

ПРИЧИНИ ТА ПЕРЕДУМОВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У статті досліджуються причини та передумови трансформації системи державного управління Республіки Польща на сучасному етапі. На підставі історичних фактів визначаються передумови початку трансформаційних процесів та аналізуються причини політичної зацікавленості Польщі в трансформації системи державного управління за європейським зразком.

Ключові слова: система державного управління, трансформація, демократичний режим, Європейський Союз.

Плевак С. Н. Причины и предпосылки трансформации системы государственного управления Республики Польша на современном этапе.

В статье исследуются причины и предпосылки трансформации системы государственного управления Республики Польша на современном этапе. На основании исторических фактов определяются предпосылки начала трансформационных процессов и анализируются причины политической заинтересованности Польши в трансформации системы государственного управления по европейскому образцу.

Ключевые слова: система государственного управления, трансформация, демократический режим, Европейский Союз.

Plevak S. M. The Causes and Background of Public Administration Transformation in Poland Republic on the Modern Conditions.

The article deals with the causes and background of the public administration transformation in the Poland Republic on the modern conditions. Based on the historical facts the prerequisites of beginning transformation processes are defined. The causes of Polish political interest in the transformation under the European model are analyzed.

Keywords: system of public administration, transformation, democratic regime, the European Union.

Проблема підвищення ефективності державного управління на сучасному етапі актуальна для будь-якої країни незалежно від рівня її політичного та соціально-економічного розвитку. Зарубіжний досвід має важливе значення для підвищення якості діяльності системи органів державного управління в Україні в напрямку реалізації її стратегічної мети – інтеграції до європейської та євроатлантичних структур (ЄС, НАТО).

Республіка Польща є неформальним лідером регіону Центрально-Східної Європи. Свідченням цього є набуття членства в НАТО (12 березня 1999 р.), вступ до ЄС (1 травня 2004 р.), зростання життєвого рівня населення. Найбільшим успіхом початку 1990-х років стала побудова фундаменту демократичних порядків. Від початку реалізації плану економічних перетворень у січні 1990 р. Польща досягла значних результатів. Вона стала першою країною в Центральній та Східній Європі, яка пододала економічні кризові явища та добилася зростання ВВП, розміри якого перевищили дореформений рівень. У період 1995–1999 років темпи економічного зростання Польщі були найвищими серед країн соціалістичного табору. В 1999 р. ВВП країни на 20 % перевищив ВВП 1989 р. [1, с. 163].

Польща й Україна є стратегічними сусідами та партнерами, що набуває великого значення після включення Польщі до європейської та євроатлантичної інтеграції, оскільки Україна тепер має безпосередній кордон з Альянсом та ЄС. Досвід, набутий завдяки зусиллям польського суспільства на шляху входження до НАТО, вступу до ЄС, важливий для України як приклад побудови демократичної держави, впровадження механізмів ринкової економіки і створення громадянського суспільства. Зрозуміло, що саме цей напрямок розвитку Польщі став визначальним у реалізації рішень трансформації системи державного управління, тому що без активної підтримки країн Західної Європи важко було би говорити про значні досягнуті перетворення в Польській державі.

Окремі аспекти політичних передумов європейської інтеграції Республіки Польща отримали висвітлення в науковій літературі. Це роботи В. С. Ложечкіна, В. В. Кобильник, Ю. О. Каганова, С. В. Бочарова, П. М. Щербаня, Т. Ю. Щербань. Крім вітчизняних досліджень, слід відзначити роботи польських вчених, таких як Л. Бальцерович, Є. Латошек, на які спирався автор при

написанні статті. Але треба зазначити, що, як правило, в більшості робіт ця проблематика розглядається дослідниками узагальнено для всіх країн Центральної та Східної Європи і є недостатньо вичерпною для Республіки Польща.

