

# ОБЩИЕ ЧЕРТЫ И ТИПОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

**Доц. Николай Лахижа**

**Доктор наук по государственному управлению,**  
*заведующий кафедрой государственного управления и права,  
Полтавский национальный технический университет  
им. Ю. Кондратюка, г. Полтава, Украина*

**Резюме.** Обектът на изследване в статията е на държавната администрация в посткомунистическите страни. Предметът на изследването е да се модернизира публичната администрация по отношение на европейската интеграция. Целта на проучването - идентифициране и анализ на общото и специфичното в посткомунистическата модернизация на държавната администрация, на характеристиките на типични проблеми и възможни решения.

**Ключови думи.** Посткомунистическите страни, държавната администрация, публична администрация, модернизация и общността характеристики, видове проблеми

**Резюме.** Объектом исследования в статье является публичное управление в посткоммунистических странах. Предметом исследования является модернизация публичного управления в условиях европеизации. Цель исследования – выявление и анализ общего и особенного в процессе посткоммунистической модернизации публичного управления, характеристика типовых проблем и возможных путей их преодоления.

**Ключевые слова.** Посткоммунистические страны, публичное управление, публичная администрация, модернизация, общин черты, типове проблемы.

## COMMON FEATURES AND TYPICAL PROBLEMS OF PUBLIC GOVERNANCE MODERNIZATION IN POST- COMMUNIST COUNTRIES

**Assoc. Prof. Nikolay Lahija**

*Dr Sc. State Government  
Head of Department of Public Administration and Law,  
Poltava National Technical University "Y. Kondratyuk"  
Poltava, Ukraine*

**Summary.** The object of the study in the article is the public administration in post-communist countries. The subject of the study is the public administration modernization in terms of European integration. The purpose of the study – the identification and analysis of the general and the particular in the process of public administration post-communist modernization, description of the typical problems and its possible solutions.

**Keywords.** Post-communist countries, public governance, public administration, modernization, common features, typical problems.

Необходимость модернизации публичного управления посткоммунистических стран вызвана осознанием как властью, так и общественностью несостоятельности действующей системы управления обеспечивать эффективное выполнение обязательств государства перед гражданами. Например, во время подготовки к вступлению в Европейский Союз Премьер-министр Республики Болгария Симеон Сакскобургготский отмечал, что администрация не отвечает ожиданиям граждан и бизнеса [1].

Вместе с тем, значительная часть посткоммунистических стран, особенно тех, которые стали членами Европейского Союза, достигла определенных успехов в реформировании публичного управления. Поэтому, на наш взгляд, узловыми задачами являются теоретическое осмысление существующих проблем и причин их возникновения, изучения зарубежного опыта и его адаптация с учетом отечественной специфики.

Изучение нами опыта посткоммунистической трансформации общества и власти [2] позволяет выделить и обобщить типичные проблемы посткоммунистической трансформации и модернизации публичного управления, в частности. Важно констатировать взаимосвязь и взаимообусловленность этих процессов. Трансформация общества и власти во всех государствах является сложным процессом, который проходит под влиянием как внутренних, так и внешних факторов. Но темпы реформ различные. Например, украинские реформы происходят значительно медленнее, чем в большинстве посткоммунистических стран. Обычно такое отставание принято

считать негативным явлением, но вместе с тем - появляется возможность учитывать достижения и просчеты других государств, что, к сожалению, не часто реализуется на практике.

Анализ публикаций ученых посткоммунистических стран позволяет нам утверждать, что на сегодня уже преодолено отставание теории от практики и подготовлены рекомендации по реформированию власти. Однако заметна неостребованность научных разработок или отход от них, а процесс реформ происходит в острой политической борьбе, системно и неритмично. Эта проблема в Украине была отмечена нами еще в статье 2005 года [3], но радикально ситуация не изменилась.

