
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ СТРАН

Николай Лахижа

Доктор наук по государственному управлению, профессор
Региональный центр предоставления бесплатной вторичной
правовой помощи в Полтавской области (Украина)

Аннотация: В статье обобщены теоретические наработки автора по проблемам модернизации публичной администрации в посткоммунистических государствах. Констатировано объективность процесса трансформации общества и власти как комплекса изменений, неперенной составляющей которого является модернизация публичной администрации, которая, в свою очередь, существенно влияет на него. Публичную администрацию автор характеризует как симбиоз органов государственной исполнительной власти, местного самоуправления и неправительственных организаций, одну из сложных систем, для изучения которой необходимо отойти от чисто детерминистского подхода, учитывая принципы вероятности, спонтанности, неустойчивости, динамику процесса, диалектику нового и старого, влияния глобализации и т.д.. Выделены узловые факторы модернизации публичной администрации.

Ключевые слова: теория, публичное управление, публичная администрация, публичная служба, посткоммунистическая трансформация, модернизация, страны Центральной и Восточной Европы, Украина

Abstract: *The article summarizes the author's theoretical materials on the problems of public administration modernization in post-communist states. The objectivity of the process of society and power transformation as a complex of changes is stated. In its turn public administration modernization as an indispensable component of such transformation significantly affects it. The author describes public administration as a symbiosis of state executive power bodies, local self-government and non-governmental organizations. To study such a complex system it is necessary to depart from a purely deterministic approach and take into account the principles of probability, spontaneity, instability, the dynamics of the process, the dialectic of the new and old, the influence of globalization etc. The key factors of public administration modernization are singled out.*

Keywords: *theory, public administration, public service, post-communist transformation, modernization, countries of Central and Eastern Europe, Ukraine*

Проблематика модернизации публичной администрации заинтересовала нас в начале 2000-х годов, прежде всего, в связи с необходимостью теоретического осмысления проблемы создания в Украине современного публичного управления и публичной службы, которые могли бы адекватно реагировать на вызовы посткоммунистической трансформации и глобализации. К тому времени в Украине преобладало убеждение, что общественно-политические науки не смогли дать рецепты перехода к демократии и рыночной экономики. На наш взгляд, это стало следствием часто слепого копирования зарубежного опыта и некритического восприятия либеральных концепций развития общества. Предметом изучения ученых Украины были, прежде всего, политические системы развитых демократий. Однако нам с точки зрения поиска примера гораздо более перспективным казалось (и кажется сегодня) изучение реформ в бывших социалистических странах, что и стало основным предметом наших научных исследований (Болгария, Польша, Словакия, Россия, Казахстан, Беларусь, прибалтийские государства (анализ документов, литературы, сайтов органов власти и общественных институтов; сотрудничество с зарубежными коллегами; стажировки) [1]

Посткоммунистическую трансформацию мы рассматриваем как объективный, комплексный процесс изменений, охватывающий все стороны жизни. Модернизация публичной администрации является непременной составляющей этого процесса, влияя на него существенным образом.

В общей теории публичного управления продолжают дискуссии относительно понятия «публичное управление», что заметно и из публикаций ежегодника департамента НБУ

«Публична администрация» (Н. Арабаджийский, Н. Лахижа, И. Понкин и др.).

Следует учитывать методологические и терминологические различия в подходах ученых разных стран. По мнению украинских ученых, категория «публичное управление» является чрезвычайно сложной по своему содержанию и представляет собой внешне ориентированную деятельность уполномоченных субъектов, связанную с реализацией политических решений и внедрением в жизнь положений конституции и законов. Такая деятельность может осуществляться как в принудительном, так и в публично-сервисном порядке, а ее правовой основой являются нормы административного права. Законотворческую деятельность может осуществлять только законодательная власть, публичное управление - преимущественно исполнительная власть, судопроизводство - только судебная власть [2].

Публичную администрацию - симбиоз органов государственной исполнительной власти, органов местного самоуправления и неправительственных организаций - мы воспринимаем как одну из сложных систем, что делает необходимым отход от чисто детерминистского подхода и учет принципов вероятности, спонтанности, неустойчивости.