Проте, незважаючи на існування значного масиву літератури, в якій висвітлюються різні аспекти обраної для дослідження проблеми, стан її наукового осмислення не можна вважати достатнім. Це безпосередньо й формує актуальність вивчення трансформації системи державного управління Республіки Польща з аналізом причин та передумов цієї трансформації. Головною метою цієї статті є намагання з'ясувати, з яких історичних передумов та об'єктивних причин розпочинала трансформацію системи державного управління Польща та якою мірою ці умови вплинули на подальші етапи її демократичних перетворень.

Цілі роботи полягають у дослідженні основних чинників передумов та причин трансформації системи державного управління Республіки Польща на шляху до Євросоюзу. В процесі дослідження автор статті визначив наступні завдання:

проаналізувати історичні та політичні передумови на міжнародній арені до початку 90-х рр. ХХ ст., які стали визначальними для Польщі у вирішенні питання про початок трансформації системи державного управління комуністичного типу в систему державного управління європейського зразка;

визначити причини політичної, економічної та стратегічної зацікавленості Республіки Польща в проведенні трансформації системи державного управління та розбудові демократичного режиму в країні на шляху до вступу в Європейський Союз.

Трансформація системи державного управління Республіки Польща відбулася не водночас, а постає як історичний процес, що мав початок, розвиток та буде мати продовження. Слід відзначити прагнення громадськості Польщі трансформувати, тобто змінити не тільки політичну основу, систему суспільства, а й політичну культуру суспільства і особистості в оновленій державі.

Система управління в будь-якій державі представлена сукупністю взаємопов'язаних або взаємодіючих елементів, які функціонують на засадах ієрархічної побудови, під керівництвом єдиного центру, що дає змогу визначити мету та завдання діяльності, шляхи їх реалізації за посередництвом використання наявних ресурсів та механізмів управління. Державне управління передбачає діяльність держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [2, с. 186].

Тобто перед лідерами держави постала задача перетворення зруйнованого соціалізму на систему демократії, ринкової економіки та соціальної справедливості – таких складних задач країни Західної Європи, наприклад, не вирішували ніколи в історії. Йдеться про зміну всієї системи, а не лише про програму реформ. Подібні операції заслужено названі «трансформацією», оскільки означають перебудову, перетворення та зміну ідей, цінностей, структур та знарядь влади [3, с. 547].

Історичні зміни, які пережила Польща наприкінці ХХ століття, називають посткомуністичною трансформацією. Це, на думку Л. Бальцеровича – організатора та ідейного натхненника польських економічних реформ, – унікальні зміни. По-перше, посткомуністична трансформація має гігантські масштаби. Це зміни політичного устрою (демократизація, утвердження верховенства закону), економічної системи (перехід від адміністративно-командної економіки до ринкової), радикальне розширення громадянського суспільства та лібералізація засобів масової інформації. Визначальним фактором трансформації є демонтаж та переустрій комуністичної системи державного управління – структури, яка систематичним та найжорсткішим чином пригнічувала індивідуальні свободи як економічного так і позаекономічного характеру. По-друге, трансформація за всіма вказаними напрямками відбувалася одночасно, на відміну від значної кількості західних країн, в яких формування капіталізму та утвердження верховенства закону передували переходу до демократичних систем державного управління. По-третє, за що слід дякувати Богові, посткомуністична трансформація відбулася відносно мирним шляхом. Це дійсно була безкровна революція [4, с. 7].

