

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Стаття присвячена розгляду особливостей теоретичного розуміння питання трансформації системи органів державної влади, представлена характеристика її складових частин. Проаналізовано мету, задачі, характер, чинники, етапи та результати процесу трансформації в державному управлінні на прикладі країн Центральної та Східної Європи, а саме Республіки Польща.

Ключові слова: трансформація, трансформація державного управління, трансформація органів державної влади.

Статья посвящена рассмотрению особенностей теоретического понимания вопроса трансформации системы органов государственной власти, представлена характеристика ее составных частей. Проанализированы цель, задачи, характер, факторы, этапы и результаты процесса трансформации в государственном управлении на примере стран Центральной и Восточной Европы, а именно Республики Польша.

Ключевые слова: трансформация, трансформация государственного управления, трансформация органов государственной власти.

The article discusses the features of the theoretical understanding of the issue of transformation of the system of bodies of state power, the characteristic of its component parts. Analyzed the purpose, objectives, nature, factors, stages and results of the transformation process in public administration at the example of the countries of Central and Eastern Europe, namely the Republic of Poland.

Key words: transformation, the transformation of public administration, the transformation of public authorities.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. З кінця 1980-х років і до початку нового століття в усіх державах Центральної та Східної Європи (в тому числі й Україна) відбувається активний процес реформування системи державного управління й удосконалення органів державної влади, тобто розпочинаються масштабні трансформаційні процеси. У кожній окремій державі трансформаційні процеси типово мають свою локальну та темпоральну визначеність, але є й процеси глобальних трансформацій, які пронизують як всесвіт, так і кожне окреме суспільство з його органами державного управління. Отже особливістю трансформаційних процесів є їх ускладненість. На даному етапі розвитку країн Центральної та Східної Європи особливу теоретичну та практичну цінність становлять наукові дослідження щодо вивчення трансформації державного управління як цілісного фактора успішності країни в світі. Потреба здійснити аналіз теоретичного аспекту трансформаційного процесу викликана прагненням

української системи державного управління до власних перетворень в контексті успішного прикладу польської трансформації органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Вагомий внесок у вивчення проблеми розвитку державного управління зробили українські вчені: В. Д. Бакуменко, М. І. Лахижа, В. М. Мартиненко, В. Малиновський та інші. Вивченню іноземного досвіду трансформації державного управління присвятили свої дослідження Н. А. Гнидюк, І. А. Грицяк, С. Д. Василенко, І. А. Конюхова, А. М. Данилов, Я. Гонцяж, Л. Колярьсько-Бобинська, І. С. Яжборовська та інші вчені. Однак, проблеми теоретичного осмислення специфіки системи трансформації, зокрема місця державних органів влади в реалізації логіки трансформаційних процесів, поки що залишаються найбільш невизначеними.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження автор статті визначив наступні завдання: проаналізувати сучасні теоретичні підходи, що розкривають суть

трансформаційних процесів, визначити особливості, мету, задачі, характер, чинники, етапи та результати процесу трансформації в державному управлінні на прикладі країн Центральної та Східної Європи, а саме Республіки Польща.

Виклад основного матеріалу дослідження. Результативність нашого дослідження детермінована ступенем розуміння і трактування термінів «трансформація», «трансформація державного управління» і «трансформація органів державної влади». Проаналізувавши наукову літературу, можна стверджувати, що «трансформація» має ряд близьких за змістом понять і досить часто використовується в різних областях наукового знання і в публіцистичних текстах. Однак «теорії трансформації» як такої ще не існує. Тому й найбільш вагомим визначенням виступає «трансформація» в широкому сенсі, а «трансформація державного управління» і «трансформація органів державної влади» є складовими частинами масштабного системного процесу трансформації.

Термін «трансформація» походить від латинського слова «transformare», «transformatio» і перекладається як «перетворення», «зміна». В словниках сучасної літературної мови термін «трансформація» подається як перетворення, зміна виду, форми, істотних властивостей того чи іншого об'єкта, видозміна соціальних інституцій та структур, що часом супроводжується їх докорінним оновленням [1, с. 561]. Трансформація означає перехід до якісно нового стану суспільно-політичної організації, характеризує зміни в країнах, які перейшли до нової соціально-економічної політики. Це системний тривалий процес, який в різних країнах відбувається по-різному, відповідно з різними результатами. Тому й різні країни напручують свій власний шлях та досвід трансформації.

