

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ТРАНСФОРМАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В УКРАИНЕ И ПОЛЬШЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Вацьковски К. С., Гордиенко Л. Ю.

ВВЕДЕНИЕ

Конец 80-х – начало 90-х годов XX века ознаменовался трансформационными изменениями политических систем на постсоветском пространстве, куда входили Польша и Украина. При этом Польша имела статус самостоятельного государства, а Украина входила в состав СССР как одна из его республик. Несмотря на различия в государственном устройстве как Польша, так и Украина избрали европейский путь развития. При этом как в польском государстве, так и украинском в качестве основной стратегии была избрана системная трансформация государственного устройства, базирующаяся на модернизационной парадигме.

Модернизационная парадигма, как отмечает Н.И. Лахижа¹, сформировалась в середине XX века на основе процесса модернизации, который начался в Западной Европе в XVI–XVIII веках и распространился на весь мир благодаря экспансии Запада и особенному влиянию на этот процесс американской демократии.

Термин «модернизация» в переводе с английского означает «осовременивание» и применяется в тех случаях, когда речь идет об изменениях,² усовершенствованиях, отвечающим современным требованиям².

Если модернизация связана с изменениями, имеющими характер системных, коренных преобразований, то такое осовременивание правомерно отнести к трансформациям.

В сложившихся условиях происходит переосмысление основных категорий, моделей и инструментов управления, в том числе трансформационными процессами, протекающими как на национальном, региональном, межрегиональном, отраслевом, организационном и т.п. уровнях.

¹ Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. С. 9.

² Советский энциклопедический словарь. Москва : Советская энциклопедия, 1980. С. 828.

Требование эффективно функционировать в изменяющихся условиях и своевременно преобразовывать систему управления (государства, региона, отрасли и т.п.) к изменениям, носящим глобальный, национальный и тп. характер, вступает в противоречие с отсутствием соответствующей методологической базы и управленческого инструментария, обеспечивающего быструю реакцию субъекта управления, в частности публичных органов, на новые вызовы.

Поэтому целью исследования является попытка выявить проблемы и перспективы развития теоретических положений и практик публичного управления трансформационными процессами в Украине и Польше.

1. Анализ современных проблем публичного управления трансформационными процессами в Украине и Польше

Если рассматривать Украину как социально-экономическую систему, то с 1991 года по настоящее время происходит процесс внутренних трансформационных изменений в ее правовой, экономической, политической, социальной системах. Основной целью проводимых изменений, исходя из Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020»³, является внедрение в Украине европейских стандартов жизни и выход Украины на передовые позиции в мире. Для этого Стратегией устойчивого развития «Украина – 2020» предусмотрено 62 реформы и программы развития страны, которые целесообразно рассматривать как трансформационные проекты.

В марте 2017 года в рамках проекта Украинской ассоциации оценивания (УАО) «Усиление децентрализации в Украине» при финансовой поддержке национального фонда поддержки демократии (NED) США был обнародован экспертный вывод о системе мониторинга и оценке Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020»⁴. В данном документе отмечается, что стратегические индикаторы реализации Стратегии (раздел 4 Стратегии) в большинстве своем отвечают минимальным требованиям, предъявляемым к оценке. В то же время оценить по этим показателям достижение цели Стратегии невозможно.

Экспертная оценка Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020» также показала, что стратегические индикаторы реализации Стратегии не использовались органами власти для оценки хода выполнения каких-либо реформ и программ, что свидетельствует об отсутствии трансформационных проектов на национальном уровне

³ Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 23.01.2018).

⁴ Експертний висновок про систему моніторингу та оцінки Стратегії сталого розвитку «Україна–2020»: ukreval.org/.../Ekspertyza_Ukraina_2020_15.3.2017.pdf. (дата звернення: 23.01.2018).

и неэффективной системе управления ними. Этот вывод подтверждает тот факт, что системы мониторинга и оценки, которые используются органами власти Украины, по мнению эксперта М.В. Савва⁵, не способны оценить выполнение Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020». Кроме того, органы власти Украины практически не осуществляли в 2015 – 2016 годах и не осуществляют в настоящее время мониторинг и оценку Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020», что привело к отсутствию размещения результатов мониторинга и оценивания в открытом доступе.

К очередному недостатку системы мониторинга и оценки Стратегии устойчивого развития «Украина–2020» эксперт М.В. Савва отнес отсутствие механизмов участия представителей гражданского общества в мониторинге и оценке этой Стратегии.

Приведенные выше факты свидетельствуют об отсутствии на общенациональном уровне управленческих механизмов разработки, внедрения и реализации трансформационных проектов, что приводит к неэффективности процесса достижения поставленных стратегических целей, а в некоторых случаях и барьером на пути их достижения.