Будь-які процеси перехідного періоду починаються з аналізу передумов, тобто таких умов, що успадковані країною історично. Першою історичною передумовою трансформації системи державного управління Республіки Польща можна назвати неприйняття польським народом

прорадянського режиму. У Польщу комуністичний режим був привнесений ззовні – в результаті визволення території країни від нацистських окупантів військами Червоної армії взимку 1944–1945 рр. Нав'язування комуністичного режиму викликало збройний опір патріотичних сил Польщі. У країні розгорнулася неоголошена громадянська війна. У відповідь на заходи комуністичного режиму, які реалізовували ленінський план будівництва соціалізму, у 1956, 1968 рр. та 1970-80-х роках поляки проводять масові антиурядові акції. У 1956 р. польський уряд для придушення виступу громадян використовує війська – загинуло 74 особи. У 1968 р. мітинг студентської молоді був розігнаний міліцією, 35 осіб було заарештовано. У 1970 р. страйк робітників судноверфей Гданська й Гдині розігнаний із застосуванням вогнепальної зброї, вбито 44 особи. У 1976 р. після масових виступів трудящих проти підвищення цін на продукти харчування було репресовано учасників цих виступів. Поляки єдині серед усіх країн Центральної та Східної Європи виступали проти комуністичного правління настільки часто й наполегливо. У 1980 р. – нова хвиля страйків проти рішення уряду підвищити ціни на м'ясо, до протестних виступів приєднується католицька церква.

Аналізуючи протистояння польських громадян нав'язаному Радянським Союзом комуністичному режиму, простежуємо другу передумову трансформації системи державного управління – це наявність у Польщі потужної сили, якою на початку 1980-х років стала католицька церква. Це підтверджують, наприклад, такі дані. У Польщі один костюл припадав на 2,5 тис. прихожан. Для порівняння: у таких традиційних католицьких країнах як Іспанія і Італія один храм припадав відповідно на 67 і 42 тис. чол. Польська церква (Костюл) мала власну ідеологію, засоби масового впливу, широку підтримку серед населення країни, інформаційну мережу і зв'язки з закордоном. Слід підкреслити велике значення обрання поляка кардинала Кароля Юзефа Войтили 264-им Папою під іменем Іоанна Павла II 16 жовтня 1978 року. Це був перший в історії Папа – слов'янин із країни соціалістичного табору. Його кількарізкові візити в Польщу надали союзові інтелігенції, робітників та церкви нового, загальнонаціонального, патріотичного та етичного виміру. Під час папського візиту Польща, за висловом П. Вандича, була іншою, вільною країною. «Так було підготовлено сцену для великого перевороту» [5, с. 288].

Завдяки консолідуючій дії католицької церкви, яка виступала в Польщі в якості особливої риси польської ментальності, громадяни країни розуміли свою власну силу проти тогочасної системи державного управління, яка вже не могла продовжувати антидемократичну діяльність, утискаючи початки прогресивних трансформаційних процесів у країні. Католицька церква першою запропонувала ідею переговорів усіх політичних сил суспільства і взяла участь у роботі переговорів за «круглим столом», що й започаткувало демократичну трансформацію системи державного управління Польської держави. «Круглий стіл», що працював у лютому–квітні 1989 р. включав представників правлячої коаліції, «Солідарності», Загальнопольської угоди профспілок та римо-католицької церкви (всього в переговорах брало участь 56 осіб) [6, с. 340].

Наступною, третьою передумовою трансформації системи державного управління Республіки Польща можна назвати політичну ситуацію, що склалася у світі наприкінці 1980-х – початку 1990-х років. Польські дослідники вказують на позитивний процес початку розпаду Радянського Союзу. Причому підкреслюється несподіваність перебігу вказаного факту – ніхто не міг уявити, що КПРС буде розпущена власним генеральним секретарем, а президенти Росії, України та Білорусі мирним шляхом «розвалить» СРСР. Це стало можливим завдяки горбачовській перебудові та появі в СРСР гласності. Такою ситуацією миттєво скористалася Польська держава, яка першою серед країн Центральної та Східної Європи розпочала радикальні реформи.