Трансформація державного управління представляє собою докорінне перетворення форми та змісту управлінської системи, досягнення нового якісного стану її організації та функціонування, передусім перехід до нових принципів управління. Основним шляхом трансформації системи державного управління виступають відповідні реформи, тому співвідношення між управлінськими реформами та трансформацією управління можна розглядати як співвідношення «шлях – мета». Докорінне перетворення всієї системи державного управління може здійснюватися також в межах соціальних або політичних революцій, проте останні в наш час вважаються менш доцільними, ніж еволюційні зміни за допомогою реформ [2, с. 713].

Трансформація органів державної влади – це зміна їх структури, докорінне перетворення форми та змісту функціонування, досягнення нового якісного стану їх організації. Це спеціально утворені органи, які від імені держави застосовують систему повноважень і механізмів для забезпечення функціонування держави та

реалізації її місії. Виходячи з принципу поділу влади в державному управлінні органи державної влади складаються з трьох гілок (законодавчої, виконавчої, судової), а також державних органів, що не віднесені до жодної з гілок. Це запорука створення демократичної, правової організації державної влади. Подібна ситуація можлива за умов, коли процеси формування та закріплення загальної волі (відповідно, потреб, інтересів і цілей) у законах, виконання законів та безпосереднього управління, контролю за законами і розв'язання конфліктів при їх застосуванні розділені, розмежовані між гілками влади, а отже, скоординовані за допомогою механізму взаємного стримування та противаг.

Мета трансформації – заміна старої партійно-державної системи, створення нової системи державного управління, нового правового простору, суттєве оновлення органів державної влади, виробничого потенціалу суспільства та зростання загального добробуту в державі. Суттєву частину трансформації складають економічні перетворення, оскільки стан економіки країни багато в чому визначає сутність трансформації суспільства, хоча, обов'язково будуть присутні й інші складові трансформації. Трансформаційний процес виявляє себе як мистецтво державного управління в перехідний період, мистецтво вдалого використання плюсів та мінусів конкретної ситуації. Це призводить до підвищення відповідальності державних управлінців країни, їх орієнтацію на громадську думку.

Потреба в трансформації виникає тоді, коли існуючими методами управління не можна розв'язати тих проблем в суспільстві, що починають виникати. Тому постає питання про зміну існуючих принципів, методів, функцій та форм існування. З'являється необхідність визначитися із новими формами, відстежувати успішні приклади змін, виробляти механізми перетворення. Країни, перш за все, мають точно визначити шлях переходу в нову якість з альтернативним вибором найкращого варіанту. Можна виокремити різні за характером шляхи трансформаційних перетворень. Це революційні, еволюційні та імітаційні.

Революційний характер трансформації передбачає фундаментальну структурну зміну існуючої системи державного управління, яка відбувається раптово, миттєво, тобто протягом відносно короткого часу. Багатовіковий досвід світового економічного розвитку свідчить, що революційні зміни часто завершувалися розвалом економіки з великими втратами, вкрай негативними соціальними наслідками і людськими трагедіями. При цьому програми подолання цих наслідків вимагали величезних інвестиційних і поточних витрат, а також відповідного часу. На економічне й технологічне відновлення навіть до рівня стартових рубежів, з яких починається подальший розвиток, уходили десятиріччя.

У той же час еволюційний шлях трансформації не викликає соціальних потрясінь, забезпечує планомірну трансформацію темпами більш високими, бо виключаються періодичні руйнації господарських структур і джерел внутрішніх нагромаджень, які спрямовуються в інвестиційну та інноваційну діяльність у чергових відтворювальних циклах. Інакше кажучи, безперервні процеси оновлення старих і створення якісно нових конкурентоздатних систем, розвитку інфраструктури відбуваються шляхом еволюції значно інтенсивніше і з меншими сукупними витратами.

Імітаційний характер трансформації передбачає перехід від державного соціалізму до ліберальної демократії через запозичення, копіювання успішних прикладів з розвинених країн. Слід зазначити, що трансформаційні процеси й перетворення можуть відбуватися як шляхом зміни влади в країні, так і без такої зміни, шляхом реформування всіх органів та систем державного управління.

Дослідник В. Д. Бакуменко стверджує, що «розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в Україні. Відтак сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого й регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [2, с.150]. У відповідь на вимогу громадян, які були невдоволені великою кількістю державних установ та не надто високою якістю надання ними публічних послуг, уряди багатьох країн світу в кінці двадцятого століття здійснили ряд реформ, що сприяли покращенню розвитку системи державного управління. Нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління суспільством, що означає заміну традиційних способів управління, які базувалися на застосуванні владних повноважень, на більш гнучкі. А також перехід від чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних управлінських послуг.