Практика осуществления трансформационных процессов в Украине, которая обусловлена объективной необходимостью системных преобразований, как на общенациональном, так и региональном уровне имеет почти 30-летнюю историю, и связана с осуществлением трансформационных изменений, обусловленных политическими изменениями в стране (табл. 1).

Следует согласиться с мнением М. Кудрявцевой⁶, которая отмечает, что общей проблемой эффективного управления в Украине является то, что система публичного администрирования в украинском государстве не соответствует стратегическому курсу к демократии и европейским стандартам надлежащего управления. В такой системе составляющие ее элементы (институты управления) подвергаются постоянным изменениям в связи с перманентными конституционными изменениями, которые вызывают кардинальную трансформацию властных полномочий в государстве. В то же время, как справедливо подчеркивает этот же автор, взаимодействие субъектов публичного администрирования на сегодня характеризуется жестким политическим противостоянием, в то время как властный механизм государства должен учитывать, прежде всего, интегративный характер принципа разделения государственной власти. К сожалению, сейчас сама система публичного администрирования, вследствие исторически обусловленной неустойчивости, стала ограничивающим фактором политических и социальных реформ в украинском обществе.

⁵ Там же

⁶ Кудрявцева М. Перезавантаження влади як публічноуправлінський феномен: теоретико-методологічні засади. URL : www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/39.pdf (дата звернення: 07.12.2020).

Таблица 1

Этапы трансформации политической системы Украины

| Этап | Содержание этапа |
|---------------|---|
| 1 | 2 |
| 1991–1996 гг. | Формирование основных принципов нового общественного устройства; осуществление трансформации Украины из составной части бывшего Союза в самостоятельный организм с собственной экономикой, финансово-денежной системой, властными структурами, вооруженными силами, политическими и культурно-образовательными институтами, то есть всеми необходимыми атрибутами государственности; заложены основы гражданского общества с многопартийной системой; принята Конституция, установившая президентско-парламентское устройство страны. Этап политического романтизма |
| 1996–1999 гг. | Наличие противоречий между законодательной и исполнительной ветвями власти, которые приобрели перманентный характер и стали причиной того, что законодательная власть не смогла создать целостной и качественной правовой базы экономических и социальных преобразований, а исполнительная – не обеспечила достаточно эффективной реализации уже принятых законов |
| 1999–2004 гг. | Продолжение курса на демократические преобразования, на европейский выбор; начата первая административная реформа, инициированная вторым Президентом Украины. Появление и разрушение парламентского большинства, политический конфликт, правительственный кризис, несинхронность политических и экономических реформ. Отказ от парадигмы копирования, механического и некритического заимствования зарубежного опыта. Переход к политическому прагматизму |
| 2004–2006 гг. | Трансформационные изменения, обусловленные политическими изменениями, вызванными глубоким политическим кризисом, приведшим к «помаранчевой революции» (ноябрь – декабрь 2004 г. – январь 2005 г. – выборы третьего Президента Украины); новая редакция Конституции Украины, установившая переход к парламентско-президентскому устройству страны. Создание «антикризисной коалиции». Этап «всплеска» политического романтизма |
| 2006–2010 гг. | Наличие глубоких противоречий между законодательной и исполнительной ветвями власти, приведший к роспуску Верховной Рады Украины и досрочным парламентским выборам, приведшим к формированию «демократической коалиции» и в последствии к ее распаду (сентябрь-октябрь 2009 г.). Период политической нестабильности, совпавший с мировым финансово-экономическим кризисом. |

| 1 | 2 |
|---------------|---|
| 2010–2013 гг. | Отход от курса демократических преобразований; выборы четвертого Президента Украины (февраль-март 2010 г.), избравшего курс на узурпирование власти; возврат к редакции Конституции 1996 г., устанавливающей президентско-парламентскую форму правления; углубление политических разногласий между властью и обществом, приведшее к «революции достоинства», вызванной изменением курса развития страны (ноябрь-декабрь 2013 г.). |
| 2014–2019 гг. | Досрочные выборы пятого Президента Украины (май 2014 г.), а также Верховной Рады Украины (октябрь 2014 г.) как результат «революции достоинства»; возврат к европейскому курсу развития Украины, парламентско-президентской форме правления; подписание соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, которое вступило в силу 01.09.2017 года; безвизовый режим с Европой (вступил в силу 11.06.2017 г.); провозглашение множества реформ во всех сферах жизнедеятельности общества и начало их осуществления без системного подхода; начало антитеррористической операции (апрель 2014 г.), в результате чего Украина потеряла часть Донецкой и Луганской области; аннексия Российской Федерацией Автономной Республики Крым (март 2014 г.). Период политической нестабильности и глубокого экономического кризиса, приведших к социальному кризису и формированию системного кризиса с угрозой потери государственности |
| 2019 – н.в. | Очередные выборы шестого президента Украины (апрель 2019 г.), досрочные выборы в Верховную Раду Украины (июль 2020 г.), выборы в органы местного самоуправления, в том числе в новые органы – объединенные территориальные громады (октябрь 2020 г.). Заявления власти о трансформации в системе публичного управления в 2019 г., на продолжение современного публично-управленческого тренда на институциональные изменения, на изменение парадигмы управления, формирование принципиально новых подходов реализации властных функций, перераспределение полномочий между уровнями управления. В то же время наблюдается продолжение конфликта на части Донецкой и Луганской области; аннексии Российской Федерацией Автономной Республики Крым. Реализация реформ, начатых в каденцию пятого Президента Украины, усиление системного кризиса пандемией COVID 19, несистемное осуществление институциональных преобразований, что приводит к принятию управленческих решений без учета комплексного подхода и неэффективности управления трансформационными процессами в условиях системных коренных изменений как на макро-, так и микро-уровнях. |