Можна стверджувати, що Польща правильно скористалася історичною ситуацією, відразу розпочавши реформи, а країни СНГ, серед яких і Україна, затрималися із трансформаційними процесами, упустивши, таким чином, час. Зрозуміло, що в короткі строки реалізувати трансформаційні задуми не можливо, тим не менш, вирішити цю проблему було би ще складніше, якби взагалі не відбулося початку радикальних реформ. Підтримка курсу реформ серед населення Польщі була значною через перспективи вступу країни до Європейського Союзу – відсоток людей, що підтримували радикальні економічні реформи у 1990–1997 рр. не падав нижче 50 % [7, с. 79].

Успіхи сучасної Польщі у розбудові системи державного управління демократичного типу та постійне зростання життєвого рівня населення не може не викликати питань щодо причин потреби трансформації посткомуністичної держави в демократичну, інтегровану в Європейський Союз. Такими причинами для Польщі можна визначити економічні, політичні та стратегічні.

Економічною причиною трансформації системи державного управління Республіки Польща можна назвати прагнення Польщі проводити спільну з ЄС економічну політику, мати спільний

ринку, митний та монетарний союз. Економічна свобода визначається як «відсутність державного примусу або обмежень в галузі виробництва, розподілу та споживання товарів та послуг за рамками рівня, необхідного громадянам для захисту та збереження самої свободи» [8, р. 59]. В комуністичному суспільстві будь-яке приватне підприємництво вважалося тяжким злочином. Не можна не погодитися із Л. Бальцеровичем, що заборона економічної свободи автоматично призводила до заборони свободи політичної. Крім того, масштабні обмеження економічної свободи призводять до суттєвого зниження життєвого рівня населення, і, як наслідок, до зростання безробіття, розповсюдження корупції, ухиляння від сплати податків та появи тіньової економіки.

Указані факти мали місце в Польщі в другій половині ХХ століття і донині мають місце в Україні. Тому і досягнення Польщі в питанні економічної свободи більш приємні, ніж в Україні – за офіційними даними, реальний обсяг ВВП в Польщі на 2000 рік склав 127 % від рівня 1989 р., в той час як в Україні – 42 %. Приплив прямих іноземних інвестицій так само можна сприймати як показник досягнутих результатів, оскільки він стає наслідком успішного розвитку економіки (і надалі підкріплює економічне зростання). Більше всього прямих іноземних інвестицій у 1989–2000 роках залучила Польща – це 29 млрд. доларів, що в 9 разів вище, ніж, наприклад, в Україні, яка отримала у 1989–2000 роках 3,3 млрд. доларів іноземних інвестицій [4, с. 67].

Політичною причиною трансформації системи державного управління в Польщі можна визначити прагнення до переходу від комуністичної системи державного управління до демократичної. Конституція Польської Народної Республіки (ПНР) від 22 липня 1952 р. згідно з комуністичною практикою була повністю розроблена за взірцем Конституції СРСР. Державою керувала тільки одна політична партія – Польська об'єднана робітничка партія (ПОРП). На території Польської Народної Республіки запроваджувався тоталітарний режим, проявом якого стало знищення будь-якого опозиційного руху.

На думку Н. Коровіциної, у 80-ті роки ХХ ст. центрально-східне європейське суспільство набуває нового соціокультурного обличчя. Зростає роль освічених людей – спеціалістів середньої і вищої кваліфікації, які зайняті в промисловій сфері. Причому заслуговує поваги прагнення не до збільшення доходів, а соціальне зростання і громадянське служіння. Це відбувається тому, що «нове мислення» сформувалося спочатку у політичній сфері. Спільним для суспільств Центрально-Східної Європи є орієнтація на демократію, ринкову економіку та Європу. Причому демократія та ринкова економіка є інструментальними цінностями, а Європа – поверненням ідентичності [9].

Крім того, на думку дослідників, на початку 80-х рр. ХХ ст. в країнах Центральної та Східної Європи відбулася «революція свідомості», і найраніше вона в Польщі. Рух «Солідарність», що народився у 1980 р., виник на хвилі усвідомлення молодим поколінням неможливості досягнення соціального і матеріального росту традиційним шляхом – через підвищення рівня освіти і кваліфікації. Так, 73 % польських працівників, молодших за 30 років, узяли участь у русі «Солідарність», що спирався на ідеї рівності і справедливості, які асоціювалися з адекватною винагородою за працю і рівними можливостями доступу до матеріальних благ [10, с. 207].