Основними чинниками, що вплинули на процес трансформації в державному управлінні стали: вимоги суспільства до зменшення чисельності та підвищення продуктивності роботи органів державної влади та державних установ; необхідність запровадження ринкового стилю управління; потреба у децентралізації владної вертикалі; доцільність фокусування уваги на результатах управління, а не на процедурах; прозорість процесів державно-політичного та господарсько-економічного життя; налагодження двосторонньої комунікації між суб'єктами державного управління й широким загалом; досягнення консенсусу в суспільстві.

Оскільки трансформація представляє собою процес, то важливо визначити його етапи. По-перше, відбувається переоцінка існуючого становища в суспільстві та оцінка змісту й масштабів кризи, що має системний характер в країні. На другому етапі трансформації відбувається соціальна діагностика, тобто об'єктивна характеристика сучасного становища в країні, історія його виникнення та пошук можливостей та шляхів виходу із кризової ситуації. На наступному етапі проводиться демонтаж старої системи, ліквідація її реальних невідповідностей досягнутому рівню суспільного розвитку. На останньому етапі відбувається нове самовизначення суспільства, висування та обґрунтування перспективних шляхів розвитку. Таку характеристику етапів процесу трансформації запропонував білоруський вчений Данилов А. М [3, с.10]. Однак, на думку автора, перший та другий етапи трансформаційного процесу можна об'єднати через схожість їхніх задач. Таким чином, можна представити наступну поетапну характеристику процесу трансформації.

На першому етапі проводиться діагностика існуючого становища в суспільстві, визначається історія виникнення кризових явищ в країні. На другому етапі відбувається демонтаж старої системи державного управління, ліквідація її реальних невідповідностей досягнутому рівню суспільного розвитку. На третьому етапі, відповідно, відбувається нове самовизначення суспільства, висування та обґрунтування перспективних шляхів розвитку. Спробуємо дати коротку поетапну характеристику процесу трансформації органів державної влади в країнах Центральної та Східної Європи і конкретно в Республіці Польща та визначимо досягнуті зміни в кожний з етапів.

Перший етап трансформації державного управління та органів державної влади розпочався з визначення того, які норми існування державного управління повинні бути чітко відкинуті і ніколи не будуть відтворюватися. Початком процесу трансформації варто вважати усунення комуністичної партії від влади або, принаймні, ліквідацію її монополії на урядову владу. В Польщі перший етап трансформації представлений роботою «круглого столу», що працював у лютому-квітні 1989 року та включав представників правлячої коаліції, «Солідарності», Загальнопольської угоди профспілок та римо-католицької церкви (всього в переговорах брало участь 56 осіб) [4, с. 340]. В якості безпосереднього результату роботи «круглого столу» 7 квітня 1989 року Сейм прийняв три закони, які започатковували основні зміни в польській політичній і законодавчій системі державного управління та виборчих законів. Найбільш важливими з них були: формування другої палати парламенту, названої Сенатом, можливість вільного висування виборцями

кандидатів до Сейму та Сенату та створення канцелярії Президента замість Державної Ради.

На другому етапі трансформації державного управління та органів державної влади відбувався демонтаж старої системи державного управління, ліквідація її реальних невідповідностей досягнутому рівню суспільного розвитку, що втілювалося в процес прийняття конституцій (1990-ті роки), які стали найкращим інструментом стримування демократичної держави на сучасному етапі. Чинна Конституція Республіки Польща була прийнята парламентом – Національними зборами – 2 квітня 1997 року, підписана президентом А. Квасьневським 16 липня 1997 року і схвалена на референдумі 25 травня 1997 року [5].

На цьому етапі трансформації можна простежити реалізацію змін в структурі та механізмі функціонування перетворених чи нових органів державної влади. В Польщі було внесено принципові зміни в структуру і механізм функціонування як центральних, так і місцевих органів державної влади. Стосовно трансформації центральних органів державної влади в Польщі слід визначити наступне. По-перше, відбулися зміни в структурі та функціонуванні парламенту. Розділ 4 конституції отримав назву: «Сейм і Сенат», тобто відбулося відродження двопалатної структури польського парламенту, яка передбачалась конституцією Польщі 1921 року. На думку російської дослідниці І. Конюхової, побудова парламенту згідно з принципом бікамералізму має здатність «оптимізувати законодавчий процес, відігравати роль гальма та протидії швидким та недостатньо продуманим законодавчим рішенням нижньої палати та відповідно забезпечувати поступальне й стабільне функціонування державності» [6].

По-друге, в прийнятих конституціях з'являється новий орган державної влади – інститут президенства, який був покликаний виконувати важливі політичні функції. В умовах плюралістичного складу парламенту президент повинен забезпечувати стабільність влади, єдність держави і її персоніфікацію, будучи уособленням, або символом цієї держави. Як зазначав відомий російський дослідник сучасної історії Польщі Н.І. Бухарін, «для поляків, особливо для інтелігенції, президент, перш за все, має бути символом і гарантом непорушності Республіки Польща, стабільності її моральних основ» [7, с. 90].

По-третє, як і у більшості економічно розвинених країн світу, в Польщі вища виконавча влада представлена урядом – Радою Міністрів, який проводить внутрішню та зовнішню політику країни, забезпечує виконання законів, видає розпорядження, розробляє держбюджет, керує його виконанням, забезпечує громадський порядок, забезпечує зовнішню безпеку держави (стаття 146). Прийняття в Польщі нової Конституції 1997 р., законів «Про організацію та порядок роботи Ради міністрів і сфери діяльності

міністрів» від 8 серпня 1996 р. [8] та «Про сектори урядової адміністрації» від 4 вересня 1997 р. [9] забезпечили чітке розмежування повноважень між гілками влади, насамперед у трикутнику Президент – Рада Міністрів – Сейм. До сфери повноважень президента належать, перш за все, питання зовнішньої політики та національної безпеки, а Рада міністрів та органи виконавчої влади зосередили у своїх руках усі повноваження у сфері внутрішньої політики. Відбувся перехід від галузевого до функціонального принципу управління, коли міністерства концентрують свою діяльність на функціях планування та стратегічного управління, регулюванні і здійсненні моніторингу соціально-економічних процесів.

Трансформація місцевих органів державної влади в Польщі відбувалася шляхом здійснення адміністративно-територіальної реформи, яка була започаткована в 1990 році, а повністю завершена в 1998 році. Проведення адміністративної реформи було викликано необхідністю оптимізації процесу управління територіями і приведення територіального устрою у відповідність до існуючої в Європейському Союзі системи регіонального поділу NUTS (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics), що запроваджена в 1998 році і являє собою п'ятирівневу ієрархічну класифікацію, де відокремлюються три регіональних рівні (NUTS 1–3) та два місцевих (NUTS 4–5) [10].

Реформою передбачалося: а) внести зміни до територіального поділу, що існував з 1975 року і передбачав поділ Польщі на воєводства й муніципалітети; б) скоротити кількість воєводств і створити другий рівень місцевих органів влади – округи; в) побудувати структури сильної держави й поліпшити управління нею; г) передати значний обсяг влади та фінансових ресурсів із центрального рівня до рук демократично обраних самоврядних гілок влад і д) поліпшити розпорядження громадськими коштами [11, с. 34].

У результаті адміністративно-територіальної реформи польська держава була поділена на 16 воєводств, на території яких існує 308 повітів (від 1 січня 2002 – 315) і 2 489 гмін, з яких 65 – міста зі статусом повіту. Гміни – найбільш важливий рівень державного управління, оскільки їх діяльність націлена на надання основних адміністративних, соціальних послуг та послуг у сфері інфраструктури. В результаті на сьогодні Польща має три рівні місцевого (регіонального) самоврядування, кожен з яких є незалежним від інших, володіє власними активами та фінансовими ресурсами. Місцеві та регіональні органи державної влади не є підлеглими по відношенню до центральних, а діють вільно і незалежно, і залежать лише від перегляду чинної системи законодавства. Відновлення гмінного самоврядування – це шлях до побудови громадянського суспільства в демократичній польській державі.

Третій етап трансформації державного управління та органів державної влади передбачає

визначення бажаних перспектив розвитку країни, відношення населення до змін, що відбулись, формування нового самовизначення суспільства. Про успіхи трансформації країн Центральної та Східної Європи і конкретно Польщі, свідчить їх вступ до НАТО та Європейського Союзу – міжнародних організацій, які висувають до своїх членів високі вимоги щодо додержання політичних свобод і громадянських прав та демократичності політичного устрою. Урядова політика поєднує ліберальні реформи з заходами соціального захисту населення. «Польща – європейська країна і з новою епохою ми маємо достатньо сил для проведення необхідних змін. Нашим завданням стало повернення історичного місця Польщі серед країн Західної Європи, не забуваючи при цьому і своїх сусідів, і те, що добрі відносини з ними визначають наш добробут» – відзначав А. Квасьневський відразу після приходу до влади, чим фактично вперше на офіційному рівні проголошував європейську й атлантичну інтеграцію головним завданням розвитку країни на найближчі десятиріччя [13].