Причинами посткоммунистической трансформации в странах Европы были, как метко пишет польская исследовательница М. Ярош, неэффективная экономика и неуклюжее политическое руководство [4, с.1]. Общей чертой посткоммунистических преобразований стало движение к демократии и рыночной экономике, которое имело свои особенности в каждой из стран. Как отмечалось в выводах группы ученых и политиков, работавшей над вопросами реорганизации государственной администрации Польши в начале 90-х годов: «Существующая система государственной администрации по своей сути является барьером для воплощения необходимых экономических и государственных изменений» [5, с.4 ].

Профессионализацию и эффективность государственной (и партийной) бюрократии называет решающим условием успеха модернизационных усилий Н. Генов. Признавая определенные успехи в развитии образованных и организованных бюрократий в Восточной Европе в период социализма, он отмечает, что сверхконцентрация неконтролируемой власти сделала возможным принятие ею нерациональных решений. Стояла задача изменить структуру и суть управления, которая решалась в каждом из государств по-своему [6, с. 14]. Это задача в то время не имела теоретического обоснования и примеров из практики.

Исследуя общие черты и особенности трансформационных преобразований в посткоммунистических странах, важно понимать, что речь идет о коренном перевороте в жизни общества – революции, и воспринимать их комплексно и диалектически, анализируя как достижения, так и недостатки в процессе «исправляющих» революций, направленных на изменение ошибочно выбранного ранее пути развития. Целесообразно отметить такую определяющую особенность посткоммунистической модернизации как «догоняющую» и «ускоренную», что признается как учеными, так и представителями власти [7, с. 445]. Так, украинскими политиками и учеными неоднократно отмечалось: то, что страны Запада проходили за несколько веков, Украина и другие государства ЦВЕ должны пройти за короткое время. Примерно такие же заявления были и в других посткоммунистических государствах, что имело определенное влияние на готовность общественности к преобразованиям. Е. Головаха и Н. Панина отмечают, что посткоммунистические преобразования в странах ЦВЕ обнаружили возможность крайне сжатого в историческом времени коренного изменения институциональной системы без тотальной социальной дестабилизации, которая сопровождала такие процессы в прошлом [8, с. 5]. Вторая часть этого утверждения, по нашему мнению, является дискуссионной.

Ю. Сурмин, рассматривая модернизацию государства в Украине как национальную проблему, дает ее определение как некоторой системы изменений, приводящих государство в соответствие с имеющимися в современном мире достижениями государственного строительства, тенденциями развития государственности, а также с потребностями, особенностями и достижениями национального развития [9, с. 12]. Системность посткоммунистической трансформации в странах Центрально-Восточной Европы отмечает О. Долженков, выделяя изменения политической системы, преобразования централизованно управляемой и плановой экономики в экономику рыночного типа, появление новых (или возрождение

уничтоженных ранее) социальных слоев, возникновение новых правовых механизмов регулирования общественных отношений, замену старой иерархии ценностей и ориентаций на новые типы ценностей и стандартов поведения [10, с. 12].

Для понимания феномена модернизации нужно учитывать и то, что во времена социализма как социально-экономическое, так и политическое положение в отдельных государствах было различным. Например, с политической точки зрения Польша и Чехословакия были более свободными. В ГДР, Болгарии и Польше функционировала многопартийная система, где некоммунистические партии выполняли роль дополнительного канала для связей с общественностью. Даже в бывших республиках СССР были заметны различия, особенно с точки зрения ментальности населения.

Целесообразно также учитывать тот факт, что мотивация к преобразованиям очень часто была не положительной («за идею»), а действия вызывались протестом против существующего режима, что было особенно заметным в Польше и республиках Прибалтики конца 1980-х годов. Кроме того, цели и ход желаемой рационализации управленческих структур и процессов определяли оптимистичные ожидания населения, которое надеялось, что процесс реформ состоится сравнительно быстро и легко. По нашему мнению, этот аспект мало учитывается исследователями, хотя он имеет существенное значение для понимания сути начала преобразований и их хода.