4 червня 1989 р. відбулися вибори до Сенату та Сейму Польщі, які стали визначальними для подальшого розвитку євроінтеграційних процесів. Солідарність отримала 99 з 100 місць у Сенаті і максимум, можливий у Сеймі (162 з 460). Один з лідерів Солідарності, Т. Мазовецький став прем'єр-міністром. Ці вибори вважаються початком переходу від Польської Народної Республіки до Третьої Республіки. Тобто, після проведення «круглого столу», були встановлені чіткі правила у політичній боротьбі, що допомогло легалізувати демократичні вимоги опозиції, в результаті чого у 1989 році відбулася принципова зміна політичної ситуації в Польщі, коли ПОРП була усунена від керівних позицій у державі, що перейшли до «Солідарності», яка взяла курс на будівництво парламентської демократії і розбудову ринкової економіки.

Прийняття Польщею політичних критеріїв ЄС дістало позитивну оцінку комісії Ж. Сантера. Було зазначено, що політичні інститути Польщі функціонують чітко і стабільно. Парламентські вибори в 1991 і 1993 рр., а також президентські вибори у 1995 році були вільними і чесними. Ще один важливий факт, у Польщі влада відділена від бізнесу. Польське право дає таку волю господарської діяльності, що бізнесменів не треба балотуватися в парламент, щоб створити вигідні умови для свого бізнесу. Незаконні зв'язки політиків і бізнесменів стають предметом антикорупційних розслідувань. І хоча корупція дотепер не викорінена, у Польщі існує строгий контроль над джерелами доходів політиків.

Стратегічною причиною трансформації системи державного управління в Польщі можна визначити бажання інтегруватися до європейських та євроатлантичних структур. Ще в липні 1989

р. на зустрічі керівників найбільш розвинених країн (сімки) в Парижі було прийнято рішення про надання Польщі та Угорщині допомоги для втілення політичної та економічної трансформації. Матеріальна допомога, що була передбачена прийнятою програмою, сприймалася в Польщі як гарантія реалізації її нової національної ідеї – перетворення країни в складову частину Заходу з її громадянськими свободами та високим рівнем життя.

Польща орієнтувалася на тісне співробітництво з Європейським Союзом та НАТО, розраховуючи в перспективі на повне членство в цих організаціях. Це гарантувало Польщі безпеку та незалежність від політичного впливу Росії. У 1994 році між Польщею та ЄС було укладено Європейський договір про інтеграцію Польщі з Європейською співдружністю, який почав функціонувати з 1 лютого 1994 року. У 1996 р. договір був ратифікований польським урядом, Європейським парламентом та дванадцятьма країнами-членами ЄС. Необхідно зазначити, що знову Польща раніше за всі країни Центральної та Східної Європи зробила крок назустріч європейській безпеці.

Процеси трансформації системи державного управління завжди супроводжуються суперечностями: історичними, між старими та новими цінностями, економічними, викликаючи невдоволення значної частини населення як започаткованими, так і непроведеними реформами, зовнішньополітичними протиріччями нового порядку. Прем'єр-міністр Польщі М. Белька високо оцінив зміни в країні, підкреслюючи, що повільний, на думку багатьох поляків, темп реформ у декілька разів перевищував світові стандарти. «Значне цивілізаційне відставання, – відмітив М. Белька, – ставить перед нашим суспільством задачі зовсім іншого масштабу – в десять разів більш складні, ніж в країнах Західної Європи. Ми навіть не розуміємо, наскільки стрімкі зміни відбуваються в нашій країні та який великий тиск спрямований на суспільство, яке, крім всього, проявляє виключне терпіння й розуміння» [11, с. 162].