Источник: собственная разработка

В Польше системные трансформации берут свое начало с политических преобразований 1989 года (свободных демократических выборов), которые положили начало реформирования государства и построения развитого местного самоуправления.

Основными направлениями трансформационных изменений, которые были начаты в Польше еще в 80-х годах XX века, были развитие рыночной экономики, создание гражданского общества и демократизация. Как отмечает Л. К. Гилейко⁷, системная трансформация была не только необходима, но стала эффективной. Польша на переломе XX и XXI века принципиально иная, нежели с начала институциональной трансформации. По сравнению с другими государствами, особенно с теми, которые вместе с Польшей вошли в 2004 году в ЕС, Польша занимает очень хорошую позицию, о чем свидетельствуют данные, касающиеся успехов в приватизации, создании рыночной инфраструктуры, экономического роста, особенно развития предпринимательства.

Следует отметить, что реформа территориального устройства Республики Польша была относительно хорошо подготовлена в 1997–1998 гг. и эффективно внедрена с 1 января 1999 года, результатом которой стала трехступенчатая структура административного устройства: органы самоуправления на уровне воеводств, районов и гмин. В 2004 году процесс реформ был закончен принятием законов о финансировании воеводских и региональных структур.

Основной целью административной реформы в Республике Польша, прежде всего, было: приблизить власть к человеку, создать органы самоуправления по образцу западноевропейских стран и усовершенствовать управление на местах таким образом, чтобы обычный гражданин не тратил много времени на решение своих повседневных проблем, а власть всегда находилась рядом.

Следующим шагом на пути реформ – создание органов самоуправления в воеводствах. В результате их количество уменьшилось с 49 до 16. Города, которые лишились статуса воеводских, стали городскими районами, или городами на правах района. В результате возникло 65 городских районов, 314 земских районов и 2489 гмин.

Реформы в Польше проходили в несколько этапов, каждый из которых осуществлялся на основе системы стратегий, которая была сформирована на базе европейских стратегических подходов.

⁷ Gilejko L.K. Polska transformacja – Proba bilansu i nowa perspektywa: www.kulturaswiecka.pl/node/77 (data wejścia: 23.03.2016).

На современном этапе Польша реализовывает стратегию развития страны 2020⁸, которая в 2016 году была изменена с учетом нового видения развития страны, результатом чего явился новый стратегический документ «Стратегия ответственного развития до 2020 года (с перспективой до 2030 г.)», принятый Советом министров Польши 14 февраля 2017⁹.

Стратегия ответственного развития стала комплексным ответом, как на предыдущие ошибки трансформации, так и на новые вызовы, которые стоят перед социально-экономической политикой современного государства. Польское правительство на основе опыта реализации предыдущих вариантов национальной стратегии развития осуществило трансформационные изменения парадигмы развития с ориентацией на укрепление и модернизацию польской экономики с тем, чтобы занять одно из ведущих мест на основе повышения конкурентоспособности изделий и услуг, предлагаемых польскими фирмами.

Успешная системная трансформация в Республике Польша подтверждается прогнозом макроэкономического развития стран ЕС за 2020 год, обнародованным Еврокомиссией. Брюссель прогнозирует, что в 2020 году меньше «упадет» экономика Польши – примерно на 4,6%. Это должен быть лучший показатель в Евросоюзе, где только в еврозоне среднее падение уровня ВВП может достичь 8,7%¹⁰.

Интересно, что после предыдущего мирового экономического кризиса 2008 года Польша была единственной страной ЕС, которая зафиксировала небольшой рост ВВП – 1,8% уже в следующем году, отмечается там же.

Положительные прогнозы для ВВП Польши в 2020 году объясняются несколькими факторами.