Анализируя начало реформ, Д. Дж.Галлаган, отметил, что атмосфера в посткоммунистических обществах стран ЦВЕ характеризуется лихорадочно активностью, общей целью которой является провозглашение нового порядка и отвержение, как можно быстрее, все признаки старого. К западным идеям относятся с большим уважением и высокие жрецы с Запада являются экспертами, которые находятся постоянно под рукой, чтобы защищать благотворительность своих идей [11, с.17-17]. Признавая такое

обобщение определенным преувеличением, стоит отметить его как частично правильное видение событий глазами западных экспертов. Их слабое, по нашему мнению, знание реалий в странах ЦВЕ имело негативное влияние на процессы модернизации, поскольку, при отсутствии альтернативы, западные концепции развития активно, но некритически использовались как политиками, так и учеными посткоммунистических стран.

Следует отметить, что современные транзитологи утверждают о невозможности найти в мировом транзитологическом опыте несколько одинаковых примеров перехода стран от одного политического режима к другому, тем более - к демократическому, и свести все транзиты к демократии к одной модели [12, с. 82-89]. Вместе с тем, исследователи, например, А. Долженков, выделяют как закономерность - движение к демократии и рынку западного образца [13, с. 12], а Б.Макаренко утверждает, что отказаться от анализа посткоммунистических государств как единого целого было бы преждевременным [14, с.1]. Мы согласны с таким выводом, основанием для которого является общность начального этапа трансформации и сходство ее моделей в отдельных подгруппах этих государств. На первом этапе посткоммунистической модернизации общность бывших социалистических государств определялась такими факторами как географическое положение (обобщающим можно считать определение Восточная Европа в широком его смысле), единственная доминирующая идеология в предыдущий период, отсутствие частной собственности (или ее второстепенное положение) и рыночных отношений, а также близкие модели государственного строя и сходство политической культуры.

Общей проблемой переходного периода стало отсутствие среднего класса. Анализ показывает, что власть, как правило, осознает необходимость среднего класса как гаранта стабильности общества, но социально-экономические процессы не способствуют его созданию. Заметна маргинализация части населения, что стало

следствием падения уровня жизни и структурных изменений в экономике. Закономерным следствием реформ и попытки населения приспособиться к бурным изменениям стала высокая социальная мобильность граждан. Вместо политической благонадежности решающими становятся такие факторы как умение приспособиться к новым условиям, образование, знание языков, коммуникативные способности и т.д..

Важно учесть и детерминированность модернизации общества изменением, состоянием и поведением элиты. На наш взгляд, в этом отношении нужно учитывать специфику стран, решительность реформаторов и умение бывших элит приспособиться к новым условиям.

Необходимо также учитывать марксистское наблюдения, что революционные преобразования неизбежно заходят дальше необходимых изменений и закономерным является определенный возврат назад, подтвержденное опытом посткоммунистических трансформаций, например, в Болгарии и Польше. Общей чертой была значительная политизация общественной жизни, соединенная с неспособностью социальных классов и групп населения перевести свои стремления в партийные программы. Следует учитывать и значительную роль в посткоммунистической модернизации государства, недооценка которой, на наш взгляд, была одной из причин нестабильности. Во всех посткоммунистических странах были высокие ожидания граждан от государства и завышенные требования к нему, что парадоксальным образом сочеталось с дистанцированием групп и движений гражданского общества от государственных структур и критическим к ним отношением.

Остается дискуссионным и вопрос о начальном этапе трансформации. На наш взгляд, традиционное представление о начале посткоммунистических изменений с 1989 года нужно пересмотреть. Реформы начались еще в период 50-х годов XX века, как стремление усовершенствовать социализм и усилились в эпоху «перестройки». Их

провал привел к выводу о необходимости не частных, как в Венгрии, Китае, Югославии, СССР, а радикальных реформ, что и вызвало разработку программ быстрого перехода к рынку и демократии.