Таким чином, можна виокремити наступні передумови трансформації системи державного управління Республіки Польща. Це по-перше, неприйняття польським народом прорадянського режиму, принесеного ззовні, по-друге, особливості польської ментальності, яка характеризується беззаперечним пануванням католицької віри серед населення, що, відповідно, і спрацювало як об'єднуючий фактор нації та, по-третє, розпад Радянського Союзу на початку 1990-х років. До передумов трансформації системи державного управління логічно включити причини початку цих трансформацій, якими автор статті визначив економічні, політичні та стратегічні. Можна говорити про важливість історичних умов, в яких опинилася польська система державного управління, але слід розуміти які складні задачі стояли перед державними керівниками та управліннями того часу. Важливість прийнятих рішень ставить сьогодні Польщу в рейтинг країн, які досягли та досягають успіхів у вирішенні питання підвищення рівня життя свого населення як на сучасному етапі, так і в перспективі.

Визначені передумови та причини трансформації системи державного управління в Польщі є спробою проаналізувати, порівняти та узагальнити отримані факти з можливостями української системи державного управління. Однак проаналізовані в статті фактори не можна назвати вичерпними, слід продовжувати наукові розвідки в даному напрямку.

Список використаних джерел:

1. Бальцерович Л. Трансформация экономики Польши / Л. Бальцерович // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 2: экономика. Реферативный журнал. – 2001. – № 4. – С. 163–166.
2. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
3. Данилюк Н. М. Чинник стартових передумов для модернізації від авторитарних до демократичних режимів / Н. М. Данилюк // Гілея: науковий вісник : зб. наук. пр. ; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова, УАН; голов. ред. В. М. Вашкевич. – К., 2011. – Вип. 46. – С. 545–550.
4. Бальцерович Л. Навстречу ограниченному государству / Л. Бальцерович ; [пер. с англ. М. Коробочкина]. – М. : Новое издательство, 2007. – 92 с.
5. Каганов Ю. О. Опозиційний рух в Україні та Польщі в контексті суспільно-політичних трансформацій (70–80-ті рр. ХХ ст.): компаративний аналіз / Ю. О. Каганов // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – Запоріжжя : ЗНУ, 2006. – Вип. ХХ. – С. 283–294.

6. Білянський О. Основні тенденції конституційного процесу в Польщі: законодавчий аспект (1989–1997 рр.) / О. Білянський // 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. – Ч. 1. – С. 339–344.
7. Кобильник В. В. Особливості стартової ситуації демократичного транзиту в Україні та Польщі / В. В. Кобильник // Збірник наукових праць «Політологічні студії». – 2010. – Вип. 1. – С. 72–82.
8. Beach W. W. Explaining the Factors of the Index of Economic Freedom / W. W. Beach, G. P. O'Driscoll // Index of Economic Freedom. – Washington; New York : Heritage Foundation; The Wall Street Journal, 2003. – P. 49–69.
9. Коровицына Н. «Бархатные» революции как феномен массового сознания восточноевропейцев [Электронный ресурс] / Н. Коровицына. – Режим доступа : <http://www.karamurza.ru/books/export/Chapter008.htm>.
10. Щербань П. М. Суспільні трансформації в країнах Центральної та Південно-Східної Європи (друга половина ХХ – початок ХХІ ст.): реалізація стратегії залежної модернізації / П. М. Щербань, Т. Ю. Щербань // Філософія науки: традиції та інновації. – 2009. – № 1. — С. 205–212.
11. Общественные трансформации в странах Центральной и Юго-Восточной Европы (90-е гг. ХХ в. – начало ХХІ в.) / [отв. ред. Ю.С. Новопашин]. – М. : Институт славяноведения РАН. – 2008. – 352 с.

Плевак Світлана Миколаївна – здобувач кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили.