

РОЗДІЛ 1 ТЕОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 351.21 (438)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.2.1>

Лахижа Микола Іванович,

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України
ORCID ID: 0000-0001-8676-4578

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT: EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF POLAND

У статті розглянуто польський досвід вивчення проблем розвитку публічної адміністрації. На думку автора, успіх польських реформ забезпечено різноманітними факторами, одним з найважливіших з яких є постійна увага до якості діяльності публічної адміністрації, що досягається ретельним аналізом наявних проблем та цілеспрямованою роботою над їх вирішенням. Мета статті полягає у виокремленні та систематизації проблем розвитку публічної адміністрації Республіки Польща і механізмів вирішення для використання напрацьованого досвіду в Україні. Автор намагається узагальнити підходи польських учених до проблем розвитку публічної адміністрації, спираючись на їхні праці, а також з урахуванням оцінки цих підходів в українській історіографії.

Наукова новизна дослідження полягає у виявленні та систематизації наявних та потенційних проблем розвитку публічної адміністрації з урахуванням практики їх вирішення в Республіці Польща.

Показано необхідність розгляду проблем публічної адміністрації з різних точок зору: через визначення поняття «гарна адміністрація»; визначення стандартів та кращих прикладів; виокремлення наявних бар'єрів на шляху до якісного управління; через якість кадрів; досконалість комунікацій між органами влади та між ними і громадянами та бізнесом, а також забезпечення внутрішнього діалогу між керівництвом адміністрації та її працівниками.

Зразком для оцінювання якості публічної адміністрації служать європейські стандарти діяльності органів влади, які мають враховуватися під час підготовки вітчизняного законодавства, а також у практичній діяльності адміністрації.

Ключові слова: Республіка Польща, публічна адміністрація, досвід, розвиток, проблеми, бар'єри.

The Polish experience of studying the problems of public administration development is considered in the article. According to the author, the success of Polish reforms is ensured by various factors, one of the most important of which is the constant attention to the quality of public administration, which is achieved by careful analysis of existing problems and purposeful work on their solution. The purpose of the article is to identify and systematize the problems of development of the public administration of the Republic of Poland and the mechanisms of solution for the use of experience in Ukraine. The author tries to generalize the approaches of Polish scholars to the problems of public administration development, based on their works, as well as taking into account the assessment of these approaches in Ukrainian historiography.

The scientific novelty of the study is to identify and systematize existing and potential problems of public administration development, taking into account the practice of solving them in the Republic of Poland.

The necessity of considering the problems of public administration from different points of view is shown: through the definition of "good administration"; definition of standards and best examples; identification of existing barriers to quality management; due to the quality of staff; perfection of communications between the authorities and between them and citizens and business, as well as ensuring internal dialogue between the management of the administration and its employees.

The model for assessing the quality of public administration is the European standards of government, which should be taken into account in the preparation of domestic legislation, as well as in the practice of administrations.

Key words: Republic of Poland, public administration, experience, development, problems, barriers.

Постановка проблеми. Республіка Польща стала прикладом успішного розвитку посткомуністичної країни, вдало пройшовши періоди посткомуністичної трансформації та адаптаційний період в Європейському Союзі. Успіх реформ забезпечено різноманітними факторами, одним з найважливіших з яких є постійна увага до якості діяльності публічної адміністрації.

Ця увага помітна й зі значної кількості наукових публікацій, частина з яких присвячена тематиці нашого дослідження, наприклад: [1; 2; 3 та інші]. Проблеми розвитку публічної адміністрації розглядаються як неминуче виникнення нових викликів у процесі розвитку країни, які вимагають адекватних змін у системі управління. На нашу думку, можна виділити два основні підходи науковців та практиків до питання проблем розвитку публічної адміністрації. Перший, широкий підхід проблеми публічної адміністрації розглядає як загальні проблеми суспільства. Наприклад, такий підхід яскраво проявляється в монографії практика публічної адміністрації М. Мілека [4]. Другий, вужчий підхід більше концентрується на внутрішніх проблемах публічної адміністрації.

Аналіз досліджень і публікацій свідчить, що українськими вченими проблемам європейського врядування приділяється значна увага. Серед інших варто відзначити публікації В. Баштанника, В. Бурдяк, І. Грицяка, Г. Зеленько, М. Лендєл, В. Мартиненка, Г. Опанасюк, О. Оржель, Л. Приходченко, Л. Прокопенка, О. Рудіка, М. Рудік, В. Солових, В. Стрельцова.

Розвиток публічної адміністрації в Польщі досліджували українські вчені Н. Гнидюк, В. Гуменюк, О. Куленкова, В. Малиновський та інші. Широке коло досліджень цієї проблематики польськими вченими висвітлене у монографії [5]. У цій статті використано здебільшого нові публікації польських авторів.

Аналіз свідчить, що як українськими, так і польськими вченими використовується проблемний підхід до розвитку публічної адміністрації, проте систематизація проблем досі залишається актуальною.

Мета статті полягає у виокремленні та систематизації проблем розвитку публічної адміністрації Республіки Польща і механізмів вирішення для використання напрацьованого досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. Проведений нами огляд публікацій польських політиків, адміністративних діячів та вчених, присвячених діяльності публічної адміністрації, свідчить про загальну схвальну оцінку напрямів та методів її розвитку. Але водночас варто відзначити й праг-

нення до критичного підходу, спроби виявлення наявних та потенційних проблем публічної адміністрації, що яскраво проявлялося у багатьох публікаціях польських та українських авторів на початку 2000-х років і яскраво помітно сьогодні.

Незважаючи на економічні успіхи, завжди існували певні управлінські проблеми, які потрібно було вирішувати, а з часом з'являються й нові, що пояснюється виникненням нових викликів та завдань. Так, на думку Голови Вищої аудиторської служби К. Квятковського, основними проблемами публічної адміністрації є відсутність діалогу і надмірна ієрархізація [6]. Відзначається також, що адміністрація не конкурентна фінансово порівняно з приватним сектором, що вимагає особливої уваги до роботи з кадрами.

Варто відзначити й намагання вчених та практиків розглядати проблеми публічної адміністрації з різних точок зору: через визначення поняття «гарна (якісна) адміністрація» (*dobra administracja*); визначення стандартів та кращих прикладів; виокремлення наявних бар'єрів на шляху до якісного управління тощо, а також: розгляд проблеми через якість кадрів; досконалість комунікацій між органами влади та між ними і громадянами та бізнесом. Суттєвого значення набуває і внутрішній діалог: між адміністрацією та її працівниками.

Зразком для оцінювання якості публічної адміністрації служать європейські стандарти діяльності органів влади, які мають враховуватися у підготовці вітчизняного законодавства, а також у практичній діяльності адміністрацій.

Право на якісне публічне управління розглядається в Польщі як одне з важливих прав громадян. Так, омбудсмен Я. Кохановський стверджує, що «без чітких і мудрих законів і без розумних інститутів, заснованих на них, будь-яка серйозна розмова про права громадян у кращому разі є помпезною риторикою або каталогом побажань» [7]. Отже, існує необхідність у формулюванні або кодифікації загальних принципів адміністративного права, від яких залежить значною мірою реалізація права на якісне управління.

Варто зазначити, що польське адміністративне право є найбільш широкою галуззю польського права, про яку відомо кожному громадянину, який хоч раз намагався отримати дозвіл на будівництво, зареєструвати машину, розпочати бізнес або отримати якусь іншу адміністративну послугу. Адміністративне право включає кілька сотень законів та багато тисяч нормативних актів, положення яких стосуються практично всіх сфер життя особистості та діяльності держави. Його удосконалення

розглядається за кількома напрямками, з яких варто виділити: впорядкування термінології та її застосування; ліквідація «проріх» у праві, що особливо помітні під час проведення реформ, коли функції адміністрацій, що ліквідовуються, вчасно не передаються іншим інституціям; досягнення рівноваги між захистом прав громадянина та захистом публічних інтересів; оптимізація забезпечення прав та обов'язків; унормування адміністративних процедур; чітке визначення адміністративних санкцій; вирішення питання про розширення прав адміністрацій у разі укладення ними угод між собою, а також з іншими юридичними особами.