Во-первых, Польша имеет диверсифицированную экономику. Она не зависит от какого-то одного сектора, который бы генерировал львиную долю ВВП, например, автомобилестроение в Чехии и Словакии. Польша также не столь зависима от экспорта, как Германия или страны Вышеградской четверки.

⁸ Strategia Rozwoju Kraju 2020. URL : <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/strategia-rozwoju-kraju/> (data wejścia: 20.04.2017).

⁹ Strategia Na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywa do 2030 r.). URL : http://www.SOR_2017_maly_internet_14022017_wstePMM-1.pdf. (data wejści: 20.04.2017).

¹⁰ Укрінформ від 15.11.2020. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3060150-ekonomicnij-uspilj-polsi-v-dobu-koronakrizi.html> (дата звернення: 15.11.2020).

Во-вторых, Польша является большой страной со значительным внутренним рынком, что значительно стабилизирует польскую экономику. Уровень потребления 38-миллионной страны, несколько снизился в апреле-мае, а к концу 2020 года снова начинает динамично расти.

В-третьих, Польша в последнее время начала экспортировать много цифровых услуг – в юридической, бухгалтерской, IT-сфере. Эти услуги и до коронакризиса (COVID 19) в значительной мере предоставлялись дистанционно, а после локдауна в Европе в 2020 году – спрос на них еще больше возрос. После начала пандемии страны начали вводить пакеты помощи бизнесу и населению, что увеличило потребность в бухгалтерской деятельности, оказании юридической помощи и IT-обслуживании, которые часто дистанционно предоставлялись из Польши.

Особенностью польской трансформации сферы публичного управления является то, что Польша является по европейским стандартам большой страной, в которой значительную роль продолжает играть традиционная промышленность, а также уровень общественной диверсификации. В то же время в отличие от Украины трансформационные процессы, как на национальном, так и региональном и местном уровне управления в Польше проводились системно соответственно разработанным стратегиям и парадигме стратегического управления, предполагающей своевременную реакцию на изменения во внешней среде путем принятия управленческих решений без коренных изменений намеченного курса.

2. Направления и тенденции развития публичного управления трансформационными процессами в Украине и Польше

В Украине в настоящее время, несмотря на пандемию (COVID 19), не отказались от реформ, начатых во многих сферах жизнедеятельности общества (медицине, образовании, местном самоуправлении и т.п.). Причем, как на предыдущем этапе трансформации политической системы Украины (табл. 1), эти реформы осуществляются не системно, без наличия стратегии развития страны.

В то же время, как отмечает О.А. Решота¹¹, глобализационные вызовы современности и общественные преобразования в Украине требуют углубления и интенсификации процессов трансформации публичного управления в Украине на основе принципов демократичности, прозрачности, подотчетности и подконтрольности системы публичного управления гражданскому обществу.

¹¹ Решота О.А. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. URL : www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/39.pdf (дата звернення: 07.12.2020).

Несмотря на несистемность трансформации публичного управления в Украине в трансформационных процессах отечественного публичного управления, можно проследить определенные тенденции и направления изменений к европеизации публичного управления, децентрализации власти, внедрения принципов демократического управления и нового публичного управления.

Следует отметить, что трансформация сфер жизнедеятельности украинского общества, которая осуществляется в форме реформ, с точки системного подхода и теории публичного управления, должна осуществляться системой органов публичного управления, которая в настоящее время находится также в состоянии реформирования. Необходимо подчеркнуть, что в системе публичного управления современного государства трансформационные изменения системы органов управления должны осуществляться с учетом трендов, которые наблюдаются в самой системе публичного управления обществом, а также ее составляющих, и за ее пределами, то есть во внешней по отношению к ней среде.

Так, О.А. Решота группирует современные тенденции развития системы публичного управления в Украине в зависимости от ее составляющих, а именно: тенденции к изменениям субъектов управленческой деятельности в публичном управлении; тенденции к изменению объектов управления; к изменению целей публичного управления; тенденции к изменению управленческих связей; к изменению ценностных ориентаций в публичном управлении; тенденции к изменению концепций и теоретических подходов к публичному управлению; тенденции к европеизации системы публичного управления; тенденции к использованию новейших технологий в управленческом процессе, электронного управления и др.

Анализируя тенденции к изменениям субъектов управления стоит отметить, что на сегодня наблюдается, с одной стороны, провозглашение центральной властью ускорения процесса ее демократизации, использования партнерских подходов в принятии решений, развития и диверсификации форм и методов взаимодействия с населением, содействие усилению ее открытости, участия в ней граждан, применения партисипативных методов взаимодействия с гражданами с целью их привлечения к участию в принятии решений. С другой стороны, с 2019 г. на центральном уровне публичного управления президентская партия образовала монобольшинство в Верховной Раде Украины, не предоставив ни одного комитета оппозиции, тем самым сформировалась тенденция на централизацию.

