

ФІЛОСОФІЯ ТА ПОЛІТОЛОГІЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ КУЛЬТУРИ

ISSN 2663-0265 (print) ISSN 2663-0273 (online)

Journal home page: <https://fip.dp.ua/index.php/FIP>

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

Катерина Андріївна Швець

Аспірантка кафедри політології та державного управління, Донецький національний університет імені Василя Стуса, вул. 600-річчя 21, Вінниця, 21021, Україна

E-mail: k.shvets@donnu.edu.ua, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5272-3268>

УДК: 32.321.342.2.353

Kateryna Shvets

PhD student of of the Department of Political Science and Public Administration Vasyl Stus Donetsk National University, 21 600-richchia str., Vinnytsia, 21021, Ukraine

**КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
«IMPERFECT DEMOCRACIES» НА ПРИКЛАДІ ЛИТВІ ТА ПОЛЬЩІ**
Received 24 October 2022; revised 20 November 2022; accepted 12 December 2022
DOI: 10.15421/352226

Анотація

У статті визначено, що публічне управління як в демократичних державах, так і в державах, що перебувають на шляху до демократії, залежить від низки чинників: історичного минулого, економічного розвитку, територіальної приналежності, глобальних політичних та інтеграційних процесів, національних особливостей. Значний вплив на формування тої чи іншої моделі публічної політики держави, а особливо на формування відносин «знизу – вгору» мають: рівень розвитку громадянського суспільства та політичної культури, рівень довіри до органів публічної влади, розвиток е-урядування та е-демократії. Встановлено, що державам недосконалої демократії притаманні і свої особливості. До характерних рис Литовської моделі публічного управління, яке формувалося на різних етапах адміністративних перетворень у Литві та сприяло встановленню двохстороннього зв'язку зверху – вниз та знизу – вгору між владою і суспільством, доречно віднести такі: зниження надлишкового державного регулювання; підвищення якості державних послуг; нарощування ефективності діяльності органів публічної влади; підвищення інформаційної транспарентності у роботі державних органів та організацій. Натомість в Польщі, не зважаючи на ряд демократичних перетворень, публічне управління ще досі залишається вертикальним з певними елементами діалогової політики. В країні доволі ефективний громадський контроль, запроваджено ряд механізмів електронного врядування, але низка державних рішень впроваджується без публічних консультацій, мало використовуються показники ефективності, аудит та експертні оцінки, відсутні відкриті конкурси на заміщення вакантних публічних посад.

Таким чином, проведене компаративне дослідження в зазначених країнах за методом бінарного лангитюдного темпорального порівняння дозволило виокремити модель публічної політики держав недосконалої демократії, яка відрізняється децю меншим полем взаємодії між владою і суспільством, причиною чого є наявність окрім конструктивних факторів, цілого ряду деструктивних, які гальмують розвиток публічної політики.

До деструктивних факторів можна віднести: не чітка законодавча регламентація правового статусу всіх учасників суспільно-політичного процесу, централізація влади, корупція, відсутність прямих, вільних виборів; відсутність або ігнорування інституту референдуму; відсутність активного громадянського суспільства; низький економічний розвиток держави; малий проширок середнього класу; низький рівень політичної та правової культури і свідомості; олігархія та наявність фінансових кланів тощо.

Ключові слова: *компаративний аналіз, публічна політика, державне управління, ліберальні демократії, модель недосконалої демократії.*

**COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC POLICY MODELS OF
«IMPERFECT DEMOCRACIES» USING THE EXAMPLES OF LITHUANIA AND POLAND**

Abstract

The article determines that public administration both in democratic states and in states on the way to

democracy depends on a number of factors: historical past, economic development, territorial affiliation, global political and integration processes, national characteristics. The level of development of civil society and political culture, the level of trust in public authorities, the development of e-government and e-democracy have a significant influence on the formation of this or that model of public policy of the state, and especially on the formation of "bottom-up" relations. It has been established that the states of imperfect democracy have their own characteristics. Among the characteristic features of the Lithuanian model of public administration, which was formed at various stages of administrative transformations in Lithuania and contributed to the establishment of a two-way connection from top to bottom and bottom to top between the government and society, it is appropriate to include the following: reduction of excessive state regulation; improving the quality of public services; increasing the effectiveness of public authorities; increasing information transparency in the work of state bodies and organizations. On the other hand, in Poland, despite a number of democratic transformations, public administration still remains vertical with certain elements of dialogue politics. Public control is quite effective in the country, a number of e-governance mechanisms have been introduced, but a number of state decisions are implemented without public consultations, performance indicators, audits and expert evaluations are rarely used, and there are no open tenders for filling vacant public positions.