Тісно пов'язаними з удосконаленням законодавства та покращенням кадрового складу адміністрацій залишаються питання запобігання корупції через інституційне забезпечення та дотримання етики публічної служби. Ця проблема як актуальна для Польщі проаналізована нами у статті [8].

З точки зору удосконалення публічної адміністрації особливої уваги потребує GovTech – застосування нових технологій у державному управлінні. Як наголошує Голова Ради Міністрів Республіки Польща М. Моравецький, «громадяни Польщі заслуговують на найсучасніші електронні послуги, а польська адміністрація – на найкращі ІТ-інструменти для вдосконалення своєї роботи» [9]. Запити поляків, які живуть у розумних містах, е-громадян, які виконують більшість формальностей в Інтернеті та живуть у безпечній країні, кордони якої захищені сучасним програмним забезпеченням, вже реалізуються на практиці. Проте виникає низка проблем як технологічного характеру, так і пов'язаних з людським фактором: рівнем підготовки як громадян, так і працівників публічної адміністрації.

Окремо доцільно згадати й про нову для Польщі проблему – неготовність публічної адміністрації ефективно працювати з іноземцями, переважно громадянами України, а також Непалу, Білорусі, Молдови, Китаю, В'єтнаму та інших країн, що особливо проявилось у 2014–2018 роках. За даними Вищої аудиторської служби, час легалізації побуту іноземців затягувався більше, ніж на півроку. «Не вистачає ефективного, надійного та своєчасного обслуговування, що спричинено, серед іншого, проблемами з кадрами в офісах та недостатнім фінансуванням їхньої діяльності. Досі не існує стратегічного документа, що визначає політику держави у сфері формування міграції. Все це може призвести до того, що нетерплячі іноземці, які заповнюють дефіцит на нашому ринку праці, залишать Польщу» [10].

На думку польських учених, кращим є публічне управління в органах територіального самоврядування, які більше залежні від громадян і, відповідно, повніше намагаються враховувати їхні інтереси. Позитивна динаміка забезпечення вищої якості управлінських процесів пов'язується тут передусім із запровадженням інновацій, підвищенням стандартів обслуговування клієнтів адміністрації та поглибленням співпраці із інституціями громадянського суспільства.

Водночас і для територіального самоврядування характерні свої управлінські проблеми, які знайшли відображення у наукових публікаціях. Так, автори монографії «Проблеми управління в органах територіального самоврядування (Б. Банаховіч, К. Войташук, М. Зак-Сквіршинська) виділяють проблеми, які виникають у разі впровадження інновацій, модернізації процесів і технологій управління людськими засобами та плануванні [11] (таблиця 1)

Таблиця 1

Управлінські проблеми територіального самоврядування в Польщі

Напрямок	Напрями існування проблем
Інновації в управлінні	Стандарти обслуговування клієнтів Організаційна культура Адміністрування чи управління Залучення неурядових організацій Організація комунальних послуг
Модернізація процесів та технологій	Підготовка кадрів Розвиток людських засобів Підвищення кваліфікації працівників Ефективне управління людськими засобами Керування змінами
Удосконалення планування	Інтеграція процесу планування розвитку Партисипація в ОМС Управління проектами фінансування Партнерство

Згідно з [11]

Варто наголосити, що значна частина проблем публічної адміністрації пов'язана з її кадровим складом – публічними службовцями. В останньому відомому нам спеціальному дослідженні ключових проблем цивільної служби, проведеному з ініціативи Фонду ім. Стефана Баторія в 2020 році (Я. Козловський та Р. Собех), виділено 9 проблем та запропоновано шляхи їх розв'язання:

- значне обмеження автономії державної служби, що порушує баланс між принципом політичного нейтралітету та принципом лояльності до демократично вибраного уряду;
- трактування державної служби насамперед як інструменту контролю за кадровою політикою,

