. - 209 с.
 142. Дергачов О. Україна в європейському та євразійському інтер'єрі / О. Дергачов // Політична думка. – 2000. - № 4. - С.80-91.

143. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: [навч. посіб./ за заг. ред. Н.Р.Нижник, В.М. Олуйка]. –Л.: Вид-во Національного ун-ту «Львівська політехніка», 2002.-352 с.
144. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / [кол.авт.; відп.ред Н.Р.Нижник].-К.: Вид-во УАДУ, 1997.-487 с.
145. Державне управління та державна служба: словник-довідник / [уклад. О.Ю. Оболенський].- К.: КНЕУ, 2005.- 480 с.
146. Державне управління: Теорія і практика / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. - К.: Юрінком-Інтер, 1998.- 431 с.
147. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / [під заг.ред. Н.Р.Нижник].- К.: Ін_Юре, 1998.-264 с.
148. Димитров Ф. Новите европейски демокрации и трансатлантическата връзка// Спосіб доступу: <http://razum.org/docs022004/02Dimitrov.doc>
149. Дискусия върху българския преход, организирана от редакционния екип на списание *РАЗУМ* .(18 март 2003 г. в София, х-л //"Радисън")// Спосіб доступу: <http://www.mediatimesreview.com/september03/Razum-pregled.php>
150. Дмитриев М.Э. Развитие потенциала государственного управления: уроки стран с переходной экономикой / Дмитриев М.Э. // Вопросы государственного и муниципального управления.- 2007. - Т. II , №2-3.- С. 5-16.
151. Довідник з історії України (А-Я): [посіб. для серед.загальноосв. навч.закл./ за заг.ред.І. Підкови, Р.Шуста].-[2-ге вид., доопр.і допов.]. -К.: Генеза, 2001.-1136 с.
152. Догонващото развитие.- София.: Институт за философски изследвания Білгарска академія на науките, 2004.-348 с.
153. Долженков О. Посткомуністичні трансформації в країнах Центрально-Східної Європи та СНД: порівняльний аналіз / Долженков О. // Нова політика.- 2000. - № 5. - С.12-16.
154. Долженков О.О. Трансформація політичних систем України та Білорусі: порівняльний аналіз: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня док. політ. наук : спец. «.....» / Долженков О.О.- НАНУ.Інститут держави і права ім. В.М.Корецького, 2005.- 36 с.
155. Друкер. Бизнес и инновации: [пер. с англ.] / Друкер, Питер Ф. - М.: «И.Д.Вильямс», 2007.-432 с.
156. Друлак П. Метафора как мост между рациональным и художественным // Современная политическая лингвистика.- Екатеринбург.-2006.- С.136-151// Спосіб доступу: <http://www.philology.ru/linguistics1/drulak-06.htm>
157. Дубов Д.В. Основи електронного урядування / Дубов Д.В., Дубова С.В. -К.: Центр навчальної літератури, 2006.-176 с.
158. Дубенко С.Д. Державна служба в Україні: [навч. посіб] / Дубенко С.Д.- К.: Вид-во УАДУ, 1998.- 168 с.
159. Дубовицкий, В. Н. Понятие и система органов исполнительной власти в законодательстве Республики Беларусь /В. Н.

- Дубовицкий.//Журнал российского права. -2004. - № 2. - С. 135 – 140.
160. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии / Дюркгейм Э.- М.: Наука, 1990.
161. Європейська інтеграція / [укладачі М.Яхтенфукс, Б.Колер-Кох].-К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія».-2007.-394 с.
162. Європейський Союз та Україна: стратегія відносин в контексті розширення.-К.:«К.І.С.».-2003.- 206 с.
163. Ебергардт П. Центрально-Східна Європа – міф чи реальність / Ебергардт П. - Postup – Поступ, Львів. - № 211, 26-27 грудня 2000 р.
164. Европейска интеграция: учебно помагало за местната администрация / [ред. Шикова И.].-София: ИЕИИ/НБУ/ЕЦО “Лактеа”, 2001. - 58 с.
165. Европейският Союз след 1 май 2004 – има ли шок от разширяването? Последници за Югоизточна Европа и за разширения Съюз, доклади от конференция – двуезичен сборник на български и английски / Николов К.-ред.-София.: БЕКСА, - 2004. -640 стр.
166. Егоров В. Административная реформа в России: Замисел, реалии и ожидания / Егоров В. // Эффективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матеріали наук.-практ. конф./ за заг. ред.. В.І. Лугового, В.М. Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2003.- Т. 1. -536 с., с.7-17.
167. Ермаханова С.А. Субэлиты о модернизационных процессах в Казахстане [Электронный ресурс] // Социология и общество. Пути взаимодействия : III Всероссийский социологический конгресс, 21-24 октября 2008 г. Москва-2008 : Программа. Тезисы докладов. Публикации. Организаторы. - М. : Ин-т социологии РАН, РОС, 2008. - Секция № 14. Социология элиты. Мировая и российская проекция. - CD-ROM [2 с.].
Способ доступу:
http://www.isras.ru/abstract_bank/1208518808.pdf
168. Ермаханова С.А. Теория модернизации: история и современность / Ермаханова С.А. // Актуальные проблемы социально-экономического развития: взгляд молодых ученых: [сб. науч. тр. / под ред. В.Е. Селиверстова, В.М. Марковой, Е.С. Гвоздевой]. - Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005. - Разд. 2. - С. 233-247.
169. Жекова С. Регионални аспекти на човешката бедност в Централна и Източна Европа//
Способ доступу:
http://209.85.135.132/custrom?g=cache:4Qm7nHurmysJ:www.ue-varna.bg/uploads/per_pro/IZV2.6Jekova.pdf
170. Жилияев І. Коли завершаться соціально-економічні трансформації в Україні? / Жилияев І. // Економічний Часопис-XXI. -2008.- №7-8.
171. Жуков В.И. Россия в глобальной системе социальных координат: социологический анализ и прогноз / Жуков В.И.// Социологические исследования.- 2008.- № 10.- С. 29-40.
172. Жуков В.И. Россия в глобальной системе социальных координат: социологический анализ и прогноз: доклад на 11 съезде Союза социологов России.-М.: Узд-во РГСУ, 2008.-108 с.

173. Журавський В. Політична система України: особливості, фактори, чинники права / Журавський В. // Віче. – 2000. – № 2. – С. 49-65.
174. Зазнаев О. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты / Зазнаев О. Казань: Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина, 2006. – 374 с.
175. Зазнаев О.И. Смешанные формы правления, или как масло соединяется с водой // Полис, 2005, № 4 // Спосіб доступу: <http://www.politstudies.ru/arch/2005/4/12.htm>
176. Зазнаев О.И. Сравнительный метод в изучении форм правления// Спосіб доступу: http://www.ksu.ru/fl5/k2/sb_06/zaznaev.rtf
177. Заславская Т.И. Социология общественной жизни: очерки теории / Заславская Т.И., Рывкина Р.В. - Новосибирск: Наука, 1991.
178. Захаров Н.Л. Организационное поведение государственных служащих: [учебное пособие] / Захаров Н.Л.-М.: ИНФРА-М, 2009.-237 с.
179. Зашкільняк Л.О. Центральна-Східна Європа на етапі трансформації: економіка і суспільство в період від середньовіччя до модернізації (XV-XVIII ст) / Л.О. Зашкільняк, М.Г. Крикун // Український історичний журнал. – 1998. - № 1. - С. 157-159.
180. Звіт про відрядження до Італії з метою участі у семінарі "Реформа державної служби в Європі" першого заступника Начальника Головного управління України М.О. Борсука// http://idis.guds.gov.ua:8000/cgi-bin/valprint_itn.sh?0p12033410.html
181. Здіорук С.І. Проблеми функціонування політичних партій України в системі владних відносин: [монографія] / Здіорук С.І., Бичек В.В. - К.: НІСД, 2001.-144с.
182. Зеленько Г.І. Україна і Польща: моделі політичної модернізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політичн. наук : спец. 23.00.02 / Г.І. Зеленько , - К., 2001.- 20 с.
183. Зінченко Г.П. Социология управления / Зінченко Г.П. - Ростов-на-Дону: Фенікс, 2004. -384 с.
184. Имитацията на административна реформа ще спре България в пътя ъ към ЕС // Спосіб доступу: <http://www.capital.bg/show.php?storyid=220481>
185. Інноваційні процеси в системі державного управління і місцевого самоврядування: [наукове видання /за ред. канд. екон. наук, професора М. В. Афанасьєва]. – Харків: Вид. ХНЕУ, 2006. – 212 с.
186. Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів. – К. – 2001; Розвиток громад і регіонів України. – К. – 1999.
187. Институциональная политология: современный институционализм и трансформация России / [ред. М. Патрушев]. -2006.
188. Инструментите за хоризонтална интеграция в ЕС.- София: Център за социални практики, 2003.-6 с.
189. Информационно-аналитический портал Адрес Бунича// Спосіб доступу: <http://bunich.ru/encyclopedia/index.php?id=3>

190. Информационные технологии и государственное реформирование в странах Европы: прогноз на 2010 год: по материалам форума Microsoft для государственных деятелей Европы, Информационный бюллетень Microsoft. - Вып. 25. Август 2004.- Microsoft.-72 с.
191. Исаков Л.А. Прусский патернализм как историческая предпосылка социально-рыночного хозяйства ФРГ / Исаков Л.А. // Журнал Историко-экономические исследования. – 2006. - Т.7, №2.
192. Іщенко О. Особливості кадрової політики в умовах реалізації стратегічного курсу України в Європейський Союз / Іщенко О. // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матеріали наук.-практ. конф.; за заг. ред.. В.І. Лугового, В.М. Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2003.- Т. 1.-536 с., с.3-7.
193. Кабінет Міністрів України// Спосіб доступу: <http://www.kmu.gov.ua>
194. Калинова Е. Български преходи / Калинова Е., Баева И. - 1939-2002.- София: парадигма.-2002.
195. Каменка Ю. Політичний націоналізм: еволюція ідеї / Каменка Ю.// Націоналізм: [антологія. 2-ге вид. / упоряд. О.Проценко, В.Лісовий].- К.: Смолоскип, 2006.-684с. - («Політичні ідеології»), с.89-103
196. Капустин Б.Г. Идеология и политика в посткоммунистической России / Капустин Б.Г. - М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 136 с.
197. Капустин Б.Г. Конец “транзитологии”? (О теоретическом осмыслении первого посткоммунистического десятилетия) / Капустин Б.Г. - Полис, 2001. - № 4.
198. Кара-Мурза С.Г. Советская цивилизация. От начала до наших дней / Кара-Мурза С.Г.- М.: Алгоритм, 2008.- 1200 с.
199. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і неокласичних інтерпретаціях: [монографія] / Карась А. - К. Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. -520 с.
200. Каспэ С.И. Империя и модернизация. Общая модель и российская специфика / Каспэ С.И. - М.: 2001.
201. Касьянов Г. Теорії нації і націоналізму / Касьянов Г. – К.: Абрис, 1999. – 352 с.
202. Катаев С. Л. Соціокультурна трансформація сучасного українського суспільства: дис. д- ра соціол. наук: 22.00.01 / Катаев Станіслав Львович. - К., 1998. – 380 л. - Бібліогр.: л.372-380.
203. Катаев С.Л.. Трансформація сучасного українського суспільства : постмодерністський контекст / Катаев С.Л.. // Людина і політика. – 1999. - № 3 .
204. Кирдина С.Г. Импорт концепций, прежние подходы или новые самостоятельные теории? / Кирдина С.Г. // Социологические исследования. – 2001. - №8. - С.35-41.
205. Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России / Кирдина С.Г. - [1-е изд.].- Москва: ТЭИС, 2000. - 213 с.; [2-е изд.].- Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2001.- 308 с.

206. Кирдина С.Г. Об институциональных матрицах: макросоциологическая объяснительная гипотеза / Кирдина С.Г // Социологические исследования. - 2001. - № 2.- С. 13-23.
207. Кирдина С.Г. Теория институциональных матриц: в поисках новой парадигмы / Кирдина С.Г // Журнал социологии и социальной антропологии. - 2001.- № 1.- С. 101-115.
208. Кирдина С.Г. Современные социологические теории: актуальное противостояние? / Кирдина С.Г // Социологические исследования. – 2008. - №8. - С.18-28.
209. Киров В. Публичная власть / Киров В.-София: ИК «Сиела»,2004.-282 с.
210. Климов И. Респонсивность власти как баланс суверенитета и социальной поддержки / Климов И. // Социологический журнал. – 2006. - №3-4. - С.1-11.
211. Клямкин И.М. Советское и западное: возможен ли синтез? / Клямкин И.М. - Полис, 1994, 4, с. 57-77; 5, с. 75-95.
212. Князев В. Розвиток ануки державного управління на сучасному етапі / Князев В. // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: матеріали наук.-практич. конф. за міжнародною участю. 31 травня 2005 р., Київ.- К.: Вид-во НАДУ.- 2005. Т.1. - С.29-31.
213. Князев В. Сучасні суперечності в науці про державотворення / Князев В. // Державне управління перехідних суспільств в умовах глобалізації: матеріали засідання міжнародного круглого столу.-К.: Українські пропілеї.-2001.-32 с.
214. Князев В. Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень / Князев В., Бакуменко В. // Вісник УАДУ.-2000.-№2.- С.341-358.
215. Князев В. Глобалізація як альтернативна форма цивілізаційного розвитку України / Князев В., Войтович Р. // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матеріали наук.-практ.конф./ за заг.ред. В.І.Лугового, В.М.Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2003.-Т.1. - 536 с.-с.74-76.
216. Коваленко А.Чим виміряти ефективність влади / Коваленко А.// Віче.- 2001.-№1. - С.85-95.
217. Козырин А.И. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах / Козырин А.И. - М.: ТЕИС.-2006.-287 с.
218. Колбеч Г.К. Політика: основні концепції в суспільних науках / Г.К.Колбеч. -К.: КМ «Академія».-2004.-127 с.
219. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юридич. наук: 12.00.01. / Колишко Р. А. – Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ, 2003. -19 с.
220. Колісниченко Н.М. Європейська державна служба і її традицією та реформуванням// Спосіб доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/3/02.pdf>

221. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні: [монографія] / Колодій А.- Львів: Червона калина, 2002.-276 с.
222. Колодко Г. Глобалізація і перспективи розвитку постсоціалістичних країн / Колодко Г.-К.: Видавництво «Основні цінності».-2002.-248 с.
223. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-ІУ. Офіційне видання.-К.: Міністерство юстиції України.-2006.-124 с.
224. Консультації з громадськістю. Напрями, технології, досвід [метод. посібн.] / Н.К. Дніпренко, М.Г.Тараненко, Н.В.Окша; заг.ред. А.В.Толстоухова.-Х.: Нове слово, 2004.- 32 с.
225. Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах / [пер. з англ.]-К.: «К.І.С.», 2006.-274 с.
226. Корель Л.В. Механизм адаптации в силовом поле российского модернизационного проекта: попытка интерпретации [Электронный ресурс] // Социология и общество. Пути взаимодействия: III Всероссийский социологический конгресс, 21-24 октября 2008г. Москва-2008: Программа. Тезисы докладов. Публикации. Организаторы. - М. : Ин-т социологии РАН, РОС, 2008. - Сессия 16. Социальные процессы: управляемость и спонтанность. - CD-ROM [2 с.]. Спосіб доступу: http://www.isras.ru/abstract_bank/1209303160.pdf
227. Корель Л.В.Социология адаптации: вопросы теории, методологии и методики / Корель Л.В. - ИЭОПП СО РАН. - Новосибирск : Наука, 2005. - 423 с.
228. Корытцев М.А. Механизмы перераспределения и мобилизации в контексте господства института власти-собственности в России: исторические параллели и вызовы современности / Корытцев М.А. // Журнал историко-экономических исследований. – 2007. - Т.8. №2. - С. 1-12.
229. Коровицына Н.В. Восточноевропейский путь в судьбах и образах «простого» и «образованного» человека / Коровицына Н.В. // Социологические исследования. – 2003. - № 10. - С. 1-23.
230. Коровицына Н.В. Среднеевропейские славяне: после трансформационного «шока», или на пути к «постмодерну» / Коровицына Н.В. // Социологические исследования. – 2004. - №11. - С. 1-13.
231. Коровицына Н.В. Чешская социология о реальном состоянии общества и вновь о его «человеческом лице» / Коровицына Н.В. // Социологическое исследование. – 2003. - №5. - С.20-29.
232. Косела К. Интеллигенция Польши на рубеже веков. Опыт эмпирического исследования идентификации / Косела К. // Социологические исследования.-2007. - № 2. - С.1-21.
233. Кравченко С. До питання розвитку методології реформування державного управління / Кравченко С // 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.
234. Кравченко С. Досвід реформування системи виконавчої влади у країнах Центральної і Східної Європи та Російській Федерації / Кравченко С. // Вісник НАДУ, 2005. - №2. - С. 46-53.
235. Кравченко С. Зміна конституційної моделі організації виконавчої влади в Україні та досвід країн Центральної і Східної Європи / Кравченко С // Вісник НАДУ при Президентові України.-К.-Вид-во НАДУ.-2005. - № 4. - С. 43-52.
236. Кравчук І.В. Управління процесом гармонізації польського права з правом ЄС: досвід для України / Кравчук І.В. // Вісник НАДУ.- 2004.- №2.- С. 417-424.
237. Кравчук Л.М. Актуальні питання теорії та практики проведення в Україні адміністративної реформи / Кравчук Л.М. // Вісник УАДУ при Президентові України.-1999.- №4.- С.5-12.
238. Краснодембски З. Постмодерните дилеми на културата / Краснодембски З. -София.: Стигмати, 2004.-216 с.
239. Кремень В.Г. Коллективность и индивидуальность: цивилизационный срез проблемы / Кремень В.Г. // Социологические исследования. – 1990. - №8. - С.13-21.
240. Кремінь В. Україна : шлях до себе. Проблеми суспільної трансформації / Кремінь В., Ткаченко В -К.:1998.
241. Кресів О. Національна держава і право в умовах глобалізації / Кресів О., Ткаченко О. // Право України. – 2007. - №6. - С. 146.
242. Кривошея В. Українська національна еліта (регіональні аспекти формування) / Кривошея В // Наукові записки.-Вип.9.-НАН України.-К.-1999.-С.282-294.
243. Кудров В.М. Центральная и Восточная Европа: десять лет перемен / Кудров В.М. // Общественные науки и современность. – 2001. - №1.- (1-16).
244. Кузнецов И. Парадигма транзитологии (Плюсы и минусы объяснительной концепции переходного периода) / Кузнецов И. // Общественные науки и современность.-2000.-№5. - С.46-51.
245. Кузманова Й. Болонский процесс в България\ \ Спосіб доступу: <http://bologna.hrdc.bg/pdf/b05s/BProcess.doc>.
246. Кузьо Т. Посткоммунистические транзиты: три измерения или четыре? / Кузьо Т // Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций.- Харьков: Константа, 2005.-Вып.3.-С.169-181.
247. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989-1999 гг)-Идеи и люди // Спосіб доступу: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>
248. Кулицький С. Інформаційно-аналітична діяльність як інструмент забезпечення сталого розвитку української економіки за умов глобалізації

- / Кулицький С. // Україна: події, факти, коментарі. – 2008. - №3. - С.34-38.
249. Кучма Л.Д. Україна – не Росія / Кучма Л.Д.- М.: Время, 2004.-560 с.
250. Лазор О.Д. Формування інституту публічної служби: гносеологічний аспект / Лазор О.Д., Лазор О.Я // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: матеріали наук.-практич. конф. за міжн. участю, 31 травня 2006 р., Київ, у 2-х т.- за заг. ред.. О.Ю.Оболенського, В.Мю.Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2006. - Т.1, с. 284-286.
251. Лазор О.Д. Територіальна організація влади в Україні: [навчальний посібник] / Лазор О.Д., Лазор О.Я., Чемерис А.О.-К.: ДАКОР, 2007.-576 с.
252. Лапин Н.И. Модернизация базовых ценностей россиян / Лапин Н.И. – Социс, 1996. - 5 с.; 3-23 с.
253. Лапин Н.И. О многом и едином в российской трансформации / Лапин Н.И. // Общественные науки и современность. - 2002.- 36 с.; 28-32 с.
254. Латыпов Д.А. Реформирование государственной службы в постсоциалистических странах: общее и особенное (сравнительно-политический анализ опыта России и Польши): автореф. дис.на здобуття наук. ступеня канд. полит. наук : спец.« 23.00.02» / Латыпов Д.А., - Уфа, 2007. – 20с.
255. Лахижа М.І. Забезпечення тендерної рівності в органах публічної влади Польщі /Лахижа М.І. //Теоретичні та прикладні питання державотворення. Електронне наукове фахове видання , 2008, №2. Одеса.- Вид-во ОРІДУ НАДУ// <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>
256. Лахижа М. Зміни інститутів та механізмів управління у процесі адміністративно-територіальних реформ (приклад Полтавщини)/ Лахижа М. \\\ Вісник державної служби України.-2005. - №3. - С.28-33.
257. Лахижа М.І. Етикет застосування державної та місцевої символіки (методичні матеріали)/ Лахижа М.І. \\\ Актуальні проблеми внутрішньої політики.-К.-2004, №2, с.96-99.
258. Лахижа М.І. Європеїзація публічної адміністрації: приклад Польщі/ Лахижа М.І. // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління, 2008, №1, с. 85-89
259. Лахижа М.І. Історія села Круподеринці/Лахижа М.І., Єгоричева С.Б., Ставнюк В.В.-Полтава: АСМІ, 2008.-332 с., іл.
260. Лахижа М.І. Історія цивільної служби в Польщі (витоки, становлення, розвиток) /Лахижа М.І.//Теорія та практика державного управління: Зб.наук.праць.-Вип.2 (21).-Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр».-2008.-480 с., с.39-44
261. Лахижа М.І. Методологічні та практичні проблеми розвитку публічної адміністрації в Україні/ Лахижа М.І. // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. Випуск 3/2008. Право-Економіка-Управління.-с.281-283.
262. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації на регіональному рівні/ Лахижа М.І. // Вісник державної служби України.-2009, №2, с.47-51

263. Лахижа М.І. Підготовка фахівців з європейської інтеграції: досвід Болгарії та Польщі/ Лахижа М.І. //Вісник державної служби України, 2008, №3,с.52-56
264. Лахижа М.І. Польський досвід реформування діяльності публічної адміністрації на основі принципів європейського адміністративного простору// Актуальні питання всесвітньої історії та методика їх викладання. Матеріали доповідей і повідомлень Третього Всеукраїнського семінару (27-28 березня 2007 року).-Полтава:АСМІ.-2007.-с. 276-287
265. Лахижа Н.И. Посткоммунистическая модернизация/ Лахижа Н.И. //«Государственное управление. Электронный вестник» Вып.№20. Сентябрь 2009 г..- Спосіб доступу: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2009/20/Lakhizha.pdf>
266. Лахижа Н.И. Путь Демократической крестьянской партии Германии к оппозиции / Лахижа М.И. // К истории борьбы за демократию и политические преобразования в странах Европы и России.- Караганда.-1990.-102 с (с.43-53).
267. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід)./ Лахижа М.І.-Полтава: РВВ ПУСКУ.-2008.-132 с.
268. Лахижа М.Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України / Лахижа М. //Вісник державної служби України.-2005. - №1. - С.9-12.
269. Лахижа М.І. Теоретичні та правові аспекти модернізації цивільної служби в Польщі/ Лахижа М.І. //Теорія та практика державного управління: Зб.наук.пр._ X.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008.-Вип.4 (23) с. 45-52
270. 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.-292 с.
271. Лахижа М.І. Умови та причини трансформації урядів у республіці Польща (1989-2008 роки)/ Лахижа М.І. // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.- 2009, №1, с. 16-24
272. Лахижа М. Управління сільськими територіями на Полтавщині: історія і сучасність / Лахижа М. //Історична пам'ять.-Полтава.-2001.-№1-2. - С.45-60.
273. Лахижа М., Черчатий О. Етичні основи діяльності публічної адміністрації в Польщі// Спосіб доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/n_1_2007/doc/5/05.pdf, 11 с.
274. Ле Гофф Ж. Цивілізація середньовікового Запада / Ле Гофф Ж. [пер. с франц. под общ. ред.. В.А.Бабинцева; послесл. А.Я.Гуревича.] - Екатеринбург: У-Фактория, 2007.-560 с.
275. Левин И.С. Германский ордолиберализм – методологическая основа модели «социального рыночного хозяйства» / Левин И.С. // Журнал историко-экономические исследования.-2006. - Т.7, №1.

276. Леліков Г . Організаційно-правове удосконалення державної служби / Леліков Г . // Вісник УАДУ.-1999.- №4.-С.13-18.
277. Леліков Г. Проблеми та перспективи державної служби / Леліков Г. // Вісник державної служби України.-1996.-№1.-С.5-10.
278. Леліков Г. Стратегія реформування державної служби / Леліков Г. // Вісник УАДУ.-2000.-№3.-С. 13-16.
279. Леліков Г. Удосконалення системи державної служби у контексті Європейського вибору / Леліков Г. // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: наук.-практ. конф.:за заг. ред.. В.І. Лугового, В.М. Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2003.- Т. 1, 536 с.; с.23-30.
280. Лемак В. Державно-правова реформа в Чехословаччині в умовах постсоціалістичної модернізації та поділу федерації: [монографія] / Лемак В. - Ужгород, 2002. - 248 с.
281. Лемак В. Реформа управління на рівні країв у Чеській Республіці / Лемак В. // Актуальні проблеми державного управління. - 2002.- Вип. 10. - С. 306–314.
282. Лемак В. Конституційна реформа в Чеській Республіці в умовах вступу країни до НАТО і ЄС: досвід для України / Лемак В. // Право України. - 2003.- № 8. - С. 128–131.
283. Лемак В. Постсоціалістична держава: теоретико-правові проблеми: [монографія] / Лемак В., Нижник Н. - Ужгород, 2003.- 104 с.
284. Лемак В. Цікавий досвід Чеської Республіки / Лемак В., Нижник Н. // Право України. - 2002. - № 12.- С. 150–154.
285. Лемак В. Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи: досвід для України / Лемак В., Нижник Н. // Вісник державної служби.- 2003.- № 2. - С. 56–59.
286. Леонова А.О. Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України / Леонова А.О., Давидова В.П., Новачук О.О.: навч.-метод. посіб.- К.: ДПА України, 2007.-390 с.
287. Линьов К. Принцип нелінійності у державному управлінні / Линьов К. // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю, 24 травня 2004 р.,Київ.- К.: Видавництво НАДУ, 2004.- Т.1, 428с.
288. Литвак Б.Г. Управленческие решения / Литвак Б.Г.-М.: «Тандем», Узд-во ЄКМОС, 1998.-248 с.
289. Лісничий В.В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн / Лісничий В.В. -Харків: Торнадо.-2001.-252 с.
290. Лісовий В.С. Культура – ідеологія – політика / Лісовий В.С. - К.: Вид-во ім. Олени Те ліги.-1997.- 352 с.
291. Лоза О. Культура державного управління: онтологічний аспект / Лоза О. // Вісник УАДУ при Президентіві України.-К.: 2000. - №1.- С.19-26, с.22-23.

292. Луговий В.І. Актуальні питання реформи центральних органів виконавчої влади в Україні / Луговий В.І., Нижник Н.Р., Князев В.М., Бакуменко В.Д., Кравченко С.О.// Державне управління: теорія і практика. Електронне видання НАДУ. -2005.- №1 // Спосіб доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej1/index.html>
293. Луговий В.І. Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду) / Луговий В.І. // Підвищення кваліфікації державних службовців: зб.наук.пр./кол.авт. Кер. П.С. Назимко. -К.:Вид-во НАДУ, 1999.-С.108-138.
294. Лэйн Д. Преобразование государственного социализма в России: от «хаотической» экономики к кооперативному капитализму, координируемому государством?// Мир России.-2001, №1, с.1- 19// Спосіб доступу: http://www.hse.ru/journals/wrldross/vol00_1/lane.htm
295. Майноуг К. Анатомія націоналізму / Майноуг К. //Націоналізм: [антологія. 2-ге вид. / упоряд.: О.Проценко, В.Лісовий]. - К.: Смолоскип, 2006.-xliv+684 с.- («Політичні ідеології»), с. 119-155.
296. Макаренко Б.И. Посткоммунистические страны: как измерить трансформацию// Спосіб доступу: <http://www.mgima.ru/uplods/files/makarenko>
297. Малиновський В. Реформування територіальної організації влади Польщі: уроки для України / Малиновський В. //Вісник НАДУ. - 2007.- №3. - С.235-243.
298. Мальковская И.А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / Мальковская И.А. // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2006. – № 8. – С. 27–43.
299. Мангейм Д.Б., Рич З.К. Политология. Методы исследования / Мангейм Д.Б., Рич З.К. пер. с англ. М.: Весь Мир, 1997. - 544 с.
300. Манлиев Г. От реформа към модернизация на административна система// Спосіб доступу: http://www.becsa.org/start_bg.php?id=BE2003_16
301. Маркс К. К критике гегелевской философии права / Маркс К., Энгельс Ф. Соч.-20е изд.-т.1.-С.271-272.
302. Мартиненко В.М. Формування системи публічного управління в Україні і відповідної державної кадрової політики / Мартиненко В.М. // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: матеріали наук.-практич. конф. за міжн. участю, 31 травня 2006 р. Київ, у 2-х т.- за заг. ред.. О.Ю.Оболенського, В.М.Князева.- К.: Вид-во НАДУ, -2006.-Т.1.- С. 284-286.
303. Мартинюк С. Співвідношення довіри й недовіри в українському суспільстві з точки зору аналізу сьогодення / Мартинюк С. //Україна - 2002. Моніторинг соціальних змін / за ред.. В.Ворони, М.Шульги.- К.: Інститут соціології НАН України, 2002.- 668 с.- с. 498-508.

304. Масленникова Е. Государственная гражданская служба в Российской Федерации / Масленникова Е., Пресняков М., Татарина Л., Чаннов С. - М.: - «Ось-89». - 2006. - 320 с.
305. Матвеева С.Я. Модернизация общества и конфликт ценностей// спосіб доступу: http://www.libertarium.ru/libertarium/1_lib_matv19.
306. Мау В.А., Новиков В.В. Об экономической стратегии России в объединенной Европе// Спосіб доступу: <http://magazines.russ.ru/nz/2003/4/mau.html>
307. Медведчук В. Соціал-демократична модель суспільного розвитку: передумови становлення в Україні / Медведчук В. // Політична думка. – 1999. - №4. - С.16-29.
308. Международный институт государственной службы и управления РАГС при Президенте РФ// Спосіб доступу: http://pedsovet.org/mtree/task,viewlink/link_id,3033/Itemid,118/
309. Мельвиль А.Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам / Мельвиль А.Ю. // Политические исследования. - 1998.- №2. - С.9-14.
310. Мельвиль А.Ю., Харитонов О.Г. Транзитология (теоретические и практические аспекты).-М.: МГИМО (У).-2002.- Спосіб доступу: <http://www.mgimo.ru/fileserver/biblioteka/tranzitologia2002.doc>
311. Матеева М.Събитията в Източна и Централна Европа.-Съфия,ИК «Проф . Марин Дринов.-2008.-288 с.
312. Мельник Т. Гендерна експертиза українського законодавства. Сутність, необхідність та методологічні основи / Мельник Т.-К.: Логос.- 2001.-46 с.
313. Мельник Т. Міжнародний досвід гендерних перетворень / Мельник Т. - К.: Логос.-2004.-320 с.
314. Мельниченко В. Централізація системи державної служби як важливий напрям її вдосконалення / Мельниченко В. // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матеріали наук.-практ. конф./ за заг. ред.. В.І. Лугового, В.М. Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2003.- Т. 1. 536 с.- с.214-216
315. Мельтюхова Н. Організація зворотного зв'язку в державному управлінні / Мельтюхова Н. // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матеріали наук.-практ. конф./ за заг. ред.. В.І. Лугового, В.М. Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2003.- Т. 1. 536 с.-с.216-218.
316. Меннинг Г. Реформа государственного управления: международный опыт / Меннинг Г., Парисон Н.- М.: Весь мир.-2006.- 470 с.
317. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н.Гнидюк (ред.), А.Новак-Фар, Я.Гонцяж, І.Родюк. – К.: Міленіум.2003. -384 с.
318. Мостовий Г.І. Механізми підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні: [монографія] /

- [Г.І.Мостовий, О.Ю. Амосов, А.О. Дегтяр та ін]; за заг. ред.. проф. Г.І.Мостового.-Х.: Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2004.- 208 с.
319. Мілова М. І. На шляху до парламентської демократії: болгарський варіант: [монографія] / Мілова М. І. – Одеса: Астропринт, 2005. – 328 с.
320. Министерство на държавната администрация и административната реформа //Спосіб доступу: <http://www.mdaar.government.bg>
321. Минчев О. Посткомунистическа Европа пред предизвикателството на разделения Запад// Спосіб доступу: <http://www.iris-bg.org/files/PCEUBG.rtf>
322. Михайловська О. Роль політичної еліти у процесах інституціоналізації громадянського суспільства / Михайловська О. // Політичний менеджмент. – 2006. – № 5. – С. 19 – 23.
323. М.І.Михальченко Соціально-політична трансформація України: реальність, міфологеми, проблеми вибору/ М.І.Михальченко, В.С. Журавський, В.В.Танчер.- К.: Логос, 1997.- 180 с.
324. Михальченко Н.И. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы / Михальченко Н.И. - К.: Ин-т социологии НАНУ, 2001.-440 с.
325. Місцевий та регіональний розвиток в Україні. Досвід Полтавщини.-К.: Центр Ін-ту Схід-Захід.-2001.-287 с.
326. Михальченко Н.И. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы / Михальченко Н.И.-К.: Ин-т социологии НАНУ, 2001.-440 с.
327. Москвин Д.Е. Институциональная неопределенность как результат трансформации политической системы в России [Электронный вестник. Выпуск №11.] / Москвин Д.Е.// Государственное управление. Июнь 2007 г.// Спосіб доступу: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2006/7/Moskvin.pdf>
328. Мотренко Т. Основні підсумки виконання Головним управлінням державної служби України Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2003 році та завдання на 2004 рік / Мотренко Т.// Вісник державної служби України.-2004. - №1.-С.4-10.
329. Мотренко Т. Реформа державної служби в контексті адміністративної реформи в Україні / Мотренко Т. //Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: матеріали наук.-практич. конф. за міжнародною участю, 31 травня 2005 р., Київ.- К.: Вид-во НАДУ.- 2005.- Т.1. С.16-22.
330. Мотренко Т. Сучасний досвід організації державної служби в зарубіжних країнах (виступ у Секретаріаті Кабінету Міністрів України 22 червня 2007 року) / Мотренко Т. // Вісник державної служби України.- 2007. - № 2. - С. 24-37.
331. Мотренко Т. Уряд буде рекомендувати всім органам влади впроваджувати в себе СУЯ/ Мотренко Т.\\ Світ якості України.- 2005.- №6-7. -С.9-11.
332. Мотренко Т. Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління (до 10-річчя галузі «Державне управління» в

- Україні) / Мотренко Т., Бакуменко В., Васильєва О.//Вісник державної служби України.-2007.-№4. - С. 6-15.
333. Мулдашев Э. От кого мы произошли ? / Мулдашев Э. - М.: 000 «АиФ-Принт».-2002.-448 с.
334. Мюллер К. Смена парадигм посткоммунистической трансформации / Мюллер К., Пикель А. // Социологические исследования. – 2002. - №9. - С. 67-82.
335. Народно събрание на Република България//<http://www.parliament.bg/>
336. Націоналізм: [антологія. 2-ге вид. / упоряд.: О.Проценко, В.Лісовий.]. - К.: Смолоскип, 2006.-xlv+684 с.- («Політичні ідеології»).
337. Нижник Н. Р. Виконавча влада в Україні / Нижник Н. Р.-К.: Вид-во УАДУ.-2002.-128 с.
338. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: проблеми і перспективи / Нижник Н. Р. // Вісник УАДУ.-1995.-№1.-С.47-53.
339. Нижник Н.Р. Державна служба в Україні як фактор державотворення / Нижник Н. Р. // Вісник державної служби України.-1995.-№1.-С.47-53.
340. Нижник Н. Р. Науковий фундамент у державному управлінні – небезпека дефіциту / Нижник Н. Р. // Державне управління перехідних суспільств в умовах глобалізації: матеріали засідання міжнар. круглого столу.-К.: Українські пропілеї.-2001.-32 с.
341. Нижник Н.Р. Проблеми сьогодення державного управління в україн / Нижник Н.Р. // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: матеріали наук.-практич. конф. за міжнародною участю. 31 травня 2005 р.: К.: Вид-во НАДУ.- 2005. Т.1. С.23-29.
342. Нижник Н. Конституційна реформа як спосіб адаптації правової системи до вимог євроінтеграції (досвід Чехії і Словаччини) / Нижник Н., Лемак В. // Державне управління в умовах інтеграції України в європейський Союз: матеріали наук.-практич. конф. за міжнародною участю. 29 травня 2002 р.: К.: Вид-во УАДУ.-2002. Т. 1.С. 53-57
343. Нижник Н. Форма державного режиму в постсоціалістичних країнах / Нижник Н., Лемак В. // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матеріали наук.-практ. конф./ За заг. ред.. В.І. Лугового, В.М. Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2003.- Т. 1. -536 с.- с.207-210.
344. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Нижник Н.Р., Машков О.А.-К.: Вид-во УАДУ, 1998.- 160 с.
345. Нижник Н. Про співвідношення державного управління і виконавчої влади / Нижник Н., Мосов С. // Вісник УАДУ при Президентіві України.-К.: 2000.- , №4. - С.23-29.
346. Нижник Н. Політична реформа в Україні – важливий крок до Європейської інтеграції / Нижник Н., Олуйко В.// Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матеріали наук.-практ. конф./ за заг. ред.. В.І. Лугового, В.М. Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2003.- Т. 1.-536 с.; с.191-194.

347. Нижник Н.Р. Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект) / Нижник Н.Р., Олуйко В.М., Яцюк В.А.-Львів: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка».-2003.- 300 с.
348. Нинюк І.І. Особливості розвитку державного управління у контексті європейського вибору / Нинюк І.І., Нинюк М.А. // Університетські записки.-2006.-№3-4.-С.358-362.
349. Ніцше Ф. По той бік добра і зла. Генеалогія моралі / Ніцше Ф [пер. з нім. А.Онишко].-Львів: Літопис, 2002.-330 с.
350. Новейшая история стран Центральной и Юго-Восточной Европы: [программа дисциплины].-Екатеринбург:Уральський державний університет ім. М.Горького, 2006.- 18 с.
351. Новий тлумачний словник української мови. У трьох томах [уклад. В.Яременко та О.Сліпушко]. -К.: Вид-во «Аконіт».-2006.-Т.1.-928 с.; т.2. - 928 с.; т.3.-864 с.
352. Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию: Пер. с англ./ Р.Каплан, Д.Нортон.- М.: Олімп-Бизнес, 2003.- 294 с.
353. Норт Д. Институциональные изменения: РАМКИ АНАЛИЗА / Норт Д. // Вопросы экономики. – 1997. - №3.
354. Норт Д. Вклад неоинституционализма в понимание проблем переходной экономики. Лекционные выступления 7 марта 1997.// Спосіб доступу: <http://www.wider.unu.edu>
355. Нуреев Р.М., Латов Ю.В. Конкуренция западных институтов частной собственности с восточными институтами власти-собственности в России 1990-2000// Спосіб доступу: <http://www.hse.ru/data/391/842/1235/Nureev>.
356. Нуреев Р.М. Азиатский способ производства как экономическая система / Нуреев Р.М. //Феномен восточного деспотизма.- М., 1983.- С.62-88.
357. Нуреев Р.М. Социальный рыночный порядок в Германии: путь от теории к практике / Нуреев Р.М. // Журнал историко-экономические исследования.-2006. - Т.7. №1
358. Нуреев Р.М. Стратегия и тактика российской модернизации в свете концепции социального рыночного хозяйства Нуреев Р.М. // Экономический вестник Ростовського державного університету.- 2006.- Т.4. № 4. - С.11-24.
359. Нуреев Р.М. Россия: неизбежна ли деприватизация? / Нуреев Р.М., Рунов А.Б. // Вопросы экономики. - 2002. - № 6.- С. 10-31.
360. XI симпозиум Московской высшей школы социальных и экономических наук и Интерцентра// Спосіб доступу: <http://www.msses.ru/win/science/kuda/program2004.html>
361. Оболенски Н. Практический реинжиниринг бизнеса. Инструменты и методы для эффективного изменения / Оболенски Н.- М.: Изд-во «ЛОРИ».- 2004.- 368 с.

362. Ойзерман Т.И. Не пора ли позитивно переосмыслить полузабытую «теорию фактов» / Ойзерман Т.И. // Социологические исследования.- 2004. - № 4. - С.3-14.
363. Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток: [монографія.] / Олуйко В. М. - К.: Наук.світ, 2001.-237 с.
364. Олуйко В. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: [монографія.] / Олуйко В. -Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005.-326 с.
365. Олуйко В. Особливості реформування публічної адміністрації в Україні / Олуйко В. // Вісник державної служби України.-2006. - №3. - С.24-26.
366. Олуйко В. Проблеми адаптації законодавчого забезпечення діяльності державної служби до стандартів Європейського союзу / Олуйко В. // Вісник державної служби України.-2005. - №1.- С.43-47.
367. Опанасюк Г. Адміністративна реформа в Польщі / Опанасюк Г. // Вісн.УАДУ.-1999.-№3.-С. 364-270.
368. Опанасюк Г.О. Джерельна база дослідження підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи / Опанасюк Г.О. // Вісн. УАДУ.- 2001.- С.175-182.
369. Опанасюк Г. Підвищення кваліфікації державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи / Опанасюк Г. // Вісник УАДУ.- 2001.- Ч.11.-№1.-С.153-159.
370. Опанасюк Г. Система підготовки державних службовців у Польщі / Опанасюк Г. // Вісник УАДУ.- 1999.-№2.- С. 193-199.
371. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи: [монографія] / Опанасюк Г.-К.-Вид-во УАДУ, 2001.-284 с.
372. Орбан-Лембик Л. Психологія управління / Орбан-Лембик Л.-К.: Академвидав.-2003.-568 с.
373. Оріхівський С. Твори. Ер. З латинської та ставропольської / Оріхівський С.- К.: Дніпро.- 2004.- 672 с.
374. Орлик И. Центрально-Восточная Европа между Россией и Западом / Орлик И. // Вестник научной информации (ИМЭПИ РАН). - 1997.- №5.
375. Оцінка впливу як спосіб удосконалення інструментів політики.-К.: Вид-й дім «Академія».-2002.- 74 с.
376. Павленко Ю.В. Передісторія древніх русів у світовому контексті / Павленко Ю.В. -К.: Фенікс.-1994.- 398 с.
377. Павленко Ю.В. Происхождение цивилизации: альтернативные пути [коллективная монография] / Павленко Ю.В. // Альтернативные цивилизации.- М.: Логос, 2000.-386 с. (с.115-128).
378. Павленко Ю.І. Трансформація суспільства та проблеми соціальної політики / Павленко Ю.І.- К.: НІСД . 1997.
379. Пал, А.Леслі Аналіз державної політики / Пал, А.Леслі [пер.з англ.. Іван Дзюб].-К.: Основи, 1999. - 422 с .

380. Панькув І. Существует ли в Польше «Элита элит»? / Панькув І. // Социологические исследования. – 2004. - №8. - С. 43-54.
381. Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность / Паречина С.Г. ; под общ. ред. Е.В. Матусевича. - Мн.: ИСПИ, 2003. - 163 с.
382. Парламентаризм в Україні. Проблеми відкритості, демократизації і довіри. Семінар. Київ, 11 квітня 2000 р // Спосіб доступу : http://www.kennan.kiev.ua/kkp/content/seminars/materials/2000_04_11.pdf
383. Парламенти країн світу // Спосіб доступу: http://kia.court.gov.ua/links/links.php?parent_id=4
384. Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: [монографія] / Пашко Л.А. - К.: Вид-во НАДУ, 2005.-236 с.
385. Пахомова Т. Управління якістю в органах державного управління як необхідна складова їх ефективного функціонування// Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління. Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю.- К.: 2004.- Т.1.- С. 92-93.
386. Пивоваров Ю.С. Публичная политика как операция прикрытия / Пивоваров Ю.С // Независимая газета.- 2006. – 7 февраля.
387. Плешаков К.В. Геополітика в свете глобальних переменн / Плешаков К.В. // Международная жизнь. - 1994.- № 10. -С.32-34.
388. Политики за привлекуванье и задржуванье на млади и високообразовани кадри во државната служба.- Скопје.-Агенција за државни службеници.-2007.- 9 с.
389. Политический атлас современности// Спосіб доступу: http://worldpolities.org/index.php?option=com_content&task=section&id=7&Itemid=218
390. Політичні і економічні перетворення в Росії і Україні.-М.: Три квадрата, 2003.-317 с.
391. Полтавщина: влада на історичних паралелях. - Полтава: АСМІ, 2005.- 392 с.
392. Пономаренко Б.Т. Глобализация и образование. Российское образование: состояние, проблемы, перспективы / Пономаренко Б.Т. // Вісник НАДУ.-2006. - №1. - С.408-411.
393. Попов О. Проект. Розробка та впровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000’’/ Попов О., Полтавець В.-Київ: Атака, 2005.- 64 с.
394. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги / Поппер К.- К.: Основи.-1994. - Т.1-2.
395. Пояснювальна записка до проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців

- у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011 роки»// Спосіб доступу: <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article>
396. Правовое обеспечение интеграции государств Сообщества. К совершенствованию и гармонизации законодательства об антикоррупционной политике в странах СНГ// Спосіб доступу: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=19235>
397. Практичний посібник із застосування інформаційних технологій для гендерних досліджень та гендерних освітніх програм.// Спосіб доступу: <http://www.bibo.gender.org.ua>
398. Предборский В.А. Противоречия модернизации как фактор развития теневых отношений / Предборский В.А., Кунцевич В.П.// Журнал историко-экономические исследования. – 2006. - Т.7. - № 3. -С.1-16.
399. Прижилеская И.Б. Социальная модернизация// Спосіб доступу: <http://chairs.stavsu.ru/polit/courses/4.html>
400. Приобщаване на България към икономиката на Европейския съюз / [ред. Хубенова Т.]. - София: БЕКСА, 2007.-178 с.
401. Приходченко Л. Ресурсне забезпечення ефективності системи органів публічної влади Приходченко Л. //Актуальні проблеми державного управління: збірник наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. Випуск 4 (36).- Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ.- 2008.- С. 86-92
402. Про «Рекомендації парламентських слухань на тему «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації» / Постанова Верховної Ради України від 27 червня 2007 року № 1244-V // Відомості Верховної Ради України , 2007. - № 46.
403. Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: матеріали наук.-практ.конф.за міжнар.участю, 31 трав. 2006 р. Київ. Т.1 / за заг.ред.О.Ю.Оболенкського, В.М.Князева. -К.: Вид-во НАДУ, 2006.-464 с.
404. Проблеми трансформації територіальної організації влади: [зб. матеріалів та документів./ наук. ред. М.Пухтинський.]-К.: Атака, 205.-852 с.
405. Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: [зб. матеріалів та документів./ за заг.ред. М.Пухтинського].- К.: Атіка, 2008.- 600 с.
406. Программа курса «Основы политологии» для студентов факультета международных отношений МГУМО (У) МИД России.-М.: МГУМО (У) МИД Россию. -2001.-48 с.
407. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? [за ред. Т.Ларссона, К.Номдена, Ф.Петітвілля.]. – К.: К.І.С., 2003. – 346 с.
408. Пространство власти: исторический опыт России и вызовы современности. -М.: Московський общественный фонд.-2001.-513 с.
409. Психология госслужбы.-Москва.: -ИДФ.-1996.-222 с.

410. Публична администрация и услуги от общ интерес: Каква европеизация? / М.Манжено.[пер. от англ. Е.Тарашева].- Маастрихт: ЕІРА, Нов български университет.-2006.-168 с.
411. Публична влада та управління: принципи механізми реалізації : [монографія] ; за заг ред. Нижник Н.Р.- Чернівці : Технодрук, 2008. - 432с.
412. Пухтецька, А. Поняття європейського адміністративного простору необхідність запровадження у вітчизняній адміністративно-правовій науці / А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2006. – № 2. – С.38-44
413. Райт Г. Державне управління / Райт Г. -К.: Основи.-1994.-191 с.
414. Райчев А. Привилегировани гладни точки. София: 2000 // Спосіб доступу: <http://www.raichev.org.index.htm>
415. Растоу Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели / Растоу Д. // Полис. - 1996. - № 5. - С. 5-15.
416. Ребкало В.А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / Ребкало В.А., Шкляр Л.Є.- К.: Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003.-172 с.
417. Ремнев А.В. Рассуждение по поводу имперско-региональных понятий// Спосіб доступу: <http://mion.sgu.ru/empires/docs/remnevcourses.doc>
418. Република Српска. Реформа државне управе. Акциони план Владе Републике Српске за обуку, едукацију и развој државних службеника у периоду 2003-2006године// Спосіб доступу: http://www2.adu.vladars.net/php/dokument.php?g=sadrzaj_obuka&id=111
419. Реформа державної адміністрації. Основні поради: доповідь групи, що працює над питанням реорганізації Державної Адміністрації республіки Польща, березень 1992 р.,Варшава. Вип.1. - К.: 1992.-18 с.
420. Реформування публічної адміністрації. Зелена книга.- К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2006.- 48 с.
421. Реформування публічної адміністрації в Україні. Біла книга.-К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2006.-57 с.
422. Ричард А. Источники политической стабильности и нестабильности в Польше / Ричард А., Внук-Липинский Э. // Социологические исследования.-2002. - № 6. - С. 62-73
423. Ровдо В. Мировые политические идеологии: класика и современность / В. Рондо, В. Чернов, А. Казакевич ; учебное пособие под общ. ред. В.Чернова.- Минск, Тон пик, 2007.- 272 с.
424. Розвиток громад і регіонів України. [за ред. С.Максименка]. - К.: Логос, 1999.-164 с.
425. Розширення Європейського Союзу: вплив відносин України з центральноєвропейськими сусідами.-К.: ЄвроРегіоУкраїна, -2001.-358 с.
426. Романов В.Державна політика й реформи / Романов В. // Вісник УАДУ при Президентіві України.- К.: 2001. - №2. - С.72-78.

427. Романюк О. Моделі державного правління: світовий досвід та реалії посткомуністичних суспільств// Спосіб доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=87&c=2160>
428. Романюк С. Політика регіонального розвитку / Романюк С. // Інститути та інструменти розвитку територій.-К.: Міленіум.-2001.-С.41-64.
429. Россия: трансформирующееся общество.-М.-2001
430. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: [монографія] / Рудакевич М.І. -Тернопіль: Астон, 2007.-398 с.
431. Рукавишников В.О. Социологический аспекты модернизации России и других посткоммунистических обществ / Рукавишников В.О.// Социологические исследования. – 1995. - №1. - С. 34-46.
432. Рукавишников В.О. Социология переходного периода (закономерности и динамика изменений социальной структуры и массовой психологии в посткоммунистической России и Восточноевропейских странах) / Рукавишников В.О.// Социологические исследования. – 1994. - № 6. - С.25-31.
433. Рукавишников В. Россия между прошлым и будущим / Рукавишников В., Рукавишникова Т., Халман, Л., Эстер, П.// Социологические исследования.- 1995.- № 5.- С. 75-90.
434. Рязанов В.Т. Реформы и циклы модернизации российской экономики / Рязанов В.Т. // Российский экономический журнал. - 1992. - № 10.
435. Савицький П. Континент Європа./ Савицький П. - М.: Аграф, 1997. - С.297.
436. Сайт Президента республіки Польща// Спосіб доступу: <http://www.prezydent.pl>
437. Сайт Сейму Республіки Польща// Спосіб доступу: <http://www.sejm.gov.pl/>.
438. Сайт Сенату Республіки Польща // Спосіб доступу: <http://www.senat.gov.pl>
439. Гонцяж Я. Самоврядування та територіальна організація в Польщі / Гонцяж Я., Гнидюк Н., Куленкова О., Гуменюк В. ; за заг ред. Гонцяжа Я.- К.: Міленіум; Вид-во УАДУ, 2001.-184 с.
440. Санченко А.Є Європейський адміністративний простір на захисті демократичних цінностей у сфері державного управління // Спосіб доступу: <http://www.univer.km.ua/visnyk/903.pdf>
441. Серикбаєв А.С. Принцип соціальності і питання казахської управлінської моделі державної служби / Серикбаєв А.С. // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: наук.-практич. конф. за міжнар. участю. 29 травня 2002 р.: К.-Т.І.- К.: Вид-во УАДУ.-2002.- С. 53-57.
442. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского сообщества до Европейского Союза / Сиджански Д. -М.: Изд-во РГГУ, 1998.-420 с.

443. Симеонов К. Електронно правителство в България; Електронният път към Европа, "Бюлетин Европа", двумесечно издание на Българската асоциация за изследвания на Европейската общност (БЕКСА), София бр. 4/2003, стр. 1-5
444. Симеонов К. Хармонизация на българското законодателство със законодателството на ЕС в областта на административния капацитет / Симеонов К., Томов К.// Публична администрация. - 2003. - №2. - С. 21-25.
445. Симон Г. Трансформація в Росії та Україні після падіння комуністичного режиму: спільне та особливе / Симон Г. // Політична думка. – 2000. - №4. - С. 3-9.
446. Сирота Н.М. Основы геополитики: учебное пособие. / Сирота Н.М. - СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2001.-136 с.
447. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні./ [під заг.ред. О.П.Дем'янчука].-К.: Факт, 2004. - 224 с.
448. Ситник П. Ідеологія та ідейно-політичні засади державного будівництва в Україні / Ситник П. // Метрологічні та соціально-класові засади творення ідеології української держави: наук.-практ конф. -К.: Ін-т держави і права.-1993.-160 с..
449. Скаленко О. Глобальні резерви поступу / Скаленко О.-К.: Основи, 2000. - 394 с.
450. Смирнов П.И. К вопросу о социологическом моделировании эволюции общества / Смирнов П.И. // Социологические исследования.- 2004.- № 8. - С. 1-24.
451. Сміт Е.Д. Націоналізм та історики // Націоналізм: Антологія. 2-ге вид. / Упоряд. О.Проценко, В.Лісовий.- К.: Смолоскип, 2006.-xliv+684 с.- («Політичні ідеології»), с. 170-177
452. Сморгунов Л. Сетевой поход к политике и управлению / Сморгунов Л. // Политические исследования.-2001. - № 3. - С. 103-110
453. Сорос Д. Про глобалізацію / Сорос Д. - К.: Вид –во Соломії Павличко "Основи".-2002.-173с.
454. Социален диалог, концепции и дейности по нива развитие до присъединяването в ЕС. Отношение на работодателските организации и синдикатите // Спосіб доступу: http://textil.stfi.de/download/sites/download_script.asp?filename=529.doc
455. Соціологічна експертиза в державному управлінні (на прикладі досліджень політичної реформи в Україні): [науково-методичний посібник / за заг.ред В. Д. Бакуменка, Л.Г.Штики. / Кер авт.кол. Ю.П.Сурмін].-К.: Вид-во НАДУ, 2003.-152 с.
456. Сприяння сталому економічному зростанню в Україні.-К.: Альфа-Принт, -2001.- 347 с.
457. Староньова К. Изучение и классификация методов и инструментария предварительной оценки влияния нормативно-правовой базы в Европе// Спосіб доступу: <http://europeandcis.undp.org/home/show/9FDAAE73-F203-1EE9-BF09EFE942A75C7A>

458. Степанович-Захариевская Д. Актуальность исследования идентичности в условиях общественной трансформации на Балканах / Степанович-Захариевская Д. // Социологические исследования.-2008.-№5. - С.1-14.
459. Стець М. Цивільна служба в органах місцевого самоврядування / Стець М. // Польський досвід реформування системи самоврядування з перспективи планованої адміністративної реформи в Україні. - Краків: Запис, 2005.-120 с.
460. Страната на сбъркания приход. Неутешителни диагнози на конференция на българисти в Берлин//http://www.epochtimes-BG.com/2008-05-20_07.html Спосіб доступу:
461. «Стремление разума»: образы в истории, историографии, культуре и политике: [сб. научн. трудов / под ред. А.С. Ходнева].- Ярославль: Изд-во ЯГПУ, 2007.- 142 с.
462. Сурин А.В. Управленцы новой генерации: первостепенная потребность российского государства [Электронный вестник.]: выпуск №11. Июнь 2007 // Государственное управление. г./ Спосіб доступу: [/http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2007/11/Surin.pdf](http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2007/11/Surin.pdf)
463. Сурмін Ю. Експертна оцінка пріоритетів розвитку українського суспільства / Сурмін Ю.// Актуальні питання внутрішньої політики.-2004. - № 2. - С.46-54.
464. Сурмін Ю. Необхідність, характер та зміст модернізації Української держави / Сурмін Ю. // Вісник НАДУ при Президентіві України.- Видавництво НАДУ. – 2008. - № 2. - С.5-21.
465. Сурмін, Ю. Проблема синтезу методологій розвитку України: Спосіб доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-1/txts/SURMIN-1.htm> Спосіб доступу:
466. Сурмін Ю. Ціннісні процеси пострадянського суспільства: методологічний аспект / Сурмін Ю. – К.: 2003.-С. 87-98. – (збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України; вип.1).
467. Сучасна політична ситуація в Україні: між Сходом і Заходом.- К.: Стилос, -2001.- 60 с.
468. Танасиу К. Посткоммунистический политический символизм: новые мифы – старые истории?// Спосіб доступу: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=12808
469. Тарасов И.Н. Порядок формирования верхней палаты как индикатор развития парламентаризма// Спосіб доступу: <http://journal.seun.ru/j20031r/polit/Tarasov.doc>.
470. Тенги Анн де . Восточная Европа: миграционные процессы после расширения ЕС [Электронный ресурс] / Анн де Тенги // Отечественные записки. – 2004. - № 5 (19). – Режим доступа до журн.: <http://www.strana-oz.ru/?numid=20&article=959>

471. Терещенко Ю.І. Україна і європейський світ: Нарис історії від утворення Старокиївської держави до кінця ХУІ ст.:навч.посібн / Терещенко Ю.І. - К.: Перун, 1996.- 496 с.
472. Терин Д.Ф. «Запад» и «Восток» в институциональном подходе к цивилизации// Спосіб доступу: <http://www.nir.ru/Socio/scipubl/sj4-01ter.html>
473. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / Тертичка В. - К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002.-750 с.
474. Технічний університет Габрово. Спосіб доступу: <http://www.tugab.bg/b33.html>
475. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права / Тихомиров Ю.А. - М.: Формула права, 2007. - 485 с.
476. Ткач Д. І. Сучасна Угорщина в контексті суспільних трансформацій: [монографія] / Ткач Д. І. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. НАН України. – К.: МАУП, 2004. – 504 с.
477. Тодоров І.Я. Україна на шляху до європейської та євроатлантичної спільноти: [монографія.] / Тодоров І.Я. - Донецьк: ДонНУ, 2006.-268 с.
478. Тодорова Е. Идентификацията в европейски контекст: От страха и недоверието към рационалното осмисляне // Спосіб доступу: <http://www.elkatodorova.com/articles/EuroIntegrazia.doc>.
479. Тойнби А.Дж. Постыжение истории ; [пер. с англ. / сост.Огурцов А.П.; вступ. ст.Уколовой В.И.; зал. ст.Рашковской Е.Б].– М.: Прогресс, 1991.- 736 с.
480. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: [моногр.] / Токовенко В.В. -К.: УАДУ, 2001.-256 с.
481. Толстоухов А.В. Глобалізація. Влада. Еко-майбутнє / Толстоухов А.В.- К.: Вид-во ПАРАПАН, 2003.-308 с.
482. Трілленберг В. Стратегія управління. Адміністративний менеджмент у державних управлінських установах. / Трілленберг В. - Тернопіль: Економічна думка, 2002.-64 с.
483. Тронь В.П. Стратегія прориву: [моногр.] / Тронь В.П. – К.: УАДУ, 1995.-344 с.
484. Турисбеков З. Реформирование осударственной службы в Республике Казахстан / Турисбеков З. // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матеріали наук.-практ. конф.:за заг. ред.. В.І. Лугового, В.М. Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2003.- Т. 1. - 536 с., с.17-19.
485. Турчинов А.И. Государственная служба России в период реформ: подходы и ошибки / Турчинов А.И. // Збірник наукових праць УАДУ при президентіві України.- Вип..1.- К.: 2003. – С.18-28 .
486. Турчинов А. Государственное управление и государственная служба Российской Федерации / Турчинов А. // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матеріали наук.-

- практ. конф./ За заг. ред.. В.І. Лугового, В.М. Князева.- К.: Вид-во НАДУ. - 2003.- Т. 1. - 536 с., с. 34-43.
487. Уайт С. Еще раз о посткоммунистической транзиции / Уайт С. // Социологические исследования. – 2003. - № 11. - С.22-30.
488. Уголовная политика и проблемы реформирования системы уголовного правосудия России [Электронный ресурс]: *круглый стол ученых-криминологов, членов Совета по Законодательству при Президенте РФ*// *Спосіб доступу: <http://www.narcom.ru/law/system/4.html>*
489. Удовик В. Науково-інформаційні ресурси про президентів та інститут президентства в країнах СНД / Удовик В. // Україна: події, факти, коментарі. – 2007. - №19. - С. 79-86
490. Україна в перехідному періоді. Досвід і стратегія (пер. з англ.): матеріали міжнародного семінару з питань ипкроекономічної політики, 6-13 грудня 1998 р., Пултуську / Ред.. Я.М.Ширмера і Х.М.Султана.; - Альтерпрес.-2000.-214 с.
491. Україна на шляху до Європейського Союзу / Vademecum. Варшава.- Управління комітету європейської інтеграції.- 2006.- 189 с.
492. Україна на шляху у світ: керівники зовнішньополітичних відомств України у 1917-1996 рр.: [біографічні нариси, документи і матеріали].-К.: Вид-во УАДУ, 1996.- 384 с.
493. Україна-Німеччина: розвиток законодавства в рамках європейського права (Ukraine – Deutschland: Entwicklung der Rechtsvorschriften im Rahmen des Europarechts) матеріали українсько-німецького правового семінару (Київ, 21-22 вересня 2005 р.) / Інститут законодавства Верховної ради України. - К.: 2006.-306 с.
494. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року =Ukraine: Governace Assesment. March 2006// SIGMA; [пер. з англ. О.Шаленко / наук.ред.пер. І.Ібрагімова; Вип..ред. А.Вишневський.]. - К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби.- 2007.-248 с. – (укр. та англ. мовами).
495. Україна – 2002. Моніторинг соціальних змін / [за ред.. д.е.н. В.Ворони, д.соц.н.М.Шульги.]. - К.: Інститут соціології НАН України, 2002.-668 с.
496. Українська державність у ХХ столітті (Історико-політологічний аналіз).- К.: Політична думка, 1996.
497. Улюкаев А. Правый поворот// Полит.Ру.30.11.1999.- Спосіб доступу: <http://www.polit.ru/documents/147910.html>
498. Управління людськими ресурсами: в 2 ч. - К.: 1996.-ч.1.-152 с.; ч.2.-31 с.
499. Фісун О. Неопатримоніалізм проти демократії в Україні// Спосіб доступу: <http://www.viche.info/journal/1094/>
500. Фісун О. Типології політичних систем: основні підходи / Фісун О. // Політичний менеджмент. - 2005. - № 5 (14). - С.39-50
501. Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма / Хайек Ф.А. –М.: 1992.

502. Халипов В.Ф. Власть: кратологический словарь.-М.: Республика.-1997.- 431 с.
503. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций: [политология: хрестоматия] / сост. проф. М.В.Василик.- М.: Гардарики, 1999.-761 с.
504. Хачатурян В.М. История мировых цивилизаций с древнейших времен до конца XX века: пособие. /Под ред. В.И.Уколовой.-М.: Дрофа.-2004.- 512 с.
505. Хачатурян Х.В. Інноваційні зміни у функціях і стратегічних орієнтирах системи державного управління// Спосіб доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/philo/05xxvsdu.pdf>.
506. Хачатурян Х.В. Євроінтеграційні детермінанти інноваційних трансформацій державного управління в Україні// Спосіб доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-1/txts/POLITICHNI/06kkvduu.pdf>.
507. Хачатурян Х.В. Інноваційний потенціал державотворчих процесів в Україні та його людський ресурс / Хачатурян Х.В.// Вісник НАДУ при Президентіві України.-2006. - № 2. - С. 67-72.
508. Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты: Манифест современной институциональной экономической теории / Ходжсон Дж.- М.: Дело, 2003.-464 с.
509. Ходнев А.С. Образы международной организации накануне и в годы Первой мировой войны./ Ходнев А.С. // «Стремление разума»: образы в истории, историографии, культуре и политике: сборник научных трудов . Под ред. Проф. А.С.Ходнева.- Ярославль: Изд-во ЯГПУ, 2007, с.65-74
510. Холмогоров Е. Модернизация и сверхмодернизация Спосіб доступу: http://www.katehon.ru/html/top/idea/modernizatsia_i_sverhmodernizatsia.html
511. Цветков В.В. Державне управління і політика: [монографія] / Цветков В.В., Селіванов В.М., Скрипник О.В. - К.: Вид-во «Абрис», 2006.-312 с.
512. Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века. [монографическое исследование].- М.: Наука. 2000-2002. - ТТ.1-3.
513. Център за социални практики// Спосіб доступу: <http://www.csp-sofia.org/>
514. Цонев Ц. Перспективи и проблеми на България на пътя на присъединяване към ЕС / Цонев Ц. // Спец.икономика. - фак. - № 1744.
515. Цуркан М. Визначення поняття та сутності державної служби / Цуркан М. // Вісник вищого адміністративного суду України.-2009.- № 1. - С.10-14.
516. Четыре реформы. От концепции до реализации / [под ред. Л.Колярко-Бобинской].- Варшава: OFICZYNA-NAUKOWA, 2000.-394 с.
517. Чиркин В. Публичное управление / Чиркин В. - М.: Юристъ, 2004.- 480 с.
518. На схід та південь від ЄС: проблеми формування спільного європейського економічного простору : зб.матеріалів міжнародної наук.-практ. конф., 5-7 жовтня 2006 р./ К.: КНЕУ імені Вадима Гетьмана, 2006.- С.19-24

519. Чужиков В.І. Україна в мегарегіональній моделі «Європа концентричних кіл» / Чужиков В.І.// Спільний європейський економічний простір. Гармонізація мега регіональних суперечностей: Монографія; За заг. редакцією Л.С. Лук'яненка, В.І.Чужикова.- К.: КНЕУ, 2007.- с.76-89
520. Чуклинов А.Е. “Прозрачная” государственная политика: некоторые проблемы теории и практики / Чуклинов А.Е. // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2006. – № 8. – С. 44–50.
521. Шаповал В. Вищі органи сучасної держави / Шаповал В. – К.: Програма Л, 1995. – 212 с.
522. Шаповал В. Державний лад країн світу / Шаповал В. - Довід.-К.: Укр.центр правн.студ., -1999.-320 с.
523. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: навч. посіб. / Шаповал В. М., Борденюк В. І., Журавльова Г. С. – К.: Вид-во УАДУ. – 216 с.
524. Шахназаров Г.Х. В поисках утраченной идеи./ Г.Х. Шахназаров // Коммунист. – 1991. - № 4. - С.22-23.
525. Шевченко О.К. До формування громадянського суспільства в Україні та Росії// Спосіб доступу: <http://www.niurr.gov.ua/ukr/zbirka/shevchen.htm>
526. Шепелев М. Східноєвропейський геополітичний простір: анізотропність як властивість його організації / Шепеляв М. // Нова політика. – 1998. - № 1. - С. 43-46.
527. Шестопал Е.Б. Электоральный авторитаризм: казахстанский вариант / Шестопал Е.Б. – Полис: 2002. - 6, с. 172-174.
528. Шикова И. Региональные и местные власти в процессах на европейскую интеграцию / Шикова И. – София: ИЕИИ, 2000. 62 с.
529. Шпенглер О. Закат Европы / Шпенглер О. - Новосибирск, 1993.
530. Штомпка П. Социальные изменения как травма (статья первая) / Штомпка П. // Социологические исследования. – 2001. - № 1. С. 6-14.
531. Штомпка П. Культурная травма в посткоммунистическом обществе / Штомпка П. // Социологические исследования. – 2001. - № 2. С. 3-12.
532. Щорічник СІПРІ 2005: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека: Пер. з англ./ Стокгольм: між нар. Ін-т дослідження миру; Укр. центр екон. і політ. Досліджень ім. О.Разумкова.-К.: Заповіт, 2006.-774 с.
533. Эйзенштадт Ш. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций / Эйзенштадт Ш.; [пер. с англ. А. В. Гордона под ред. Б. С. Ерасова]. — М.: Аспект-пресс, 1999. — 416 с
534. Электронный каталог научной литературы//Спосіб доступу: <http://ukrlibrary.org/02501.htm>
535. Эриксон Э. Трагедия личности. / Эриксон Э. - М.: Алгоритм, -ЭКСМО, - 2008, - 256 с.
536. Юрій М. Соціокультурний світ України./ Юрій М. - К.: Кондор,-2004, - 738 с.

537. Юшкевич А. В. Консолидированная демократия: проблема конвенциональности понятия в рамках теорий демократического транзита / А. В. Юшкевич // Без темы. – 2008. – № 1(7). – С. 82-89.
538. Ядов В.А. В каких теориях изучается постсоветское общество (тезисы)// Спосіб доступу: <http://www.sociology.ru/centr/arch-jadov.html>
539. Яжборовская И. Политологические подходы к проблематике трансформации общественного устройства в странах Центральной и Юго-Восточной Европы [Электронный ресурс] / Яжборовская И. // Международный исторический журнал – 2000. - №7: <http://history.machaon.ru/>
540. Яковлева Е. Зеркало для героя / Яковлева Е. // Российская газета. 12.08.2004.
541. Реформи державного управління Польщі в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ.конф./ за заг. ред.. В.І.Лугового, В.М. Князева.- К.: Вид-во НАДУ, 2003.- Т.1.- С. 536, С. 368-374.
542. Administracja publiczna/ Redakcja naukowa J.Hausner.-Warszawa.- Wydawnictwo naukowe PWN.-2005.-293 s.
543. Administracja publiczna. Przewodnik dydaktyczny dla studentow II roku politologii// Opracowanie: A. Ferens, I. Masek.-Wroclaw.-2006.-15 s.
544. Administracja publiczna. Wyswania w dobie integracji europejskiej/ Red. J/ Czaputowicz.-Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.- 2008.- 462 S.
545. Aniol W. “Medrcy” Zachodu o globalisacji//Przeglad Europejskie.-2002, Nr.2.-S.7-21
546. Antoszewskie A. Koalicje gabinetowe w Europie // W. Bokajlo (red.) Studia z teorii polityki, kultury politycznej I mysli politycznej. Wroclaw: 1996, s.60
547. Baginska E. Odpowiedzialnosc odszkodowawcza za wykonywanie wladzy publicznej.-Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.- 2006.-481 s.
548. Baza dobrych praktyk i wiedzy. Спосіб доступу: <http://www.umbrella.org.pl/doradztwo>
549. Die Bedeutung der Religion für die Identität der Polen, in: Frank Ahlmann (Hsrg.): Kultur, Religion, Region : junge Tschechen, Deutsche und Polen im vereinten Europa, Berlin: Metropol-Verl., 2005, S. 83-99
550. Berzins I. Pravatisierung im Kulturbereich.-B.: VDM Verlag.- 2007.-272 S.
551. Bertelsmann Transformation Index// <http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-798F78F7/bst/hs.xsl/307.htm>
552. Blas A., Boc J. Administracja publiczna.-Warszawa: Kolonia Limited.- 2003.-378 S.
553. Boc J.(red). Administracja publiczna.-Wroclaw:- 2003; Boć J., Prawo administracyjne, Kolonia Limited. - 2001;
554. Die Bundesregierung// Спосіб доступу: <http://www.verwaltung-innovativ.de/>
555. Burnetko K. Sluzba Cywilna w III RP: punkty krytyczne.-Warszawa.- Fundacja im. Stefana Batjrego.- 2003.-75 s.
556. Busch K., Darmann I., Kapust A. Philosophie Responsivitat.-B.:-2007.-224 S.

557. Chodor J. Wpływ Unii Europejskiej na przekształcenia w administracji rządowej w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech // Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Biuletyn. 2002, Nr 43, s.463-467
558. Co Polacy myślą o korupcji. -Czeta Wyborcza, 2003.-02.-21
559. Czaputowicz J. Nauka o państwie / pod red. nauk. Pawła Kaczorowskiego ; [aut.] Jacek Czaputowicz [et al.]. - Warszawa : Szkoła Główna Handlowa, 2006. - 366 s. ;
560. Czaputowicz J. Służba cywilna w instytucjach Unii Europejskiej// Służba cywilna, 2003.-Nr. 6.-S. 37-66
561. Czaputowicz J. Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji// Спосіб доступу: http://www.ppsk.pl/Portals/kignet/Zarządzanie_administracji_publicznej.pdf
562. Czechowski P. Administracja wobec procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem UE //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
563. Departament Służby Cywilnej KPRM// Спосіб доступу: <http://www.usc.gov.pl/usc>
564. Długosz D. Władza wykonawcza a grupy interesu – podstawowe kwestie teoretyczne i praktyka polskiej administracji// Спосіб доступу: <http://www.wsaa.org.pl/pdf/WladzaWykonawcza.doc>
565. Dyskusja wokół raportu „Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne”// Спосіб доступу: http://www.batory.org.pl/korupcja/sc_dysk.htm
566. Der europäische Verwaltungsraum –Supranationale und mitgliedstaatliche Verwaltung in der Europäischen Union// Спосіб доступу: http://www.iias-berlin-2005.de/fileadmin/user_upload/downloads/tagungen/rueckblick/progspeyer.pdf
567. Ehrke M. Die Europäische Union und der postkommunistische Raum. Integration, europäische Nachbarschaftspolitik und strategische Partnerschaft .- Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.-2007.- 28 S.
568. Etzioni A. The active society. New York: Free Press, 1968.
569. European Governance. A White Paper.-Brussels: Commission of European Communities.-COM -2001
570. Filipowicz W. Służba cywilna: Nowelizacyjna zadyszka// Спосіб доступу: <http://www.racionalista.pl/kk.php/s,3626>
571. Fundacja Edukacji Ekonomicznej/ Спосіб доступу: <http://europa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=strony>
572. Fundacja im. Stefana Batorego. // Спосіб доступу: www.batory.org.pl.
573. Fundacja im. Stefana Batorego. Sprawozdanie.2004. – Warszawa. –2005.-
574. Fundacja im. Stefana Batorego. Sprawozdanie.2005.-Warszawa.-2006.
575. Fundacja im. Stefana Batorego. 15 lat. – Warszawa. – 2004. – S. 81.
576. Fundacja «Ośrodek Informacji Środowisk Kobietych – OŚKA» // Спосіб доступу: www.oska.org.pl.

577. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej / Спосіб доступу:
/http://www.frdl.org.pl/fundacja/fundacja.htm
578. Góra C. Powrót Służby Cywilnej i jej szefa //
Gazeta Prawna, 25.02.2008
579. Grabowski M. Liberalizacja usług w UE – implikacje dla Polski// Спосіб
доступу: http://www.sap.com/poland/company/events/sap4europa
580. Grosse G. Polska w Unii Europejskiej: wyswanie dla polskiej administracji/-
Analizy i Opinie.-2003, № 14.- 10 s.
581. Grosse T.G., Olbrycht J. Przygotowania do absorpcji funduszy
strukturalnych.Ocena podjętych działań i rekomendacje. Спосіб
доступу: <http://www.janolbrycht.pl/dwnld/PdafsISPAiO.doc>
582. Grozier M. Le Pheomene bureaucratique.- P.:Editions du Seuil, 1963.-413
p.
583. Grosse G. Silne panstwo,czyli jakie?-Analizy i Opinie.-2006, № 59.- 10 s.
584. Grosse T.G. Wiswania integracji dla administracji. Polska administracja
wobec wyzwan czlokowstwa w Unii Europejskiej // Спосіб доступу:
<http://www.pwe.org.pl/pdf/4608.pdf/>
585. Habermas E. What does sozialism mean today?//Nef Left Rev. 1990, №183,
pp.4-5
586. Hanners U. Notes on global ecumene //Public Culture.-1989.-№1.-P.65-75
587. Hausner J. Jakość rządzenia: Polska bliej Unii Europejskiej, monitoring IV,
Kraków: MSAP I AE.- 2000.
588. Herder-Instituts// Спосіб доступу: [http://www.herder-
institut.de/startseite/publikationen.html](http://www.herder-institut.de/startseite/publikationen.html)
589. Hill H. Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu
den Verwaltungsthemen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur
Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am Donnerstag, dem 8.
November 2007 // Спосіб доступу:
http://www.bundestag.de/Parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs_064.pdf.
590. Historia administracji – wybor zrodel.-Krakow.-Wydawnictwo
Uniwersytetu Jagiellonskiego.-2006.- 392 s.
591. Hoskova J. Europesierung und ihr Einfluss auf politische Institutionen in
der Slowakaj// Salimi-Asl Cerus, Wrasse Eric, Schuch Gereon (Hrsg). Die
Transformation nationaler Politik. Europasierungsprozesse im Mitteleuropa.-
Berlin: Digitale Ausgabe.-2005. s.35-50
592. Implikacje reform Wspolnej Polityki PUnii Europejskiej dla Polski/ Guba
W., Piskorz W. Warszawa: Urzad Komitetu Integracji Europejskiej.-83 s.
593. Infomaty nowa forma kontaktu z obywatelem// Спосіб доступу:
<http://www.pep.neostrada.pl/bip/infomaty.ppt>.
594. Informations-und Datensicherheit als Basis fur eine Moderne Offentliche
Verwaltung// Спосіб доступу: [http://www.telco-
tech.de/fileadmin/Flyer/%F6ffentlicheVerwaltung.pdf](http://www.telco-tech.de/fileadmin/Flyer/%F6ffentlicheVerwaltung.pdf)
595. Instytut Europejski w Lodzi// Спосіб доступу:
<http://www.ie.lodz.pl/index.asp?l=en>

596. Instytut Nauk Politycznych // Спосіб доступу:
<http://www.inp.uw.edu.pl/?q=badania/20052006>
597. Izdebski H., Kulesza M. Administracja publiczna –zagadnienia ogolne.-
Warszawa.-Wydawnictwo Liber.-1999.
598. Izdebski H. Introduction to public Administration and administrative Law.-
Warszawa.-Liber.-2006.-122 S. .
599. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności.
Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze. LexisNexis.-2006.-314 S.
600. Izdebski H., Kulesza M. Administracja publiczna –zagadnienia ogolne.-
Warszawa.:1999
601. Jak działa Unia Europejska. Przewodnik po instytucjach unijnych.-
Luksemburg: Wspólnoty Europejskie.-2006.- 50 s.
602. Jarosz M. Niepokojące konsekwencje polskiej transformacji// Спосіб
доступу: http://www.pte.pl/pliki/1/53/Varia_Jarosz.pdf
603. Jednaka W. Proces kształtowania się systemu partyjnego w Polsce 1989
roku.-Wrocław: 1995. - s.136-137
604. Jonderko, Franciszek: Die Bedeutung der Religion für die Identität der
Polen, in: Frank Ahlmann (Hsrg.): Kultur, Religion, Region : junge Tschechen,
Deutsche und Polen im vereinten Europa, Berlin: Metropol-Verl., 2005, S. 83-
99,
605. Kalkandjieva D., Schnitter, M. Religion and European integration in
Bulgaria // Religion and European integration : religion as a factor of stability
and development in South Eastern Europe; proceedings of contributions from
the Maribor Symposium 2005, Weimar: VDG, Verl. u. Datenbank f.
Geisteswiss., 2007, S. 351-375
606. Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II // Спосіб доступу:
<http://www.kul.pl/11690.html>
607. Kielar B. 1991, O tłumaczeniu tekstów prawnych, w: M. Gizmajer (red.).
Polskie forum przekładu prawniczego, Warszawa : Tepis 1991, 10-19.
608. Knack S, Kugler M, Manning N. Second-Generation Governance
Indicators. International Review of Administrative Sciences. Vol. 69 (2003). P.
345–364.
609. Kodeks postępowania administracyjnego//___Спосіб доступу:
http://pl.wikipedia.org/wiki/Kodeks_post%C4%99powania_administracyjnego
610. Kolodko G. Ot szoku do terapii. Ekonomia I polityka transformacji.-
Warszawa.: Poltext.-1999-400 s.
611. Kollmorgen R. Zivilgesellschaften in Mittel- und Osteuropa. Kontexte,
Probleme, Aussichten// Arbeitsbericht. Nr.40. Internet-Fassung.. Juli,
2006//[http://](http://www.uni-magdeburg.de/isoz/publikationen/download/40.pdf) Спосіб доступу: www.uni-magdeburg.de/isoz/publikationen/download/40.pdf
612. Kolodko G. Polska alternatywa. Stare nity, twarde fakty, nowe strategie.-
Poltext.- Warszawa.-1997.- 140 s.
613. Komisja Europejska// Спосіб доступу:
http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/index_pl.htm

614. Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Komitetu ekonomiczno-spolesnego oraz Komitetu Regionow. Biala Ksiega nt. Usług uzytecznosci publicznej.-Bruksela, 12.5.2004// Спосіб доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2004/com2004_0374pl01.pdf
615. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. || Спосіб доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>)
616. Kostjuk, K. Der Begriff des Politischen in der russisch-orthodoxen Tradition: zum Verhältnis von Kirche, Staat und Gesellschaft in Rußland, (Politik- und kommunikationswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft, Bd. 24), Paderborn: Schöningh 2005, 409 S.
617. Kościół o wejściu Polski do UE// Спосіб доступу: <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/>
618. Kowalski K. Europa: mity, modele, symbole.- Krakow.- Miedzynarodowe Centrum Kultury.- 2002.- 296 S.
619. Kozłowska Zofia Wokół polskiej i rosyjskiej terminologii samorządu terytorialnego// SEMIOSIS LEXICOGRAPHICA, XI, Warszawa 2002, s/25-34
620. Kozuch B. Zarzadzanie publiczne w zarysie.-Bialostok: Wydawnictwo Fundacji Wspolczesne Zarzadzanie.-2005
621. Kozuch B. Zarzadzanie publiczne. W teorii I praktyce polskich organizacji.- Warczawa: Wydawnictwo Placet.-2004.-272 s.
622. Krasnodebskie Z. Demokracja peryerii.-Gdansk.-Slovo-2003
623. Krasnodębski Z.Państwo cieni, cień państwa. Katalog błędów załoycielskich Trzeciej Rzeczypospolitej, Fakt, dodatek Europa (13) 151/04, 30 czerwca.
624. Krzeminski, I. Polen/ Ukraine: traditioneller und "moderner" antisemitismus // Ost-West-Gegeninformationen, Jg. 17/2005, Nr. 3, S. 13-16
625. Krzysztofek K., Szczepanski M., Sarapata A. Czy Polska moze wybic sie na nowoczesnosc?//Przegląd powszechny.-1992, Nr. 6.-s.472-482
626. Kudrycka B. Neutralnosc polityczna urzednikow.-Warszawa.-1991
627. Kudrycka B. Rozwoj kadr administracji publicznej. Teoria I praktyka.- Bialystok: Wyzsza Szkola Administracji Publicznej w Bialymstoku.-2001.-287 S.
628. Kudrycka B., Debicki M. Etyczne administriwanie. Wiswanie dla samorządu terytorialnego.-Warczawa: MUNICIPIUM SA Widawnictwo samorzadowe.-2000.-143 p.
629. Liebau, Antje: Die Rolle der polnischen katholische Kirche im Spannungsverhältnis von Staat und demokratischer Opposition, in: Robert Ristow, Katrin Schäfgen (Hrsg.): Auf den Spuren der "Solidarnosc" : Auslöser der Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa? : Internationaler Workshop des Studienwerks der Rosa-Luxemburg-Stiftung in Gdansk/ Polen 2006, Berlin: Dietz, 2007, S. 65-92
630. Lipowicz I. Prawo obywatela do dobrej administracji || Спосіб доступу: http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/rzecznik/posiedzenia_seminarijne/sem_2005_04_20/px_ref_lipowicz.pdf

631. Literatur- und Forschungsinformayionen zum Thema: "Religion in Osteuropa". Recherche Spezial. 10/2008.-Gesis-IZ, Bonn, Oktober 2008.- 91 s.
632. Loszewska-Olowska M. Podstawy prawa dla dziennikarzy. –Warszawa.: Difin.- 2008.-405 s.
633. Loughlin J. The transformation of Governance: New Directions in Policy and Politics. "Australian Journal of Politics and History. Vol. 50.nr.1, 2004, s.8-22
634. Malec D., Malec J. Historia administracji i myśli administracyjnej.- Krakow.- Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.- 2006.-258 s.
635. Manssen, Gerrit; Banaszak, Boguslaw (Hrsg.):Religionsfreiheit in Mittel- und Osteuropa zwischen Tradition und Europäisierung, (Regensburger Beiträge zum Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 4), Frankfurt am Main: P. Lang 2006, 218 S
636. Marga, Irimie; Sander, Gerald G.; Sandu, Dan (Hrsg.):Religion zwischen Kirche, Staat und Gesellschaft, (Schriften zu Mittel- und Osteuropa in der Europäischen Integration - SMOEI, Bd. 5), Hamburg: Kovac 2007, 289 S.
637. Matheson A. Modernisacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi// Sluzba cywilna, 2003/2004, Nr.7, S. 29-52
638. Mazur S. Kiedy myslimy o administracji // Спосіб доступу: http://www.e-gap.pl/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=25.
639. Mazur S. Wyzwania stojące przed administracją rządową w latach 2009-2013 a plany działań w ramach PO KL po 2008 roku. -Kraków:-Uniwersytet Ekonomiczny.- 2008- 53 S.
640. Merdjanjva I. Religion, Nationalism and Civil Society in Eastern Europe – The Postkommunist Palimpsest. Studies in Religion and Society, Volume 58. The Edwin Mellen Press, Lewiston, Queenston, Lampeter, 2002, 169 p.
641. Michalski W. Rozwoj informatyzacji sektora administracji publicznej w Polsce// Спосіб доступу: <http://www.itl.waw.pl/czasopisma/TiTI/2007/3-4/60.pdf>
642. Migalski M.,Wojtasik W., Masur M. Polski system partyjny.- Warszawa.:Wydawnictwo naukowe PWN.-2006.- 272
643. Ministerstvo vnitra Ceske Republiky – schemat organizacyjny // Спосіб доступу: <http://www.mvcr.cz>.
644. Moderne Technologie bringt öffentliche Verwaltung voran//Deutschland-Online// Спосіб доступу: http://www.deutschland-online.de/DOL_Internet/broker.jsp?uMen=1c72218f-3e63-1114-fbfl-b1ac0c2f214a&uCon=dbe708c2-95be-f011-4fbf-1b1ac0c2f214&uTem=f0470d78-1373-5011-2668-414b826c9940
645. Moderner Staat 2008: Ein Ausblick auf die Verwaltung 2020//http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/aktuelles/03_PM_Zukunftsreport_MODERNER_STAAT.pdf.
Спосіб доступу:

646. Modernizacja administracji publicznej bazująca na informatyzacji. Rekomendacje uczestników X Konferencji „Miasta w Internecie” dla Rządu RP oraz władz wojewódzkich// Спосіб доступу: http://www.konferencja2006.mwi.pl/fileadmin/files/mwi/10_KMWI/dokument_koncowy_X_KMWI.pdf.
647. Moldava T., Wojtaszczyk K.A., Malecki M. Administracja publiczna w procesie dostosowania państwa do Unii Europejskiej.-Warszawa.-Aspra JRFUU.-304 s.
648. Mroz M. Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej). Informacja. Nr. 746// <http://biurose.sejm.gov.pl/tekstxpdf-00/1-746.pdf>
649. Na klientach partii stoja – z prof. Antonim Maczakiem rozmawia Paweł Wronski///Gazeta Wyborcza, 2000.-05.06-07
650. Narodowy Plan Rozwoju. 2004-2006.-Warszawa,-2004-200 S.
651. Neue Technologien für eine neue Verwaltung. Kongress mit Fachmesse für den Public Sektor// Спосіб доступу: http://www.iuk.fraunhofer.de/downloads/Aussteller_Basisinformationen.pdf
652. Nowa ustawa o służbie cywilnej - najważniejsze zmiany w administracji rządowej // Спосіб доступу: <http://www.dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci.php?id=9&look=212>
653. Nowak-Far A. Zarządzanie strategiczne a analiza efektywności reformy administracji publicznej// Służba cywilna, 2001, Nr. 2, S. 132-137.
654. Nowak J. Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny.-Poznań.2004.-218 s.
655. Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym/ Red/ A. Zalewski.-Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.-2007.-417 s.
656. Obszary zarządzania oraz wskaźniki opisowe w metodzie rozwoju instytucjonalnego// Спосіб доступу: <http://www.msap.ae.krakow.pl/wsk.pdf>
657. Ostmitteleuropa im. 14.-17. Jahrhundert — eine Region oder Region der Regionen? Warszawa: wyd. I, 2003.-148 s.
658. Państwowa służba publiczna (red.) K. Zonn-Pasternak, Materiały Reformy Administracji Publicznej, Dział IV, Pracownicy administracji, Warszawa 1993
659. Parlamentarna Grupa Kobiet // Спосіб доступу: www.pgk.kluby.sejm.pl
660. Parus-Jaskulowska, Magdalena: "Wir" und "Europa": polnische Uroskeptiker in der Kampagne vor der Volksabstimmung 2003, in: Heidi Heine-Kirchner, Hans Hennig Hahn (Hrsg.): Politische Mythen im 19. und 20. Jahrhundert in Mittel- und Osteuropa, Marburg: Verl. Herder-Inst., 2006, S. 395-404
661. Paulov J. Der Transformationsprozess in der Slowakei: Eine Zwischenbilanz aus wirtschafts- und regionalgeographischer Sicht// Zwischenbilanz der EU-Osterweiterung – Slovenien, Slowakai und Tschechien als Beispiele. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz/ Occasional Papers, Nr.24, 148 s. S.31-55
662. Pawłowska A. Od wirtualnej biurokracji do elektronicznych rządów//Służba cywilna.-2003/2004, Nr.7, S. 123-136

663. Pawłowski J. Historia systemu służby cywilnej w Polsce : Спосіб доступу: <http://www.dsc.kprm.gov.pl/?id=100>;
664. Peters G.B/ Administracja publiczna w systemie politycznym.-Warszawa: Wydawnictwo naukowe Scholar-1999
665. Peters G.B. The Future of Governing. Four Emerging Models. 1997, University Press of Kansas, Northampton
666. Podraza A. Europa. Galicja. Regiony. Pisma historyczne.-Warszawa: 2006.- 452 s.
667. Podraza A. Europa Srodkowa jako region historyczny // Спосіб доступу: <http://jazon.hist.uj.edu.pl/zjazd/materialy/podraza.pdf>.
668. Die politischen Systeme Westeuropas? Wolfgang Ismayr (HRSg.) – Opladen: Leske u.Budrich.-1999.- 764 S.
669. Politische Responsivität : Begriff, Konzept< Übertragungs-und Messungsprobleme//: Спосіб доступу: <http://www.uni-stuttgart.de/soz/kvv/index.php?act=Attach&type=post&id=64>
670. Polityka równości płci. Polska. 2007. Raport. // Спосіб доступу: http://www.gm.undp.org.pl/files/63/Polityka_rownosci_plci.pdf.
671. Polska. Informacja do Raportu Komisji Europejskiej z postępów na drodze zbliżania Polski do członkostwa w UE – 1999-2000. // Спосіб доступу: <http://www.mojaszkoła.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/o>
672. Polska w Unii Europejskiej doswiadczenia pierwszego roku członkostwa/- Warszawa.-Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.- 2005.-326.
673. Postępowanie administracyjne./Red. Gruszka I., Stozek M. –Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp.z o.o.-2007.-188 s.
674. Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego// Opole: -Univesitet Opolski.-2000.-530 S.
675. Przyszłość sceny politycznej po wyborach 2007 roku.-Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.-2008.-47 S. + Dodatki.
676. PSF Centrum Kobiet Fundacja Feministyczna // Спосіб доступу: <http://www.feministki.org.pl/pl/ekspertyzy.html>.
677. Rabska T. Reforma centrum administracyjnego i gospodarskiego rządu a potrzeby administracji publicznej// Przegląd Sejmowy, Nr.1,s.9-24
678. Ramet, Sabrina P. 'Dein Wille geschehe': zum Verhältnis zwischen katholischer Kirche und Politik in Polen seit 1989,in: Hartmut Behr, Mathias Hildebrandt (Hrsg.): Politik und Religion in der Europäischen Union : zwischen nationalen Traditionen und Europäisierung, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., 2006, S. 281-309
679. Reforma administracji publicznej Seminarium Kancelaria Senatu RP Warszawa, 19 października 1994 (zapis stenograficzny)// Спосіб доступу: <http://www.senat.gov.pl/k3/agenda/seminar/a/s-06.pdf>.
680. Religionsfreiheit in Mittel- und Osteuropa zwischen Tradition und Europäisierung, (Regensburger Beiträge zum Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 4), Frankfurt am Main: P. Lang 2006, 218 S

681. Religion zwischen Kirche, Staat und Gesellschaft, (Schriften zu Mittel- und Osteuropa in der Europäischen Integration - SMOEI, Bd. 5), Hamburg: Kovac 2007, 289 S.
682. Rotfeld A.D. Przyszłość Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa I Obrony//http://www.msz.gov.pl/files/file_library/29/3_258.doc Спосіб доступу:
683. Rydlewski G., Polityka i administracja w rządach państw członkowskich unii europejskiej studium politologiczne, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA, - 2006.-188 s.
684. Rydlewski G. Problemy europeizacji administracji publicznej // Służba cywilna, 2004-2005, c.13-25
685. Rychard, A. Polityka i społeczeństwo w Polsce: ewolucja porządku instytucjonalnego? E. Mokrzycki, A. Rychard i A. Zybertowicz (red.), "Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji," Warszawa: IFiS PAN, 2002.- 147-71.
686. Salimi-Asl Cerus, Wrasse Eric, Schuch Gereon (Hrsg). Die Transformation nationaler Politik. Europasierungsprozesse im Mitteleuropa.-Berlin: Digitale Ausgabe.-2005.- 454 s.
687. Schieber, George; Lisa Fleisher and Pablo Gottret - *Getting Real on Health Financing, Finance and Development*, publikacja Międzynarodowego Funduszu Walutowego, grudzień 2006 r. - Спосіб доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/12/schieber.htm>
688. Sektorowy Program Operacyjny. Rozwój Zasobów Ludzkich. 2004-2006.- Warszawa.-2004.-216 c.
689. Sieć Współpracy Kobiet NEWW – Polska // Спосіб доступу: www.neww.org.pl.
690. *Siedentopf H.* Eröffnungsrede zur Herbsttagung „Der Europäische Verwaltungsraum“ 21. Oktober 2002//http://www.ias-berlin-2005.de/fileadmin/user_upload/downloads/tagungen/rueckblick/redespeyer.pdf
691. *Siedentopf H.* Der europäische Verwaltungsraum –Supranationale und mitgliedstaatliche Verwaltung in der Europäischen Union// Спосіб доступу: http://www.ias-berlin-2005.de/fileadmin/user_upload/downloads/tagungen/rueckblick/progspeyer.pdf
692. *Siedentopf H., Speer, B.*, Europäischer Verwaltungsraum oder Europäische Verwaltungsgemeinschaft? – Gemeinschaftsrechtliche und funktionelle Anforderungen an die öffentlichen Verwaltungen in den EU-Mitgliedstaaten, in: Die Öffentliche Verwaltung 28 (2002), S. 753-763
693. Systemy polityczne Europe Środkowej I Wschodniej. Perspektywa porównawcza.- Antoszewski A. –red.- Wrocław.:Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.-2006
694. Służba cywilna w opinii publicznej: jak o niej informować i jak promować. Podsumowanie wyników badań jakościowych I ilościowych. 2001.// Спосіб доступу: <http://akson.sgh.waw.pl/sknst/usc7.pdf>