Итак, трансформационные реформы в посткоммунистических странах можно считать возвратом обществ к ситуации, предшествовавшей социалистическим революциям, но этот тезис не следует понимать формально, поскольку нужно учитывать, что за период социализма произошли значительные социально-экономические преобразования и изменения в менталитете населения. Кроме того, в условиях глобализации вырабатывается новое понимание сущности власти и ее роли в жизни общества. Современная публичная администрация является новым сложным явлением, которое формируется для реализации новых задач.

Следует отметить, что как политики, так и ученые посткоммунистических стран ориентировались на сравнительно короткие сроки трансформации, что можно понять с политической точки зрения, как один из методов привлечения к сотрудничеству основной части населения. Общая для всех посткоммунистических стран эйфория обусловила недооценку негативных последствий реформ и завышения ожиданий, что привело к появлению «кризисного синдрома модернизации», анализируя который, В. Горбатенко отметил проявления пяти основных кризисов (идентичности, легитимности, проникновения, участия, распределения) и предложил пути их преодоления [15].

Существенным был и внешний фактор. Так, польский ученый Я. Чапутович пишет о давлении со стороны Европейского Союза, транснациональных организаций, региональных и местных властей и т.д. [16]. Попутно следует отметить, что это давление по-разному оценивается учеными - от однозначно позитивного до негативного. Например, Н. Рудик считает обусловленность ключевым принципом расширения ЕС [17]. Конечно же, и в начале 1990-х годов были возражения относительно применения стандартов МВФ в бывших



плановых экономик, однако десять заповедей "Вашингтонского консенсуса", подкрепленных сочетанием институциональной мощи МВФ и администрации США с интеллектуальной весом экономической теории и верой в организующую способность рынков, было трудно оспорить. Основными мероприятиями в рамках «Вашингтонского консенсуса» были фискальная дисциплина, налоговая реформа, введение единого валютного курса, защита прав собственности, либерализация торговли, приватизация, дерегуляция, финансовая либерализация. Как отмечают экономисты, кроме проблемы правильности или неправильности таких рекомендаций, существовала еще и проблема их соблюдения. Кроме того, консенсус не учитывал многих существенных в посткоммунистических государствах факторов - прежде всего, достаточно устойчивых неформальных институтов, доверия населения к власти, ее ответственности и профессионализму, что особенно ярко проявилось в Белоруси, Казахстане, России и азиатских республиках бывшего Советского Союза.

Важным толчком для переоценки реформ стал кризис второй половины 1990-х годов, который показал слабость экономики бывших социалистических государств и ошибочность выбранного варианта трансформации. Новая парадигма развития начала формироваться во второй половине 1990-х годов. Ее суть заключается в утверждении, что переход к рынку нужно проводить не отвергая предыдущих достижений. Ориентиром предлагается не экономика США, а более социально ориентированные экономики европейских государств. Пересматривается также соотношение «экономика – политика» в пользу роста роли политических факторов. Появилось стремление комплексно объединить социально-экономические и политические изменения с учетом социальных проблем перехода. Вместо рынка главным двигателем трансформации было объявлено гражданское общество. Несмотря на продолжение дискуссий по этому вопросу, значительно возросло внимание к социальным трансформациям. Основным выводом таких ориентационных изменений может быть

утверждение, что рынки хорошо функционируют только при поддержке государства и гражданского общества

Существенным толчком для модернизации публичной администрации стало вступление части посткоммунистических государств в Европейский Союз. Во время подготовки к вступлению и в первые годы членства были осуществлены важные шаги по адаптации законодательства к требованиям ЕС и усовершенствования публичного управления на основе определенных ЕС принципов европейского управления [18].

На наш взгляд, основной проблемой, которая влияла на темпы и качество реформ, стало отсутствие, в результате острой политической борьбы, их целостного видения и политического согласованного стратегического решения, которое бы определило цели и методы такого реформирования на длительную перспективу. Эта проблема была менее заметной в Польше, Чехии, Словакии, где подавляющее большинство населения и политических сил были ориентированы на «возвращение в Европу» и в значительной мере нивелировалась в странах-кандидатах необходимостью четкого соблюдения требований Европейского Союза на этапе подготовки к вступлению в него. Это проявилось, в частности, в проведении административных реформ с целью европеизации публичного управления.

Принципиально важным в посткоммунистических государствах стало решение проблемы институционального (правового и организационного) обеспечения реформ. Как правило, отсутствовал стратегический документ, который бы определял долгосрочные перспективы и пути их достижения. Сказывалась и отсутствие единого стратегического координационного центра, ответственного за определение целей, взятых из программы политического правительства - для публичной администрации и стратегической координации его реализации.

В Украине политический фактор действует особенно заметно, а смена политического руководства ведет к принципиальным

изменениям в подходах к реформам и их кадрового обеспечения. Стоит отметить медленные темпы принятия и введения в действие нового законодательства (например, обсуждение проектов нового Закона Украины «О государственной службе» продолжалось с 2005 года до 2011, закон был принят 11 ноября 2011 года, но его введение отложено до 1 января 2014 года), неудовлетворительное его качество (что вызвано различными причинами, в том числе и политического характера и попытками копирования зарубежных образцов без учета национальных особенностей).

Можно выделить и такие факторы как отсутствие надлежащей координации и неоправданное усложнение реформ. Институциональная необеспеченность усиливала непоследовательность реформ и тормозила их. Не всегда или не полностью реализуются задекларированные принципы модернизации публичной администрации, прежде всего, принципы открытости и прозрачности. Например, проведение административной реформы в Украине остается непонятным для общественности и работников органов власти как по конкретной сущности изменений, так и в отношении темпов их проведения, а наработки теоретиков и практиков [19] остаются нереализованными. Более того, отказ опубликовать конкретный план действий мотивируется желанием не дать возможности оппонентам «сыграть на опережение» [20].

На наш взгляд, решение о децентрализации управления государственной службой и проведения админреформы Болгарии и Польше было преждевременным, что подтверждается практикой, а также политиками и ученими.

Критически оценивается и проведение административной реформы в Болгарии. Так, профессор Т.Танев отмечает сохранение могущественного управленческого потенциала центра при слабом звене регионального управления, а также - фискальный характер современной административной реформы [21]. Н. Арабаджийски предлагает усовершенствование нормативно-правовой базы,

освобождение исполнительной власти от несвойственных ей государственных функций, усиление регионального управления, оптимизацию государственной службы и пр. [22, с.257-259].

Общим для политиков посткоммунистических стран является понимание оптимизации публичной администрации прежде всего как сокращение количества административных органов и госслужащих, а стратегические документы часто не подкрепляются финансовыми и техническими ресурсами. Нереализованные политические обещания подрывают авторитет власти.

Итак, речь идет о комплексе проблем, решение которых требует выработки и последовательной реализации стратегии реформ, обеспечение реального соблюдения задекларированных принципов, а также необходимого институционального, кадрового и финансового обеспечения

Усиление роли общественности в управленческих процессах не реализуется из-за примата процедуры над результатом и общественными интересами, низкого уровня капитализации пользы от применения механизмов сотрудничества с неправительственными организациями, ритуальных и императивных способов сотрудничества органов власти с общественными партнерами и научными центрами. Значительные проблемы связаны с несовершенной кадровой политикой и неготовностью власти использовать современные механизмы и инструменты управления.