На региональном и местном уровне управления наблюдаются процессы децентрализации, которые усиливают местную власть, что

проявилось в процессе выборов в органы местного самоуправления в октябре 2020 года. Трансформационные процессы, связанные с децентрализацией, имеют тенденцию уменьшения влияния центральной власти на регионы. В то же время наблюдается тенденция к уменьшению коммуникаций между центральной и местной властью, что отрицательно сказывается на эффективности имплементации управленческих решений, принимаемых на центральном уровне.

Считаем, что на современном этапе развития государства должно происходить изменение системы публичного управления от бюрократического патернализма в представительство территориальных общин и активного привлечения негосударственных организаций. Важное значение должно приобретать широкое привлечение к функционированию публичного управления представителей неправительственных организаций, бизнес-структур, групп давления и гражданского общества в целом, а также применение в процессах государственного управления новейших концепций публичного управления, в частности концепций «активного государства», «демократического управления», «нового публичного управления», «публичного менеджмента» и др.

На практике реализация принципов новейших концепций публичного управления не наблюдается, что проявляется в тенденции центральной власти не учитывать влияния на публичное управление гражданского общества, начиная от недооценки гражданского общества или патерналистского к нему отношения со стороны государства и его органов, к уменьшению налаживания с ним многосторонних связей на основе партнерства и сотрудничества в различных сферах общественных отношений. Проявлением этого выступает тенденция практического отсутствия вовлечения в процессы государственного управления большого количества ученых, бизнесменов, деятелей общественных организаций в качестве консультантов, аналитиков и советников.

Тенденции к изменениям объектов публичного управления прослеживаются в проблемах ограниченности ресурсов; структурных изменениях общественного производства, проявляющихся в переходе Украины от индустриально развитой страны к экономике, базирующейся на аграрном секторе; к переходу на экономику потребления, в том числе различных видов услуг (в сфере медицины, образования, публичного администрирования и т.п.). В то же время наблюдается тенденция неэффективного перераспределения власти между центральными органами публичного управления и органами местного самоуправления вследствие отсутствия системности в проведении реформы децентрализации. По сравнению с Республикой

Польша, которая успешно провела административную реформу, в Украине трансформационные изменения коснулись районного и местного уровня без проведения полноценной административно-территориальной реформы и внесения соответствующих изменений в Конституцию.

В последние годы в системе публичного управления Украины наблюдается тенденция к образованию «ножниц» между кадровым обеспечением системы органов исполнительной власти, особенно на высшем уровне государственного управления, и не привлечению в органы исполнительной власти на высшем уровне управления выпускников, которых готовит Академия государственного управления при Президенте Украины и ее региональные институты (в городах: Днепр, Львов Одесса, Харьков), а также 129 высших учебных заведений Украины по магистерской программе соискателей высшего образования (281) «Публичное управление и администрирование».

В 2019 процесс реформирования государственного (публичного) управления актуализировал задачу сочетания общих процессов оптимизации деятельности органов публичной власти, совершенствования института публичной службы, формирования новой концепции государственной региональной политики в соответствии с концепцией децентрализации управленческих отношений. Такой подход к реформированию (перезагрузке) власти потребовал, как отмечает М. Кудрявцева¹², значительных конституционных изменений, принятия новых законодательных актов, фактически формирования нового управленческого мировоззрения. В то же время сохранение старой бюрократической системы без ее коренной трансформации обуславливает деформацию самой идеи перезагрузки публичной власти.

С целью перезагрузки публичной власти Верховной радой Украины в 2019 году был принят Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно перезагрузки власти»¹³, который направлен на упрощение порядка принятия на государственную службу и освобождение от нее, повышение ответственности государственных служащих за результаты деятельности, внедрение возможности контрактной государственной службы и регулирования проблемных вопросов, обусловленных практическим внедрением

¹² Кудрявцева М. Перезавантаження влади як публічно-управлінський феномен: теоретико-методологічні засади. URL : www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/39.pdf (дата звернення: 07.12.2020).

¹³ Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади : Закон України від 19 верес. 2019 р. № 117-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> (дата звернення: 07.12.2020).

закона, устранения избыточного (в пределах закона) регулирования соответствующих общественных отношений.

Следует согласиться с мнением М. Кудрявцевой, что целеполагание является ключевым фактором процесса перезагрузки власти, а важным показателем становится общественная идентичность власти, которая может быть определена через комплекс показателей публично-управленческой деятельности: способность реагировать на внешние вызовы; способность программировать свою деятельность в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе; способность отвечать на внешние и внутренние вызовы.