У зовнішній політиці за усіх польських урядів домінував західний вектор, що викликав зворотну реакцію – політичну та економічну підтримку трансформаційних процесів західними демократіями. 12 березня 1999 року Польща стала членом Організації Північноатлантичного Договору (НАТО), що було логічним наслідком змін, які відбувалися в країні після 1989 року та докорінним чином сприяло підвищенню міжнародної безпеки Польщі, а також полегшило процес інтеграції країни з іншими європейськими структурами. У травні 2003 року на загальнонаціональному референдумі 77,5 % поляків висловилися за вступ Польщі до Європейського Союзу. Тобто, протягом тривалого часу, незалежно від зміни польських урядів характерною рисою всього трансформаційного процесу була його спрямованість на перебудову органів державної влади та системи державного

управління в такий спосіб, щоб вона стала більш раціональною, упорядкованою, орієнтованою на задоволення потреб громадян та на ефективне функціонування, достосування до норм ЄС, повернення до традиційної системи державного управління, що існувала до соціалізму.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Виходячи з вищезазначеного можна констатувати, що при переході від тоталітарних режимів до демократичної системи державного управління трансформаційний процес охоплює усі сфери суспільного життя, бо і в політиці, і в економіці, і в культурі – скрізь треба замінити монопольну систему на плюралістичну. Дослідники визначили такий перехід як модель прямого переходу. Сутність цієї моделі полягає в тому, що після загибелі комуністичного (тоталітарного) режиму в країні встановлюється режим електоральної (процедурної) демократії, який поступово консолідується і переростає у ліберальну (структурну) демократію. Такий варіант продемонстрували Польща, Словенія, Естонія, Угорщина, Словаччина, Литва, Латвія, Чехія, які, за висновками «Freedom House», вже стали вільними країнами з консолідованими демократичними режимами. Найбільшим успіхом трансформаційного процесу в Польщі є децентралізація державного управління в поєднанні із сильними інститутами місцевого самоврядування, тобто територіальна реформа, яка є заключним етапом процесу трансформування органів державної влади в Польщі, що продовжувався 9 років. Результатом проведеної трансформації центральних і місцевих органів державної влади в Польщі стало створення держави нового типу, яка служить своїм громадянам і, спираючись на самоврядні інститути та громадянське суспільство, дає можливість формувати й контролювати органи державної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Новий тлумачний словник української мови: у 4-х томах: Т 4 Р-Я / Уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. – К.: АКОНИТ, 2001. – 944 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Данилов А. Н. Переходное общество: проблемы системной трансформации. – Минск: Харвест, 1998. – 432 с.
4. Білянський О. Основні тенденції конституційного процесу в Польщі: законодавчий аспект (1989-1997 рр.) // Україна–Європа–Світ. Міжнародний збірник наукових праць. Серія: Історія, міжнародні відносини / Гол. ред. Л. М. Алексієвць. — Тернопіль: Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2010. — Вип. 5. У 2 ч.: Україна–Європа–Світ: історико-політичні та гуманітарні аспекти розвитку / Міжнародний збірник наукових праць на пошану проф. М. М. Алексієвця. – Ч. 1. – С. 339–344.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe // <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.
6. Конохова И. А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика / И. А. Конохова // Журнал российского права. – 2004. – № 1. – С. 109–120.
7. М. В. Барабанов. «Российский взгляд» на «партстроительство» и политическую жизнь в Польше в первой половине 90-х гг. XX в. Вестник МГГУ им. М. А. Шолохова. Серия «История и политология». 2012. № 3. – С. 79–92.
8. Ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r. – www.sejm.gov.pl.
9. Ustawa o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. – www.sejm.gov.pl.
10. Гонцяж Я. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі. / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк. – К.: Міленіум – Вид-во УАДУ, 2001.
11. Фрицький, Ю. Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації [Текст] / Ю. Фрицький, Н. Ішуніна // Віче. – 2002. – № 6.

12. Kwasniewski A. Pojdimydalej / A. Kwasniewski [Електронний ресурс] // Biuro Aleksandra Kwasniewskiego. Prezydenta RP 1995-2005. – 1996. – Режим доступу : <http://kwasniewskialeksander.pl/english/speeches>.

Рецензенти: Сорока С. В., д.н.держ.упр.;
Матяж С. В., к.н.держ.упр.

© Плевак С. М., 2014

Дата надходження статті до редколегії 9.06.2014 р.

ПЛЕВАК Світлана Миколаївна – аспірант кафедри місцевого самоврядування, регіонального управління та політичної аналітики ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління, організація органів державної влади, реформування органів державного управління, зарубіжний досвід.