Внимательный анализ имеющихся источников и практики посткоммунистической трансформации свидетельствует о необходимости комплексного, системного подхода к проблеме. Важно в первую очередь учитывать динамику процесса, диалектику нового и старого, национальной специфики и глобализационных процессов, что требует изучения и творческого применения цивилизационной, институциональной и других моделей развития

Если для центральноевропейских стран посткоммунистическая трансформация воспринимается как возвращение в Европу; для Румынии, Болгарии и бывших республик Югославии спор об их цивилизационной идентичности практически решился со вступлением в Европейский Союз, то в России точки зрения расходятся от попыток обосновать ее европейскость к преобладанию защиты особого пути развития как основы официальной политики. Однако наиболее остро

эта проблема проявляется в Украине. С точки зрения нашего исследования, принципиальным является утверждение С. Хантингтона, что цивилизационный разлом проходит через территорию Украины. История Украины в целом, и история современных украинских реформ, в частности, дают основания для подтверждения такой точки зрения. Но мы считаем методологически вредной абсолютизацию этого фактора, поскольку он не учитывает глобализационных процессов современности и возможностей цивилизационных трансформаций.

Исходной точкой нашей гипотезы геополитических процессов стало признание их анизотропности – способности проявлять различные свойства в разных направлениях (В. Ильин, А. Панарин, Н.Шепелев) и определенной цикличности развития. Следует выделить наблюдения О. Шпенглера, что будущее Запада не является движением вверх и вперед по линии западных идеалов [3, с. 216-217]. Материалы исследования позволили также сделать вывод о маятниковости развития стран Центральной, Восточной и Южной Европы. Все они в той или иной степени периодически испытывают влияние Востока или Запада.

Что касается Украины, этот феномен раскрыт нами на примере сходства в зеркальном отображении событий середины XVII века и современности. Важную роль сыграла необходимость противостоять тюркизации, полонизации, русификации.

Следует также обратить внимание и на цивилизационную динамику. Традиции осмысления различий между западным и восточным обществами имеют давнюю историю, в частности, они наблюдаются уже в античные времена. Эта традиция усилилась в XIX веке и была сформулирована Р. Киплингом в формуле: «Запад это Запад, а Восток - это Восток, и им никогда не встретиться». Но в наши дни такая формула уже не кажется столь очевидной.

Трансформационные реформы в странах ЦВЕ можно считать возвращением обществ к ситуации, предшествовавшей социалистическим революциям, но этот тезис не стоит понимать формально, поскольку нужно учитывать, что за период социализма произошли значительные социально-экономические преобразования и изменения в менталитете населения, особенно молодого поколения.

Анализируя динамику ключевых процессов 1990-х годов, можно сделать вывод об изменении парадигмы трансформации - от неолиберального дискурса к более сложному подходу. Важно подчеркнуть, что переход от социалистической системы к капитализму во всех странах предусматривал накопления определенной критической массы, которая состояла как из институциональных, так и других факторов

Важным является осмысление степени радикальности реформ. По нашему мнению, радикальность зависит больше от полноты преобразований, чем от скорости. Вызывает сомнение тезис Л. Бальцеровича, что «радикальные реформы всегда внедряются продумано» [4, с. 234]. Анализ показывает, что к посткоммунистическим трансформациям подобное утверждение применять не стоит. Мы констатировали это в отношении Украины в статье 2005 года, отметив, что реформирование проводится рывками, в сложной политической борьбе, при отсутствии единой рамочной концепции. Сказывались перманентная неконсолидированность власти, хроническая борьба между ее ветвями, противоречия между Центром и регионами.

Модернизацию определяют как процесс приобретения менее развитыми обществами ряда черт, характерных для более развитых обществ. В последнее время дискуссии по данной проблематике вышли на качественно новый уровень. Были, в частности, поставлены вопросы «неравномерной», «комбинированной», «догоняющей» и «циклической» модернизации. Мы используем также понятие «модернизации на опережение», осознавая значительную роль внешнего фактора.