Thus, the comparative study conducted in the specified countries using the method of binary longitudinal temporal comparison made it possible to single out the model of public policy of the states of imperfect democracy, which is characterized by a slightly smaller field of interaction between the government and society, the reason for which is the presence, in addition to constructive factors, of a number of destructive factors that inhibit development public policy.

Destructive factors include: unclear legislative regulation of the legal status of all participants in the socio-political process, centralization of power, corruption, lack of direct, free elections; absence or ignoring of the referendum institution; lack of an active civil society; low economic development of the state; a small stratum of the middle class; low level of political and legal culture and consciousness; oligarchy and presence of financial clans, etc.

Key words: *comparative analysis, public policy, public administration, liberal democracies, model of imperfect democracy.*

Постановка проблеми.

Розвиток сучасної демократії напряму пов'язаний з рівнем розвитку публічної політики та управління. Інститут публічної політики є тим соціально-політичним утворенням, яке за своєю природою покликане виступати умовою та засобом, що дозволяє суспільству формувати стратегічний «порядок денний», створювати внутрішні стимули та цінності суспільно-політичного розвитку, переводити конфлікти, що виникають у цьому процесі, у позитивно-функціональне русло, перетворюючи їх у елемент соціальної динаміки. Сучасну демократію неможливо розглядати відокремлено від таких процесів як відкритість і прозорість дій влади, підзвітність влади, рівень залученості громадянського суспільства до публічного управління та його вплив на процес прийняття політичних рішень, зацікавленість влади у співпраці з громадянським суспільством, публічний контроль дій влади тощо. В свою чергу на становлення та функціонування тої чи іншої моделі публічної

політики впливають культурно-історичні традиції держави, рівень економічного розвитку, політико-правовий режим, інституційні особливості політичної системи, рівень розвитку громадянського суспільства, політичної культури та свідомості.

Відповідно до індексу демократії, розробленого англійським дослідницьким центром Economist Intelligence Unit, всі сучасні держави поділяються на повноцінні (ліберальні) демократії, недосконалі демократії, перехідні режими, автократичні режими. Даний індекс базується на п'яти категоріях: виборчий процес та плюралізм, політична участь, функціонування уряду, політична культура і громадянські свободи. Суть повноцінної демократії або ліберальної демократії полягає в тому, що населення має право управління країною. У таких державах права та політичні свободи громадян не лише поважаються, а й охороняються на законодавчому рівні. Для країн із ліберальною демократією характерна незалежна судова система. Країни з повноцін-

ною демократією мають індекс від 8 і вище. Сьогодні у світі всього 21 країна з ліберальною формою демократії (Норвегія, Фінляндія, Швеція, Велика Британія, Ісландія та інші). Недосконала або неліберальна демократія – режим, який передбачає часткове володіння населенням владою. Для прикладу, в країні можуть справедливо відбуватися вибори, але права громадян частково обмежуються або порушуються тими ж засобами масової інформації, шляхом інформаційної агітації чи пропаганди. Недосконала демократія, згідно даних 2021 року поширена серед 53 країн (Франція, США, Естонія, Латвія, Польща, Молдова тощо). Країни з недосконалою демократією характеризуються індексом від 6 до 8. Гібридний режим або перехідний відрізняється нейтральністю. Цей режим є щось середнім між демократією та авторитаризмом. Іншими словами, це проміжний варіант, де з одного боку влада належить народу, але водночас країною керує парламент. Даний режим відрізняється стабільністю, тобто держава може багато років існувати за умов такого режиму навіть за ймовірності настання державних переворотів. Гібридний режим може згодом переродитися на автократію чи демократію, але найчастіше він слабшає і перетворюється на демократичний лад. Для гібридного режиму характерні індекси від 4 до 6. На сьогоднішній день із гібридним режимом існує 34 країни (Україна, Мексика, Грузія, Туреччина та інші). За автократії влада належить одній людині, або певній правлячій партії. Автократія диктує абсолютизм, деспотію та самодержавство. Яскравим прикладом автократичного режиму є Північна Корея, Росія, Китай, Білорусія, Афганістан. Країни з автократією вирізняються індексом нижче 4. На сьогоднішній день у світі 59 країни з авторитарним режимом правління [Democracy Index 2022].

Метою статті є здійснити компаративний аналіз сучасних моделей публічної політики в країнах недосконалої демократії (Литви та Польщі) сформованих під впливом глобальних трендів та внутрішньо-політичних детермінаційних факторів.

Виклад основного матеріалу.

Для повноти нашого дослідження вважає-

мо за необхідне зупинитися на вивченні досвіду реалізації моделей публічної політики у перехідних системах, недосконалих демократіях Литви та Польщі, позаяк Україна неодноразово запозичувала практики демократичних перетворень даних держав [Democracy Index 2022].

Як і Україна, раніше дані країни перебували під впливом або в складі Радянського Союзу. Сьогодні ці держави ще перебувають в процесі трансформації своїх політичних систем, адже саме демократичні перетворення та євроінтеграційні процеси стали каталізатором ряду політичних змін та спричинили необхідність вироблення власної моделі публічного управління для низки країн колишнього соцтабору.

Литва стала першою радянською республікою, яка заявила про свою незалежність. 1988 року було створено Литовський рух за перебудову («Саюдіс»). Його представники під час виборів до Верховної Ради Литовської РСР у лютому 1990 року отримали більшість мандатів. Нова Верховна Рада Литви 11 березня 1990 року проголосила незалежність республіки. Державна Рада СРСР визнала незалежність Литовської Республіки 6 вересня 1991 року. Через коливання міжнародного співтовариства формальне визнання нової незалежної держави почалося за кілька місяців, і лише у серпні-вересні 1991 року, після розпаду СРСР, Литва остаточно здобуває незалежність.

На відміну від інших пострадянських республік, у країн Балтії в ХХ столітті в міжвоєнний період був двадцятирічний досвід державності, причому як демократії, так і авторитаризму. Саме він у 1990-1991 роках став для багатьох правоконсервативних політиків тим «історичним ідеалом», «міфом», який пропонувалося покласти в основу державного будівництва балтійських держав, що знову отримали незалежність.

Після відновлення незалежності у Литві була проведена фундаментальна політико-правова реформа, метою якої стала трансформація усєї правової системи відповідно до норм нової демократичної Конституції. Згідно з основним законом держави, прийня-

тим на референдумі 25 жовтня 1992 року, державна влада в Литві здійснюється Сеймом, Президентом, Урядом та Судом (ст. 5), сформована парламентсько-президентська республіка. На відміну від Латвії та Естонії, де президента обирає парламент, у Литві народ сам обирає главу держави, який наділяється вельми чіткими повноваженнями. Водночас влада президента врівноважується Сеймом, Урядом та Конституційним судом. Балансу сил також сприяє змішана виборча система під час виборів до Сейму, коли половина депутатів обирається за мажоритарною, а друга половина – за пропорційною системою. В даний час ведеться дискусія про доцільність внесення поправок до основного закону країни. Зокрема, пропонується відобразити соціальну спрямованість держави, а не лише її демократичний характер, спростити можливість проведення референдумів, зменшивши кількість необхідних підписів із 300 тисяч до 100 тисяч [Лізовська 2019]. Таким чином, можемо стверджувати, що Литва взяла за зразок Скандинавську модель публічної політики, що була описана вище.

Після виходу зі складу СРСР Литва так само, як і її прибалтійські сусіди, почала орієнтуватися на європейську інтеграцію, яка не допускала у країнах – кандидатах на членство в ЄС – наявність таких політичних інституцій, які сумісні із сильною авторитарною владою. З урахуванням цієї обставини, а також довоєнного досвіду, інституту президента у Литві відведено значно меншу роль, ніж в інших пострадянських державах.

Членство в ЄС вплинуло на масштаби, характер та темпи реформування публічної системи управління. Одним із ключових факторів успішного економічного розвитку є якість державного управління, його адаптивність та еластичність, що дозволяють враховувати нові соціальні та політичні запити, які формуються у громадян держави в умовах переходу до постіндустріального суспільства.

Варто зазначити, що Литва найбільш послідовно із країн Центральної та Східної Європи здійснювала адміністративну реформу, включаючи перетворення у сфері державної служби. Слід зазначити, що ще на початко-

вому етапі відновлення державності у політичних та академічних колах країни виникла широка дискусія щодо вибору оптимальної моделі державного управління в умовах трансформації суспільного устрою. Відомі литовські дослідники А.Бекста та А.Петкевичус відзначають, що розробкою стратегії реформ займався відразу кілька експертних спільнот, включаючи найбільш впливову групу професора П.Вайтекунаса, якій в 1993 році уряд офіційно доручив продовжувати розпочату роботу [Holubko 2010]. До першочергових завдань, що пропонували вирішувати реформатори, належали: чітке розмежування повноважень між центральною виконавчою владою та місцевими органами влади; створення системи місцевого самоврядування; побудова ієрархічної системи територіально-адміністративних одиниць; створення умов для ефективного державного та регіонального управління. Напрацювання групи П.Вайтекунаса стали надалі основою для формування базового законодавства у сфері державного управління у Литві. На цьому етапі проведення реформ ключова роль у їх підготовці та реалізації належала Сейму. 1994 року для кардинальної перебудови державного управління по лінії виконавчої влади було створено Міністерство з адміністративної реформи та місцевих органів влади, яке проіснувало до 2001 року. У 1990-ті роки здійснено масштабну адміністративно-територіальну реформу та створено сучасну систему місцевого самоврядування, сформовано досить гнучку та оптимальну структуру органів центральної влади. Цілі адміністративної реформи були спрямовані на підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, а також якості та доступності державних послуг, зниження адміністративних бар'єрів для бізнесу, зумовлених державним регулюванням економіки. Крім того, ставилися завдання переходу на систему принципів та механізмів управління за результатами, посилення відкритості та прозорості у діяльності державних органів, формування ресурсного та кадрового потенціалу для проведення процесу реформування державної служби [Лізовська 2019].

В даний час розробку державної політи-

ки у сфері публічного управління, організацію, міжвідомчу координацію та контроль за її реалізацією, покладено на Міністерство внутрішніх справ. До завдань відомства належать: підготовка законопроектів та інших правових актів щодо системи публічного управління; надання адміністративних послуг; адміністрування системи надання державних послуг; вдосконалення внутрішнього управління державними установами та організаціями; формування політики управління якістю у сфері державного управління, а також аналіз та оцінка досвіду держав – членів ЄС та інших країн з метою його можливого використання на національному рівні; розробка політики щодо зниження адміністративного навантаження на громадян [Holubko 2010].

Основним правовим актом, що регулює сферу державного управління, є Закон про державне управління, ухвалений 1999 року. Цей правовий акт встановлює суб'єктів державного управління, визначає засади їхньої діяльності, встановлює основи адміністративного регулювання, управління системою державних послуг (Republic of Lithuania. Law on public administration). З метою забезпечення послідовного та цілеспрямованого процесу модернізації системи державного управління, крім згаданого закону, МВС республіки виходить із Посібника з удосконалення структури системи виконавчої влади, затвердженого Урядом Литви в 2016 року, та Програми вдосконалення державного управління на 2012-2020 роки. Основна мета програми – забезпечити високу якість державного управління, щоб усі його органи функціонували відкрито, відповідально, ефективно витрачали кошти платників податків, приймали необхідні для цього рішення та надавали послуги, яких найбільше потребують жителі країни [Zybala 2015].

В даний час основний вектор адміністративної реформи спрямований на модернізацію державних та місцевих органів влади у контексті концепції New Public Management, що передбачає органічну імплементацію ринкових засад у систему державного управління.

У рамках сприяння сталому розвитку інформаційного суспільства Литовською Республікою була реалізована Програма розвит-

ку інформаційного суспільства на 2014-2020 роки «Цифровий порядок денний дня Литовської Республіки», в якій було визначено, що саме Інтернет є життєво важливим інструментом, який використовуються у всіх сферах діяльності, а також для отримання всього спектра електронних послуг. Сама ж Програма реалізувалася з метою максимального та безпечного використання інформаційних та комунікаційних технологій.

Окрім того, урядом Литви затверджена Програма вдосконалення державного управління на 2012-2020 рр., яка передбачає відкритість для громадського суспільства процесів державного управління і заохочення громадськості до активної участі в них. Для реалізації зазначеної ініціативи в Канцелярії Уряду Литовської Республіки діє Відділ громадян та відкритого уряду Департаменту комунікації, який забезпечує щоденний прийом для пересічних громадян, представників бізнесу, неурядових організацій тощо, розглядаючи їхні скарги, пропозиції, вирішуючи їхні проблеми, надаючи консультації та необхідну інформацію. Аналогічні консультативні пункти діють у кожному з міністерств Литви. Один раз на тиждень консультації проводяться одним з Міністрів Уряду Литви. Окрім того, Уряд створив сайт Громадських консультацій, на якому розміщуються теми для обговорення. Усі міністерства на власних сайтах мають розділ присвячений законодавчим ініціативам та поточним питанням над якими працює міністерство. Міністерства сприяють проведенню громадських консультацій, за результатами яких готуються доповіді про участь громадянського суспільства у вирішенні тих чи інших питань [Чальцева, Швець 2020].

З метою полегшення доступу громадськості до публічної інформації в Литві створено так звані Електронні ворота влади (www.evaldzia.lt), завдяки яким фізичні та юридичні особи можуть отримати певний перелік послуг через інтернет (www.epaslaugos.lt). З метою покращення надання електронних послуг в Литві діє принцип Єдиного вікна, який полягає в тому, що людина, звертаючись до державної установи з метою отримання конкретної послуги, може не здійснювати збір

довідок, необхідних для розгляду цього питання. Зазначену функцію здійснює в електронному вигляді сама державна установа. З метою удосконалення засобів боротьби з корупцією та залучення до цього процесу громадянського суспільства, на сайтах державних установ Литви надано перелік контактів (телефонні номери і електронні адреси), за якими може надходити в анонімному режимі інформація про випадки корупції. Крім того, у Міністерстві внутрішніх справ створено окремий відділ «Попередження корупції», який працює безпосередньо з громадянським суспільством з проблеми ліквідації корупції [Чальцева, Швець 2020].

Загалом, електронне правління в Литві є доволі прогресивним і ефективним, про що свідчить 24 місце, яке займає країна в рейтингу електронного правління ООН за 2022 рік [UN E-Government Survey 2022]. Впровадження технологій електронного урядування у Литві призводить до переосмислення ролі і функцій влади, зростання можливостей контролю за ефективністю діяльності органів влади на різних рівнях, спрощення управлінських процедур, скорочення адміністративних витрат, застосування сучасних методів державного управління, досягнення якісно нового рівня управління державою і суспільством у цілому, а також зміцнення довіри до інститутів держави.

Отже, як бачимо, аналіз та оптимізація процесів, а також усунення дублюючих дій, зниження адміністративного навантаження, стали важливою частиною роботи державної адміністрації. З моменту запуску Плану реформування державного управління якість та доступність державних послуг для населення постійно покращуються завдяки дедалі ширшим можливостям, що надаються інформаційними та комунікаційними технологіями. І хоча не всі проблеми ще вирішено, прогрес очевидний. Процес покращення послуг непростий та нешвидкий, але Латвія має ясне бачення – країна має стати лідером у галузі цифрових послуг, а громадяни повинні мати легкий доступ до всіх послуг державного управління.

Сучасна державна політика постсоціаліс-

тичної Польщі почала формуватися наприкінці 1980-х – початку 1990-х років. Глибока політико-економічна криза, а також відкритий конфлікт між владою та населенням призвели до падіння соціалістичного режиму та радикальних економічних і політичних змін у ході перетворень. Системні зміни були направлені на досягнення економічної стабільності в країні, внесення змін до інституційної та правової систем, налагодження тісної співпраці з країнами Західної Європи. Для реалізації таких комплексних перетворень було запроваджено дерегуляцію (обмеження можливості держави прямо втручатися в роботу ринку), деєтатизацію (поступове усунення держави від економічної діяльності), лібералізацію (ринкові механізми регулювання економічної діяльності засновані на принципах рівності всіх учасників ринку), приватизацію та комуналізацію (підвищення ролі місцевого самоврядування), а також реструктуризацію (у сфері власності, капіталу, виробництва та інвестицій). Запровадження таких масштабних системних змін було пов'язане з високими ризиками та потребувало значних соціально-економічних витрат, а також прийняття нетрадиційних політичних рішень [Chaltseva, Neprytska 2020].

Наступний етап формування державної політики розпочався з підготовки Польщі до вступу в Європейський Союз і триває досі. Угода про асоціацію з ЄС (1991 р.) стала початком нового етапу реформ і системних змін. Це також вплинуло на процес формування національної моделі публічної політики, що проявилось у спробах впровадження методології її функціонування в рамках структур ЄС. До успішного завершення процесу вступу Польщі до ЄС 1 травня 2004 року політико-правові зусилля були спрямовані на гармонізацію польської державної політики з державною політикою країн ЄС. Наднаціональні нормативні документи соціального партнерства, які слугували для Польщі орієнтирами для побудови публічного простору, включали Білу книгу про державне урядування в Європі (2001 р.), Білу книгу про європейську комунікаційну політику (2006 р.) та статтю 11 Договору про Європейський Союз (2009 р.). Ці документи окреслили ключові принципи

діалогової взаємодії (відкритість, співучасть, підзвітність, ефективність та координація) між громадянським суспільством з одного боку та центральною і місцевою владою з іншого [Chaltseva, Neprytska 2020].