Несмотря на законодательное обеспечение трансформации публичной власти, практически современное публичное управление Украины, которое провозгласило базироваться на принципах унитарности государства и целостности ее территории, не смогло обеспечить сбалансированность социально-экономического развития регионов на основе их исторических, экономических, экологических, географических особенностей, культурных традиций, отвечать вызовам мирового развития.

Положительной тенденцией развития публичного управления в Украине является цифровая трансформация, обеспечивающая использование современных информационных технологий в системе публичного управления; внедрение электронного управления в деятельности органов публичной власти. Прогрессивные изменения можно наблюдать как на общегосударственном, так и на региональном уровне. Так, на центральном уровне публичного управления в 2019 году создано Министерство цифровой трансформации, основной задачей которого является формирование и реализация государственной политики в сфере цифровизации, цифровой экономики, цифровых инноваций, электронного управления и электронной демократии, развития информационного общества.

В настоящее время в Польше, как подчеркивает М. Касиньски¹⁴, говорят об изменении концепции государственного управления: переход от понимания его как государственной власти к концепции «государственная служба» и изменение ее фундаментальной роли, которая должна быть не столько бюрократическим управлением, сколько полностью основанной на управлении по другим правилам. Поэтому большее значение, чем раньше, придается неправовым: экономическим, политическим, организационным детерминантам администрирования. Распространяется новый образ администрации, в котором ее действия

¹⁴ Kasiński M. Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce. *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*. 2011. Vol. 14, Nr 1. S. 215–226.

лишь в малой степени юридически определены, хотя формально все еще связаны конституционным требованием соблюдать общеобязательные правила. Можно наблюдать в этом тенденцию ослабления правовых связей, затрудняющих государственное управление, как угрозу самой сути правового государства, как временное явление, очередной повторяющейся волной приписывания деятельности администрации характера «свободной творческой деятельности в соответствии с уставами».

В настоящее время в государственном управлении Польши наблюдается тенденция к изменениям по следующим направлениям:

- 1) на экономизацию государственного управления;
- 2) на развитие гражданского участия в государственном управлении;
- 3) на дерегулирование – понимаемое как ограничение объема и/ или изменение способа правового регулирования деятельности государственных органов, а также ее характера¹⁵;
- 4) на европеизацию.

Тенденция на экономизацию государственного управления согласно различным концепциям трактуется следующим образом: от государственного менеджмента к публичному выбору, а также Новый публичный менеджмент (НПМ) как необходимость согласования деятельности административных органов по управлению предприятиями и ограничению их роли в защите рынка и предоставлении только тех услуг, которых рынок не может предоставить, но с использованием методов и технологий, взятых из частного сектора.

Тенденция на развитие гражданского участия в государственном управлении означает участие в процессах принятия управленческих решений в органах государственного управления потенциальных адресатов их деятельности. При этом, как отмечает Д. Р. Кийовски¹⁶ гражданское участие связано с идеей гражданского общества, консенсуса и социального диалога. Его можно понимать очень широко – как все проявления организации (объединения) людей, стремящихся достичь общих целей (включая удовлетворение их материальных и нематериальных потребностей), или более узко – как привлечение населения, а также созданных ими организаций в процесс реализации публичных задач государственными или местными органами власти.

¹⁵ Stefaniuk M. *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*. Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009. URL : http://www.annaesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2011/2011_01_kasinski_215_226.pdf (data wejścia: 07.12.2020).

¹⁶ Kijowski D.R. *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*. *Samorząd Terytorialny*. 2010. Nr. 1-2. S. 9.

Тенденция дерегулирования означает ограничение или изменение характера вмешательства законодателя в деятельности администрации. Это проявляется как:

1) применение норм, отличных от административных и юридических;

2) ограничение спектра или исключение правового регулирования определенной области социальной или экономической жизни в целом.

Дерегулирование на современном этапе рассматривается как явление, позволяющее администрации действовать гибко, но соответственно принципам демократического правового государства.

Тенденция европеизации, если принять во внимание мнение М. Касински, можно понимать по-разному. В частности, по отношению к европеизации административного права и государственного управления эта тенденция может рассматриваться как элемент процессов глобализации или как отдельный процесс. Первый подход означает принятие моделей модернизации, разработанных в неевропейских административных системах, особенно англосаксонских. Второй основан на признании того, что модернизация государственного управления должна основываться главным образом на европейских традициях и опыте, и только ограниченное использование неевропейских программ (американских), хотя некоторые постулаты совпадают, например, усиление принципа субсидиарности, примат территориальной системы над отраслевой, ограничение свободы принятия решений, доступ к публичной информации, горизонтальные сети вместо иерархических, социальный диалог и гражданское участие в управлении, этические стандарты чиновников.

В Польше общепринят второй подход – признание роли конкретной европейской традиции в формировании континентальных моделей государственного управления и необходимости изменений в польском государственном управлении в связи с процессом европейской интеграции.