а не інструменту професійного державного управління та розвитку його людських ресурсів;

– роздробленість, розподіл компетенції та нормативних актів, що виникають внаслідок різноманітності видів державного управління (державне, центральне та місцеве управління);

– розсіяний суверенітет над державною службою, що є похідною від розподілу компетенцій у галузі управління та розвитку державного управління;

– надмірна увага до кадрової політики, процедури домінують над мисленням з точки зору процесу управління та ефективності;

– невстановлені критерії набору на керівні посади державної служби, що веде до суб'єктивізму;

– домінування офіційної моделі, зосередженої на процедурному аспекті функціонування офісу, консолідованого системою освіти на адміністративних факультетах, пов'язаних з юридичними факультетами, що призводить до незацікавленості у роботі на державній службі з боку фахівців з інших галузей;

– низький рівень чи відсутність знань про те, що таке цивільна служба та які завдання вона виконує. Для більшості поляків державна служба залишається невідомою та незрозумілою [12].

Висновки. Публічна адміністрація та її діяльність розглядаються в Польщі як складне явище та складний процес, успішність яких залежить від багатьох чинників як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Варто приєднатися до висновків, що цілі публічної адміністрації змінюються разом з цивілізаційним розвитком, економічною кон'юнктурою, політичною ситуацією, культурними змінами, а також зі змінами навколишнього середовища [13, с. 15]. Реалізація цих цілей неминуче натикається на багато бар'єрів, які пов'язані, з одного боку, зі зміною зовнішніх факторів, а з іншого – залежать від готовності і можливостей публічної адміністрації адекватно реагувати на ці зміни. Отже, проблеми в діяльності публічної адміністрації можна розглядати як індикатор, змінний показник її готовності до виконання нових завдань. Виникнення проблеми свідчить про необхідність активізації наявних внутрішніх ресурсів чи пошуку нових.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Problemy współczesnej administracji publicznej w Polsce. Redakcja: *Ura Elżbieta, Pieprzny Stanisław*. Wydawnictwo: *WUR – Uniwersytet Rzeszowski*. 2016. 284 s.
2. Chmielnicki P., Książek E., Winiarski K. Współczesne problemy w administracji publicznej. Wybrane zagadnienia. *Wydawnictwo AJD*. 2008.
3. Kozłowski J., Sobiech R. Służba cywilna dziś i jutro Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań. *Fundacja Batorego*. URL: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/09/Sluzba-cywilna-dzis-i-jutro.pdf>.
4. Milek M. Wybrane problemy administracji publicznej. *Sulechów*. 2004. 164 s.
5. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща. Полтава : ПолтНТУ, 2012. 243 с.
6. Prezes NIK: Brak dialogu i nadmierna hierarchizacja problemami administracji publicznej. / Kwiatkowski K., Jakimowicz K. *Biznes*. URL: <https://biznes.newseria.pl/news/prezes-nik-brak-dialogu-i-p1677683588>.
7. Kochanowski J. O dobrą administrację. URL: <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12118864680.pdf>.
8. Лахижа М.І. Корупція та антикорупція в Республіці Польща: теоретичні та практичні аспекти. *Державно-управлінські студії*, № 5 (7), 2018. URL: <http://box5800.temp.domains/~ipkeduua/koruptsiya-ta-antykorkuptsiya-v-respublitsi-pol-shcha-teoretychni-ta-praktychni-aspekty/>.
9. GovTech, czyli nowe technologie w sektorze publicznym. Warszawa. 2019. 80 s.
10. NIK o przygotowaniu administracji publicznej do obsługi cudzoziemców. Najwyższa Izba Kontroli. URL: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/panstwo-niegotowe-na-cudzoziemcow.html>
11. Banachowicz B., Wojtaszczyk K., Zak-Skwierczynska M. Problemy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. *Lodz*. 2015. 349 s.
12. Kozłowski J., Sobiech R. Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań. Warszawa. 2020. 28 s.
13. Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych zadań. Warszawa. 2015. 476 s.