Результатом цих кроків стала низка позитивних досягнень у сфері розвитку державної політики в Польщі. Політика ринку праці, соціальна політика та освітня політика є одними з найбільш вдалих прикладів. Крім того, Мін-регіон запроваджує дієві заходи, спрямовані на переформатування механізму розробки стратегічних програм розвитку, які безпосередньо пов'язані з публічною політикою держави.

Погоджуємося з професором О.Чальцевою, яка говорить, що впровадження інноваційних моделей управління (New Public Management, Good Governance, e-Governance, Open Government Partnership) у Польщі сприяли переходу від вертикальної моделі державної політики до діалогової, хоча такі програми як «е-Польща» та «Польська брама» не були повністю реалізовані [Chaltseva, Neprytska 2020].

В Польщі доволі ефективним є громадський контроль, який еволюціонував і тепер має системний, багатовекторний характер (правовий захист, моніторинг, благодійність, соціальна сфера, вибори). Окрім того, для посилення участі громадськості, в країні активно використовуються Інтернет-технології. Як приклад можемо навести веб-сайт <http://mamprawowiedziec.pl>, де розміщується інформація про обраних державних службовців. Іншим прикладом є портал www.sejismometr.pl, де можна легко стежити за роботою Сейму, а також за змінами в польському законодавстві. Крім того, з'явилися ініціативи щодо моніторингу процесу відбору людей на найвищі посади в державі (Генерального прокурора на <http://www.hfhrpol.waw.pl/prokurator/>, кандидатів на посаду суддів Конституційного трибуналу на <http://inpris.yumistudio.pl/wazne/omx-monitoring/wybory-do-tk-omx-tk/>, Генерального інспектора персональних даних на <http://www.panoptykon.org/content/zaczynamy-obywatelskimonitoring-wybor-w-giodo>). На різних веб-сайтах розміщені біографії кан-

дидатів на державну службу, їхні відповіді на запитання, поставлені під час моніторингу, інформація про громадську думку щодо характеру посади, кола обов'язків та необхідного рівня компетенції тощо. З метою забезпечення права на доступ до публічної інформації діє Громадський центр доступу до публічної інформації (при Асоціації лідерів місцевих громадських формувань), який займається підвищенням рівня публічності за допомогою ІКТ (www.informacjapubliczna.org.pl). Електронні послуги надаються громадянам різними урядовими сайтами, що взаємодіють між собою, але об'єднує їх платформа ePUAP. Окрім того в країні діє сервіс електронних петицій, які розглядаються парламентом через депутата. Петиція має вигляд відсканованого документу. Голова Сейму може запросити петиціонера для обговорення петиції [Chaltseva, Neprytska 2020].

Слід зазначити, що початковий етап трансформації визначив особливості формування державної політики «зверху – вниз» у Польщі. Так, польська публічна політика значно відрізняється від того, як її розуміють у країнах Західної Європи. Через спадщину трансформаційного періоду, публічна політика Польщі значно більше, ніж в інших країнах, спирається на сферу державного управління та адміністративного права. Це проявляється щонайменше у трьох різних аспектах: загальному, матеріальному (основні правові акти, що стосуються сфери соціальної політики) та процесуальному (Кодекс про адміністративні злочини, а також інші процесуальні аспекти, включені до текстів окремих законів) [Zybala 2015].

У 1990-х роках термін «публічне управління» замінив поняття «державне управління», який використовувався до 1989 року, в період Польської Народної Республіки. Дослідниця О.Котовська вважає, що «Така термінологічна зміна назви від державного управління до публічного, виявила радикальну зміну управлінської парадигми з державної на суспільну» [Котовська 2018]. Термін «публічність», безсумнівно, є ближчим і прийнятнішим для суспільства, ніж «державна», проте все одно залишається «адміністрацією», що позначає

ієрархічну піраміду органів управління, які реалізують вертикальну політику. І все це відбувається в умовах успішної адміністративно-територіальної реформи 1990-х років, після якої органи місцевого самоврядування стали більш відповідальними за реалізацію державної політики, а гміна є ключовою адміністративною одиницею. Зв'язок з поняттям «адміністративне право» також вказує на сильний регуляторний компонент і особливість польської публічної політики.