Такой подход на практике, в частности, можно проиллюстрировать на примере разработки системы стратегий развития Польши, в основу которого положена европейская концепция стратегического управления.

Таким образом, в Польше в последние годы создана комплексная система управления развитием страны, опирающаяся на политику, в основу которой положены такие стратегические документы, как:

– долгосрочная стратегия развития страны (ДСРС) – Польша 2030, в которой указаны основные тренды, вызовы и концепции развития

страны на долгосрочную перспективу (принята Советом Министров Польши 05.02.2013 г.)¹⁷;

– среднесрочная стратегия развития страны – ССРС 2020 (принята Советом Министров Польши 25.09.2012г.)¹⁸, в которой определены стратегические цели развития страны до 2020 г., являющиеся ключевыми для определения действий по развитию, в том числе возможности по финансированию в рамках будущей финансовой перспективы ЕС на 2014-2020 гг.;

– девять интегрированных внесекторных стратегий, служащих реализации заложенных целей развития:

1) стратегия инновационности и эффективности экономики – Динамичная Польша 2020;

2) стратегия развития человеческого капитала;

3) стратегия развития транспорта до 2020 года (с перспективой до 2030 года);

4) стратегия безопасности энергетической и окружающей среды;

5) стратегия «Эффективное государство»;

6) стратегия развития общественного капитала;

7) стратегия развития системы государственной безопасности;

8) государственная стратегия регионального развития 2010-2020;

9) стратегия равномерного развития деревни, сельского хозяйства и рыболовства.

Указанные виды стратегий объединяет общая иерархия целей и направлений.

Польше удалось согласовать цели ЕС 2020 с целями ССРС 2020, а также связанными с ними интегрированные цели, что было сделано благодаря синхронизации во времени стратегических работ на уровне страны и ЕС¹⁹.

Пять целей ССРС 2020, вытекающие непосредственно из Стратегии ЕС 2020, касаются: повышения трудоустройства, роста инновационности (измеряемого ростом средств на В+R в целом и ростом доли расходов предприятий), уменьшения выброса газов теплоэлектростанций и увеличения обновляемой энергии в общем расходовании энергии, повышения уровня образования и поддержки общественного подключения. Остальные цели ССРС 2020,

¹⁷ Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. URL : <http://www.mac.gov.pl> (data wejścia: 07.12.2020).

¹⁸ Strategia Rozwoju Kraju 2020. URL : <http://www.mir.gov.pl> (data wejścia: 07.12.2020).

¹⁹ Programowanie perspektywy finansowej 2014 – 2020 – Umowa Partnerstwa. W-wa : MłiR, 2014. 246 s.

вытекающие из специфики страны, в процессе их реализации также учитывали Стратегию ЕС 2020.

Особенно важно осуществление системных, компетентностных и институциональных изменений, содействующих освобождению потенциалов и резервов развития, а также финансовых средств.

Среднесрочная стратегия развития Польши 2020 направлена не только на публичную администрацию. Она интегрирует вокруг стратегических целей все публичные субъекты, а также общественные и экономические сферы, которые участвуют в процессах развития и могут ее поддерживать как на центральном, так и региональном уровнях.

Кроме среднесрочной стратегии развития «Польша 2020», а также долгосрочной стратегии «Польша 2030», основываясь на инструментах стратегического менеджмента разработана стратегическая модель «Польша 2050»²⁰, которая пытается представить общество, основанное на современной цивилизации, связанное европейскими или, в более широком смысле, евроатлантическими традициями, с точки зрения нескольких основных характеристик или отличительных черт, которые можно сгруппировать в три основных канона: институты, образование в широком смысле слова и культурная система.

К 2050 году Польша должна развиваться в экономически сильную страну с крупным экспортом высоких технологий и развитой коммуникационной инфраструктурой, с высокообразованным населением и преобладанием относительно стабильной занятости, и с сильными демократическими институтами.

ВЫВОДЫ

В современном публичном управлении, как в органах государственной исполнительной власти, так и местного самоуправления, в частности под влиянием пандемии COVID 19, возникли проблемы, решение которых требуют системного и инновационного подхода.

В результате данного исследования в Украине к таким проблемам было отнесено отсутствие на общенациональном уровне управленческих механизмов разработки, внедрения и реализации трансформационных проектов, что приводит к неэффективности процесса достижения поставленных стратегических целей, а в некоторых случаях и барьером на пути их достижения. Сама система публичного администрирования, вследствие исторически обусловленной неустойчивости, стала ограничивающим фактором политических и социальных реформ в украинском обществе.

²⁰ «Poland 2050»: Report. W-wa : PAN WDN, 2011. 116 p.