695. *Speer, B., Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*, Berlin: Duncker & Humblot, 2002 (340 S.) [mit K. König / M. Adam].
696. *Spor o Polske 1989-99/ red. P. Spiewak.*- Warszawa: -PWN.-2000
697. *Sprawne panstwo w swietle relacji samorsad terytorialny a administracja rzadowa w terenie. Materialy z konferencji zorganizowanej przez Komisie Samorządu Terytorialnego I Administracji Panstwowej pod patronatem marszalka Senatu Longina Pastusiaka 28 maja 2002 r.*-Warszawa: Dzial Wydawniczy Kancelarii Senatu.- 2002.- 142 s.
698. *Sprawozdanie Roczne Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.* -2003.: Warszawa.-68 S.
699. *Staniszki J. Władza globalizacji .-* Warszawa:Wydawnictwo Naukowe Scholar .- 2003 -208 S.
700. *Staniskis J. Polityka postkomunistycznej instytucjonalizacji w perspektywiehistorycznej"*, w: "Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego, Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego"; do druku przygotowali Antoni Sułek i Józef Styk przy współpracy Ireny Machaj Lublin 1994, Lublin: Wydawnictwo UMCS, 1995.- 35-60.
701. *Statut Rady Vlady pro Evropskou Integraci // Спосіб доступу: <http://www.vlada.cz>*
702. *Stefancik, Radoslav: Das christliche Element in der slowakischen Parteienlandschaft*, in: KAS-Auslands-Informationen, 2006, Nr. 2, S. 18-49
703. *Strategia Zarzadzania Zasobami ludskimi Sluzby Cywilnej. Sluzba cywilna –profesionalisci w sluzbie obywatelom/-*Warszawa: Urzad Sluzby Cywilnej.- 2006.- 27.
704. *Strategien fur eine moderne Offentliche Verwaltung in Deutschland und Eurupa// Спосіб доступу: http://www.fokus.fraunhofer.de/de/elan/_docs/FOKUSBasic/eGov_DLR_115.pdf.*
705. *Supernat J. Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)// Europeizacja polskiego prawa administracyjnego, pod redakcją Z. Janku, Z. Leońskiego, M. Szewczyka, M. Waligórskiego, K. Wojtczak, Kolonia Limited 2005, s. 78-86.*
706. *Szczerski K. Administracja publiczna w modelu zarzadzania wielopasmowego. Wyswania dla rozszerznej Unii Europejskiej – przypadek Polski. –*Warszawa: -Centrum Europejskie Natolin.-2005.- 72 s.
707. *Szewczyk H. Zatrudnienie w Sluzbie Cywilnej. Monografia.*-Bydgoszcz-Katowice: Ofizyna Wydawnicza Branta.-2006.- 219 S.
708. *Szkolenie kadr administracji publicznej w związku z przygotowaniem do czlonkostwa polski w Unii Europejskiej// Спосіб доступу: http://www.gminypr.pl/ue/poradnik/dokumenty/01_pravo/instytucje-szkolenie-kadry*
709. *Transformationsprobleme in Mittel- und Osteuropa. Analyse von Edmund Wnuk-Lipinski.* 1995.// Спосіб доступу:

[http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1995/juni1995/transformati
onsprobleme-in-mittel--und-osteuropa.html](http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1995/juni1995/transformati
onsprobleme-in-mittel--und-osteuropa.html)

710. Der Transformprozess in Mittel- und Osteuropa (The Transition Process in Central and Eastern Europe) Vortrag bei dem Landesverband Thuringen des Wirtschaftsrats der CDU Johannes F. Linn Vizepräsident der Weltbank für Europa und Zentralasien Erfurt, den 30. April 2003 Спосіб доступу: <http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/General/2FE4EBDDEB5D4EA285256D670048C234?OpenDocument>
711. Tucek M., Friedlaenderova H., Krivy M., Osysky M. Jak se mate Slovaci, ako se mate Cesi? 10 let po rozchodu. Pr.: MEDIAN, 2003.-207 s.
712. Ukrajina a zapadovropska integracni uskupeni na pocatku tretho tisíciletii// Спосіб доступу: <http://www.nkp.cz/seminar/ukraina.htm>
713. Urząd Służby Cywilnej// Спосіб доступу: www.usc.gov.pl
714. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1593 ze zm.)
715. USTAWA z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity)// Спосіб доступу: <http://www.prawo.lex.pl/bap/student/Dz.U.2003.159.1548.html>
716. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.).
717. Ustawę z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tj. Dz. U. z 2001 Nr 86, poz. 953 ze zm.).
718. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej // Спосіб доступу: <http://bip.kprm.gov.pl/bip/index.jsp?artId=18>
719. Winczorek P. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Warszawa, 2000
720. Winczorek. P. Wstęp do nauki o państwie. Warszawa. – 2000
721. Winiarski B., Konkurencyjność regionów – polityka regionalna – uwarunkowania makroekonomiczne, w: Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjności regionów w procesie integracji europejskiej, pod red.A.Klasika i Z.Zioło, WSIiZ w Rzeszowie, Rzeszów 2002, s. 13-24.
722. Winiarski B., Pięć lat przekształceń systemowych w Polsce – próba ogólnej oceny, w: {procesy transformacji w krajach postkomunistycznych; ocena, kierunki dalszych badań, red. naukową B.Winiarski, Kazimiera Wilk, Wyd. AE we Wrocławiu, , Wrocław 1995, s.9-18.
723. Winiarski B, Regionalne aspekty transformacji systemowej w Polsce – Dolny Śląsk, w: Wrocławski Biuletyn Gospodarczy, Nr 23, zima 1999/2000, Wrocław, 2000 r. s. 26-31
724. Wittkämper G.W. Grundzüge der Verwaltungswissenschaft// Спосіб доступу: http://egora.unimuenster.de/pol/personen/wittkaemper/bindata/WS0809_Verwaltungswissenschaft_LE_8.pdf.
725. Wojnicki J. Grupy interesu w Europie Srodkowowschodnej//Przegląd Europejski.-2002.- Nr.2.- S.113-125.

726. Wolanski M. Europa Srodkowo-Wschodnia w mysli politycznej emigracji polskiej 1995-1975.-Wroclaw: Wydawnictwo Uniwersytetu Wroclawskiego.- 1996.-383 S.
727. Zybortowicz A. Anty-rozwojowe grupy interesow // Спосіб доступу: http://naszemazury.eu/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=636
728. Zielinski E. Zdolnosc polskiej administracji publicznej do realizacji zadan Unii Europejskiej//Przeglad Europejski, 2004, Nr. 2.- S. 18-33
729. Zrownjwazony rozwoj Polski oparty na innowacyjnych technologiach komunikacji i informacji. X Konferencja "Mista w Internecie". Zakopane. 7-9 czerwca 2006 r.// Спосіб доступу: <http://konferencja2006.mwi.pl/>
730. Zwischenbilanz der EU-Osterweiterung – Slovenien, Slovakai und Tschechien als Beispiele. Beitrage zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz/ Neuss B., Jirczek P., Hilz W. (Hrsg.)//Tubingen:- Occasional Papers, Nr.24, 148 s.

Таблица 1. Типология постсоветских государств

Категория	Государство	Перед ачи власт	Цель-ность нации	Полити-ческий строй	Избирател-ьяная система	Индек-с PPI	Индекс формы правл	Freedom House 2008 PR/CL	Бертель-сман 2008	Economist Index Democracy	Полит атлас	GCI 07- 08	GNP PPI \$	GNP PP место	Катего-рия Dia-mo-nd
Транзит успешно завершен	Болгария	+	+	Прем-през	Проп	.78	- 3	1/2	15	49	46	79	10973	65	ЛД
	Венгрия	+	+	Парл	Проп	.69	Парл	1/1	5	38	28	47	21040	40	ЛД
	Литва	+	+	Прем-през	Смеш	.72	- 2	1/1	6	39	32	38	17749	47	ЛД
	Польша	+	+	През-парл	Проп	.66	- 1	1/1	11	46	40	51	16599	52	ЛД
	Румыния	+	+	Прем-през	Проп	.72	- 5	2/2	17	50	31	74	11079	64	ЛД
	Словения	+	+	Прем-през	Проп	.78	- 6	1/1	2	27	45	39	26576	29	ЛД
	Словакия	+	+	Прем-през	Проп	.72	- 4	1/1	7	41	61	41	20002	42	ЛД
	Чехия	+	+	Парл	Проп	.78	Парл	1/1	1	18	36	33	25346	33	ЛД
Транзит необратим	Албания	+	+	Парл	Смеш	.75	Парл	3/3	33	83	56	109	6197	97	ЭД
	Латвия	+	- (+)	Парл	Проп	.84	Парл	2/1	13	43	52	45	18005	46	ЛД
	Македония	+	- (+)	Прем-през	Смеш	.78	- 5	3/3	22	68	76	94	8251	85	ЭД
	Хорватия	+	+ (-)	Прем-през	Проп	.72	- 5	2/2	14	51	27	57	15733	53	ЛД
	Эстония	+	- (+)	Парл	STV	.75	Парл	1/1	3	33	58	27	21860	36	ЛД
Транзит продолжает-ся	Армения	+ /-	+ (-)	През-парл*	Смеш	.53	-1	5/4	41	110	67	93	5769	105	ВПР
	Босния-Герц	-	+ (-)	Конфедер*	Проп	-	-	4/3	40	87	78	106	9964	70	КА
	Грузия	-	-	През-парл*	Смеш	.59	+ 5	4/4	38	104	160	90	4176	119	ВПР
	Молдавия	+	-	Парл*	Проп	.72	Парл	3/4	60	62	81	97	3090	128	ЭД
	Монголия	+	+	Прем-през	Маж	.81	-	2/2	44	56	39	101	3181	126	ЛД
	Россия	-	+(-)	През-парл	Проп*	.44	+ 8	6/5	59	102	93	58	13432	59	КА
	Сербия	+	-	Прем-през	Проп	-	-	3/2	31	55	54	91	7265	94	ЭД
	Украина	+	+	Прем-през	Проп*	.50	0	3/2	35	52	41	73	8624	83	ВПР
	Черногория	-	+	Прем-през	Проп	-	-	3/3	30	58	54	82	≈3800	-	ЭД
Транзит забло-ки-рован	Казахстан	-	+	През*	Проп*	.31	+ 9	6/5	68	120	152	61	10658	66	ЭА
	Киргизстан	-	+	През-парл*	Маж (см)	.41	+ 4	5/4	63	111	154	119	2315	143	ЭА
	Азербайджан	-	-	През	Смеш	.44	+ 6	6/5	87	129	135	66	8521	84	ЭА
Транзит не состоялся	Белоруссия	+	+	През	Маж	.28	+ 7	7/6	89	128	149	-	10167	69	ЭА
	Таджикистан	-	+(-)	През	Смеш	.41	През	6/5	106	149	172	117	1637	155	ЭА
	Туркменистан	-	+	През	Маж	-	През	7/7	115	162	187	119	9483	76	ЗА
	Узбекистан	-	+	През	Непрям	.28	През	7/7	111	160	159	62	2541	135	ЗА

Таблица 1.а. Легенда к Таблице 1.

Столбец таблицы	Пояснение, источник информации	Дата, на которую приведены данные
Категория	Сводная оценка итогов политических процессов в государстве за 1990-2008гг.	2008
Передачи власти	+ /- передача власти, лишь внешне выглядящая демократической.	2008
Цельность нации	+ (-) целостность нации восстановлена после серьезных потрясений. - (+) целостность нации не достигнута, но ситуация улучшается	2008
Политический строй	* государственный строй претерпевал серьезные изменения за время переходного периода. През президентская республика Парл Парламентская республика Прем-през премьер-президентская республика През-парл президентско-парламентская республика	2008
Избирательная система	Маж мажоритарная избирательная система Смеш смешанная избирательная система Проп пропорциональная избирательная система STV - единый передаваемый голос	2008
Индекс PPI	PPI: Индекс власти парламента (Parliamentary Power Index)? Fish M. Steven, Stronger Legislatures, Stronger Democracies , «Journal of Democracy», Volume 17, Number1, January 2006	2005
Индекс формы правл	ИФП = ПрезИ – ПарлИ. Индекс формы правления; разность между индексами полномочий президента и парламента в системах с всенародно избираемым президентом. По: О.Зазнаев, Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства, «Полис», 2007, №2, сс.146-165	2007
Рейтинги Freedom House 2008 PR/CL	Freedom in the World 2008, Freedom House, (Political Rights/Civil Liberties)	
Индекс Бертельсманна 2008	Bertelsmann Transformation Index 2008. Political Management in International Comparison, Bertelsmann Stiftung, Gutersloh.	2008
Economist Index of Democracy	The Economist Intelligence Unit's index of democracy, 2007.	2007
Полит атлас индекс демократи	Индекс институциональных основ демократии, «Политический атлас современности», коллектив авторов, М., МГИМО, 2007	2005
Glob Compet Index 07- 08	Global Competitiveness Index 07- 08 – Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума	
Категория Diamond	L.Diamond, <i>Can the Whole World Become Democratic? Democracy, Development and International Policies, 2003</i> (eScholarship Repository, University of California): ЛД либеральная демократия, ЭД электоральная демократия, ВПР внутренне противоречивый режим, КА конкурентный авторитарный режим, ЭА электоральный авторитарный режим, ЗА закрытый авторитарный режим	2003
GDP PPI	Показатель ВВП на душу населения по паритету покупательной способности на 2007 г. по данным Международного Валютного Фонда и место страны по этому показателю среди государств-членов МВФ. World Economic Outlook Database-October 2007, IMF	2007