У своєму дослідженні, проведеному для Інституту громадських справ, науковець Анджей Зибала пише про те, що важко порівнювати польську публічну політику до її західноєвропейського зразку. Він обґрунтовує цю ідею тим, що не існує ані структурованого, раціонального процесу планування діяльності публічної політики та її оцінки, ані системного та комплексного процесу аналізу загальних проблем, як основи реалізації визначених заходів [Zybala 2015]. У Польщі ми бачимо переважно випадкову, несистемну діяльність, засновану виключно на інтуїтивних, необґрунтованих ідеях і баченнях тих, хто приймає рішення. Крім того, багато рішень впроваджуються без посилання на проведення опитування та без будь-якого зворотного зв'язку (документування того, як функціонують реалізовані рішення), без застосування сучасних методів державного управління (наприклад, без урахування значення показників ефективності), без будь-якого аудиту, оцінки та консультацій із зацікавленими сторонами щодо запланованої діяльності [Vanags, Vilka 2003].

Українська дослідниця публічних політик європейських країн О.Котовська також наводить досить критичні зауваження щодо польської публічної політики. Вона вважає, що польські традиції базуються на односторонній моделі публічної політики. «Однобічність» пояснюється домінуванням державних інституцій (державного управління, політичних еліт загалом) та вертикалі процесу прийняття рішень, збереженням інструментів контролю, низькому рівні участі акторів та використання експертних рекомендацій у процесі прийняття рішень, а також відсутності відкритих конкурсів на заміщення посад. «Фактична» державна політика в Польщі все ще вертикальна. Найвагомими інструментами контролю акумульовані в неефективних правових механізмах, що збільшують фактичну вартість державних послуг, які могли бути надані на вищому рівні [Котовська 2018].

Можемо стверджувати, що зазначені проблеми існують з початку існування польської публічної політики та закономірно закладені у 1990-х роках у період трансформації через невідповідність наявних ресурсів (брак часу, досвіду, грошей тощо) масштабу поставлених завдань. Сьогодні польська модель публічної політики є не досконалою та задля більшої управлінської ефективності потребує більшого залучення недержавних інституцій до публічного управління.

Проведене дослідження публічної політики в зазначених країнах дозволило виокремити модель функціонування публічної політики – «Публічна політика держав недосконалої демократії» (рис.1.1), яка відрізняється дещо

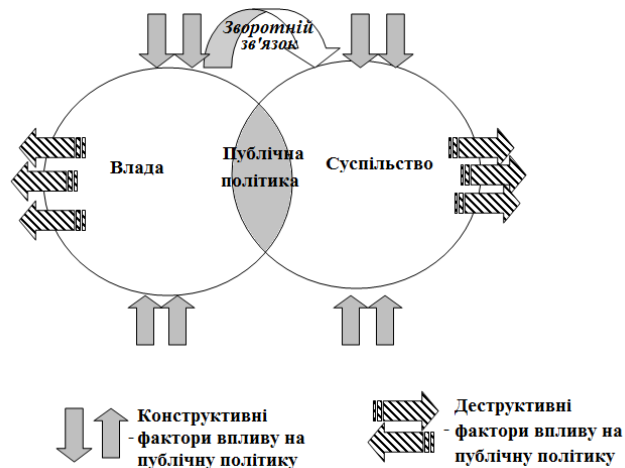


Рис. 1. Публічна політика держав недосконалої демократії

малим полем взаємодії між владою і суспільством, причиною чого є наявність окрім конструктивних факторів, цілого ряду деструктивних, які гальмують розвиток публічної політики.

До деструктивних факторів можна віднести: не чітка законодавча регламентація правового статусу всіх учасників суспільно-політичного процесу, централізація влади, корупція, відсутність прямих, вільних виборів; відсутність або ігнорування інституту референдуму; відсутність активного громадянського суспільства; низький економічний розвиток держави; малий прошарок середнього класу; низький рівень політичної та правової культури і свідомості; олігархія та наявність фінансових кланів тощо. Для кожної окремої країни є певний притаманний їй набір, як конструктивних так і деструктивних факторів. Деструктивні фактори тягнуть владу і суспільство до різних полюсів, тим самим негативно впливаючи на формування публічної політики. Країни другої групи знаходяться на певній межі балансу між розвинутою публічною політикою ліберальних демократій і публічною політикою держав, які поки на шляху до демократії. Часто в країнах недоско-

налої демократії відсутній зворотній зв'язок між владою і суспільством.

Висновки.

Таким чином, до характерних рис Литовської моделі публічного управління, яке формувалося на різних етапах адміністративних перетворень у Литві та сприяло встановленню двохстороннього зв'язку зверху – вниз та низу – вгору між владою і суспільством, доречно віднести такі: зниження надлишкового державного регулювання; підвищення якості державних послуг; нарощування ефективності діяльності органів публічної влади; підвищення інформаційної транспарентності у роботі державних органів та організацій. Натомість в Польщі, не зважаючи на ряд демократичних перетворень, публічне управління ще досі залишається вертикальним з певними елементами діалогової політики. В країні доволі ефективний громадський контроль, запроваджено ряд механізмів електронного врядування, але низка державних рішень впроваджується без публічних консультацій, мало використовуються показники ефективності, аудит та експертні оцінки, відсутні відкриті конкурси на заміщення вакантних публічних посад.

Бібліографічні посилання

- Chaltseva, O., Neprytska, T. (2020). Designing public policy in Ukraine and in Poland in conditions of political system transformation. *European Journal of Transformation Studies*, Vol. 8(2), 134-147.
- Democracy Index*. (2022). [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://en.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index (дата звернення: 15.10.2022)
- Holubko, W. (2010). Transformacja administracji państw postradzeickich: od totalitarizmu ku standardom europejskim. *Roczniki Administracji I Prawa: teoria i praktyka*. Rok X, 9-19. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.sbc.org.pl/dlibra/show-content/publication/edition/50659?id=50659&from=FBC> (дата звернення: 19.10.2022).
- UN E-Government Survey*. (2022). [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022> (дата звернення: 15.10.2022)
- Vanags, E., Vilka, I. (2003). *Local government reform in the Baltic countries*, в: Kersting N., Vetter A. (Eds.): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.
- Zybal, A. (2015). Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce. *Wroclawskie Studia Politologiczne*, 18, 28-43.
- Котовська, О. (2018). Особливості польської традиції здійснення публічної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 4, 27-36.
- Лізовська, С.В. (2019). Взаємодія органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в країнах Центрально-Східної Європи. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 9, 64-70. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/pd_f/9_2019/26.pdf (дата звернення: 15.10.2022)

Чальцева, О.М., Швець К.А. (2020). Online практики публічної політики в Литві та Україні. *Політичне життя*, 2, 63-71.

References

- Chaltseva, O. & Neprytska, T. (2020). Designing public policy in Ukraine and in Poland in conditions of political system transformation. *European Journal of Transformation Studies*, Vol. 8(2), 134-147.
- Chal'tseva, O.M., Shvets', K.A. (2020). Online praktyky publichnoyi polityky v Lytvi ta Ukrayini [Online public policy practices in Lithuania and Ukraine]. *Politychne zhyttya*, 2, 63-71. (in Ukrainian)
- Democracy Index*. (2022). Retrieved October 15, 2022 from https://en.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index
- Holubko, W. (2010). Transformacja administracji państw postradzeickich: od totalitarizmu ku standardom europejskim [Transformation of the administration of post-Soviet states: from totalitarianism to European standards. *Annals of Administration and Law: Theory and Practice*]. *Roczniki Administracji I Prawa: teoria i praktyka*. Rok X, 9-19. Retrieved October 15, 2022 from <https://www.sbc.org.pl/dlibra/show-content/publication/edition/50659?id=50659&from=FBC> (in Polish)
- Kotovs'ka, O. (2018). Osoblyvosti pol's'koyi tradytsiyi zdiysnennya publichnoyi polityky. [Peculiarities of the Polish tradition of public policy implementation]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, 4, 27-36. (in Ukrainian)
- Lizovs'ka, S.V. (2019). Vzayemodiya orhaniv publichnoyi vlady z instytutamy hromadyans'koho suspil'stva v krayinakh Tsentral'no-Skhidnoyi Yevropy [Interaction of public authorities with institutions of civil society in the countries of Central and Eastern Europe]. «*Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*», 9, 64-70. Retrieved October 15, 2022 from http://www.dy.nayka.com.ua/pd/f/9_2019/26.pdf. (in Ukrainian)
- UN E-Government Survey*. (2022). Retrieved October 15, 2022 from <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>
- Vanags, E., Vilka, I. (2003). *Local government reform in the Baltic countries*, в: Kersting N., Vetter A. (Eds.): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.
- Zybala, A. (2015). Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce [Public policy towards theory and its practice in Poland]. *Wroclawskie Studia Politologiczne*, 18, 28-43. (in Polish)