В Украине, несмотря на несистемность трансформации публичного управления, можно проследить определенные тенденции и направления изменений к европеизации публичного управления, децентрализации власти, внедрения принципов демократического управления и нового публичного менеджмента.

По сравнению с Республикой Польша, которая успешно провела административную реформу, в Украине трансформационные изменения коснулись районного и местного уровня без проведения полноценной административно-территориальной реформы и внесения соответствующих изменений в Конституцию.

Основными направлениями трансформационных изменений, которые были начаты в Польше еще в 80-х годах XX века, были развитие рыночной экономики, создание гражданского общества и демократизация. Тенденция осуществления стратегических трансформационных изменений на основе системы стратегий делает возможным к 2050 году Польшу сделать экономически сильной страной с крупным экспортом высоких технологий и развитой коммуникационной инфраструктурой, с высокообразованным населением и преобладанием относительно стабильной занятости, и с сильными демократическими институтами.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию проблем и тенденций публичного управления трансформационными процессами в Украине и Польше. Исследованы основные проблемы трансформации политической системы Украины с учетом хронологии ее развития. Проанализированы проблемы публичного управления трансформационными процессами в Украине. Выделены направления и тенденции развития публичного управления трансформационными процессами в Украине, носящие отрицательный и положительный характер.

Исследование проблем публичного управления трансформационными процессами в Польше обосновало гипотезу об эффективности управленческого механизма их разрешения, что подтвердилось приведенными в статье статистическими данными. Приведены основные направления и тенденции развития публичного управления трансформационными процессами в Польше, осуществляемые на основе системного и инновационного подхода с использованием инструментов стратегического менеджмента. Планируется к 2050 году Польшу сделать экономически сильной страной с крупным экспортом высоких технологий и развитой коммуникационной инфраструктурой, с высокообразованным населением и преобладанием относительно стабильной занятости, сильными демократическими институтами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.

2. Советский энциклопедический словарь. Москва : Советская энциклопедия. 1980. 1600 с.

3. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020». Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 23.01.2018).

4. Експертний висновок про систему моніторингу та оцінки Стратегії сталого розвитку «Україна–2020». URL : ukreval.org/.../Ekspertyza_Ukraina_2020_15.3.2017.pdf. (дата звернення: 23.01.2018).

5. Кудрявцева М. Презавантаження влади як публічно-управлінський феномен: теоретико-методологічні засади. URL : www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2020/39.pdf (дата звернення: 07.12.2020).

6. Gilejko L. K. Polska transformacja – Proba bilansu i nowa perspektywa. URL : www.kulturaswiecka.pl/node/77 (дата wejścia: 23.03.2016).

7. Strategia Rozwoju Kraju 2020. URL : <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/strategia-rozwoju-kraju/> (дата wejścia: 20.04.2017).

8. Strategia Na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywa do 2030 r.). URL : http://www.SOR_2017_maly_internet_14022017_wstePMM-1.pdf. (дата wejścia: 20.04.2017).

9. Укрінформ від 15.11.2020. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3060150-ekonomicnij-uspих-polsi-v-dobu-koronakrizi.html> (дата звернення: 15.11.2020).

10. Решота О.А. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. URL : www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2020/39.pdf (дата звернення: 07.12.2020).

11. Кудрявцева М. Презавантаження влади як публічно-управлінський феномен: теоретико-методологічні засади. URL : www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2020/39.pdf (дата звернення: 07.12.2020).

12. Про внесення змін до деяких законів України щодо презавантаження влади : Закон України від 19 верес. 2019 р. № 117-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> (дата звернення: 07.12.2020).

13. Kasiński M. Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce. *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*. 2011. Vol. 14, Nr 1. S. 215–226.

14. Stefaniuk M. Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych. Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009. URL :

http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2011/2011_01_kasinski_215_226.pdf (data wejścia: 07.12.2020).

15. Kijowski D.R. Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne. *Samorząd Terytorialny*. 2010. Nr. 1-2. S. 9.

16. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. URL : <http://www.mac.gov.pl> (data wejścia: 07.12.2020).

17. Strategia Rozwoju Kraju 2020. URL : <http://www.mir.gov.pl> (data wejścia: 07.12.2020).

18. Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa. – W-wa : MiR, 2014. 246 s.

19. “Poland 2050”: Report. – W-wa : PAN WDN, 2011. 116 p.

Information about the authors:

Wackowski K. S.,

Doctor of Economic Sciences,

Head of the Department of IT Systems

Warsaw University of Technology “Warsaw Polytechnic”

86, Narbutta str., Warszawa, 02-524, Poland

Gordiienko L. Yu.,

Candidate of Economic Sciences,

Associate Professor at the Department of State Administration, Public

Administration and Regional Economics

Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics

9-A, Science avenue, Kharkiv, 61166, Ukraine