Проблему модернизации публичной администрации в этом контексте можно выделить как часть теоретического осмысления сути современных трансформаций. Принципиальным является необходимость рассматривать публичную администрацию как одну из сложных систем, которая находится в динамике. Следовательно, необходимым становится изучение проблемы в различных аспектах представителями отдельных наук и синтез знаний.

Следует критически оценить: чрезмерное увлечение политиков и ученых посткоммунистических стран методом сходства и аналогий, уже отмечалось учеными, как наиболее

важная методическая слабость отечественного реформаторства; обращение к изучению публичного управления прежде всего стабильных стран; нарушение принципа историзма; отрыв науки от практики и пр.

Как правило, такая стратегия модернизации публичной администрации сочетается с евроинтеграционными процессами и связанными с этим программами социально-экономических и демократических преобразований. Отправной точкой модернизации должно быть понимание, что без сильных, стабильных и профессиональных институтов публичной администрации невозможно достичь желаемых результатов в одной из сфер общества.

Необходимо осознать, что качественная модернизация публичной администрации и ее деятельность невозможны без достижения политиками принципиального согласия относительно целей и результатов ее реформирования.

Целью модернизации публичной администрации должно быть обеспечение высокого качества услуг для граждан, стабильного поступательного развития общества и государства, способность к восприятию и реализации общественных потребностей и достижения европейских стандартов и ценностей в сфере общественной жизни, как верховенство права, эффективность, прозрачность, ответственность и тому подобное. Это предполагает достижение изменений в сознании населения в отношении государства и его учреждений, традиционную для посткоммунистических обществ недоверие граждан к власти должно изменить их участие во властных процессах и восприятия публичной администрации как надежного партнера и гаранта прав и свобод граждан.

Нами выделены следующие узловые факторы модернизации публичной администрации: правовые, институциональные, кадровые, технологические. Важна гармонизация внутренних реформ с мировыми и европейскими событиями и осознание мировых тенденций развития. На наш взгляд, на публичное управление влияют такие современные закономерности мирового развития как: глобализация, неизбежность включения национальной экономики в мировую, влияние

мировых процессов на политическое и культурное развитие всех государств; переход от индустриального общества к информационному; переход от централизма к децентрализации; уменьшение полномочий центральных государственных органов власти благодаря передаче части из них на наднациональный и региональный уровни.

Эти процессы неизбежно связаны с изменением понимания роли государства и государственного управления в обществе, что делает необходимым:

- поиск оптимального уровня государственного регулирования общественной жизни, лозунг «Меньше государства!» не может абсолютизироваться;

- понимание публичной администрации как инструмента, который действует прежде всего в интересах граждан, а не государства;

- децентрализацию публичного управления, связанную с фискальной децентрализацией, уменьшением роли государственного управления за счет возрастания роли территориального (регионального и местного) самоуправления, осуществления принципа субсидиарности;

- широкое привлечение общественности к управлению, изменение в отношениях гражданин-государство;

- рост респонсивности общества и власти, изучение и учет властью потребностей людей;

- применение новых методов публичного управления благодаря изменениям в организации труда (рационализация, использование новых методов и орудий труда), совершенствования управления человеческими ресурсами (подбор и подготовка кадров, мотивация, обеспечение высокого статуса), повышение уровня ответственности государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления;

- широкое внедрение информационных технологий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти.-[монографія].- Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009.- 289 с.; Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща.-Полтава: ПолтНТУ, 2012.-243 с.; Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія.- Полтава: ПолтНТУ, 2014.- 208 с.
2. Мельник Р. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації/М. Мельник,, Адміністративне право і процес.- 2013.-№1(3).-с.8-14
3. Шпенглер О. Закат Европы / Шпенглер О. - Новосибирск, 1993.-584 с.
4. Бальцерович Л. Соціалізм, капіталізм, перетворення / Л. Бальцерович; [пер.з англ. під заг. ред.. Б.В.Новикова].- Х.: Каравела, 2000.- 416 с.