## **Литература**

1. За съвременна държавна администрация. Бяла книга постиженията и предизвикателствата пред Българската държавна администрация в Европейския Съюз// Електронний ресурс: <http://search.ukr.net|gogle/search.php?engine=38g=>

2. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти.-[монографія].- Полтава: РВВ ПУСКУ,

<http://e->

[journal.spa.msu.ru/images/File/2009/20/Lakhizha.pdf](http://journal.spa.msu.ru/images/File/2009/20/Lakhizha.pdf)

3. Лахижа М.І. Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України // Вісник державної служби України.-2005, №1, с. 9-12

4. Jarosz M. Niepokojace konsekwencje polskiej transformacji// Режим доступу: [http://www.pte.pl/pliki/1/53/Varia\\_Jarosz.pdf](http://www.pte.pl/pliki/1/53/Varia_Jarosz.pdf)

5. Реформа державної адміністрації. Основні поради. Доповідь групи, що працює над питанням реорганізації Державної Адміністрації республіки Польща.-Варшава, березень 1992 р.-Вип.1.-К.: 1992.-18 с.

6. Генев Н. Организационная рационализация в Восточной Европе: достижения и ограничения / Н. Генев // Социологические исследования. – 2007. - № 11. - С.1-27.

7. Кучма Л.Д. Україна – не Росія / Л.Д. Кучма.- М.: Время, 2004.-560 с.

8. Головаха Є., Паніна Н. Міфологія в сучасній українській культурі: соціологічний аспект/ Є.Головаха, Н.Паніна// Режим доступу: [http://www.duh-i-litera.kiev.ua/duh-i-litera/3-4/13\\_print.htm](http://www.duh-i-litera.kiev.ua/duh-i-litera/3-4/13_print.htm)

9. Сурмін Ю. Необхідність, характер та зміст модернізації Української держави / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ при Президентові України.- Видавництво НАДУ. – 2008. - № 2. - С.5-21.

10. Долженков О. Посткомуністичні трансформації в країнах Центрально-Східної Європи та СНД: порівняльний аналіз / О. Долженков // Нова політика.- 2000. - № 5. - С.12-16.

11. Административная юстиция в новых европейских демократиях. Практические исследования в сфере административного

права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине / [пер. с англ./ ред. Д.Дж. Галлиган и др.] - К.: АртЭк, Будапешт: ОСИ/КОЛПИ, 2006.- 668 с.

12. Юшкевич А. В. Консолидированная демократия: проблема конвенциональности понятия в рамках теорий демократического транзита / А. В. Юшкевич // Без темы. – 2008. – № 1(7). – С. 82-89.

13. Долженков О.О. Трансформація політичних систем України та Білорусі: порівняльний аналіз: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня док. політ. наук : / О.О. Долженков - НАНУ.Інститут держави і права ім. В.М.Корецького, 2005.- 36 с.

14. Макаренко Б.И. Посткоммунистические страны: как измерить трансформацию/ Б.И. Макаренко// Режим доступа: <http://www.mgima.ru/uplods/files/makarenko>

15. Горбатенко В.П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть: [монографія] / В.П. Горбатенко. - К.: Видавничий центр «Академія», 1999.-240 с.

16. Czaputowicz J. Zarzadzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji// Режим доступу: [http://www.ppsk.pl/Portals/kignet/Zarzadzanie\\_administracji\\_publicznej.pdf](http://www.ppsk.pl/Portals/kignet/Zarzadzanie_administracji_publicznej.pdf)

17. Рудік Н.М. Європейське врядування як чинник європеїзації державного управління в Україні/ Н. Рудік// Автореферат дис..к. н держ.упр.- Львів: 2012.-20 с.

18. White Paper: European Governence: COM (2001) 428// [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf)

19. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування./- К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010.- 396 с.

20. Дзеркало тижня, 12.11.2011

21. Танев Т. Административната реформа: мост през пропастта или път, който свършва на ръба?// Режим достъпа: <http://www.imrr-bg.org/node/169>

22. Арабаджийски Н. Организация на публичната администрация в Република България./ Н. Арабаджийски.- София: Изд-во Нов български университет, 2010.-309 с.