

9. Надольний І. Ф. Соціально-гуманістичний потенціал національної свідомості / І. Ф. Надольний // Державне управління в Україні: реалії та перспективи : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 432 с.

10. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. - М. : ООО "Изд-во АСТ", 2003. - 525 с.

Сергій Кравченко,

кандидат наук з державного управління,

доцент кафедри управління суспільним розвитком НАДУ

Теоретичне розуміння реформ як форми суспільних змін

У статті запропоновано теоретичне розуміння реформ як якісних еволюційних суспільних змін з такими визначальними характеристиками: спрямованість на прогресивний суспільний розвиток; відносно повільний та поступовий характер змін; здійснення під проводом державної влади; цілеспрямованість; законність; збереження основ конституційного ладу.

Ключові слова: суспільні реформи, суспільний розвиток, суспільна еволюція, суспільні зміни.

In this article it is proposed the theoretical understanding of reforms as qualitative evolutionary social changes with following determinative characteristics: orientation on the progressive social development; relatively slow and gradual nature of changes; execution under the direction of state government; purposefulness; legality; preservation of the constitutional order foundations.

Key words: social reforms, social development, social evolution, social changes.

Постановка проблеми. У сучасному світі реформи визнані найкращим шляхом прогресивного розвитку суспільства. Навіть його глибокі, докорінні перетворення здійснюються з опертям на комплекс реформ [1, с. 481]. Автори російської "Юридической энциклопедии" стверджують, що на даний час реформи розглядаються як найбільш імовірна форма подальшого розвитку постіндустріальних суспільств [2, с. 951]. Для України також актуальним є системне суспільне реформування з метою забезпечення подолання кризи та, у підсумку, підвищення якості життя більшості громадян нашої країни. У цьому зв'язку постає проблема вироблення концепції здійснення реформ на основі їх наукового розуміння як форми суспільних змін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні теоретичні погляди на сутність та головні ознаки реформ у концентрованому вигляді викладені в політологічних, соціологічних, філософських, юридичних словниках, зокрема в енциклопедичних виданнях [1-6]. Грунтовні дослідження за відповідним напрямом містяться, наприклад, у працях І.Бідзюри, А.Гальчинського, Г.Колодко, В.Лексіна, В.Полтеровича, Ю.Сурміна, М.Туленкова, А.Швецо-

ва та ін. [7-10]. При цьому існує потреба синтезу різних наукових підходів, що відображають ті чи інші аспекти розуміння суспільних реформ.

Формулювання мети статті. Метою статті є узагальнення сучасних теоретичних поглядів на сутність реформ та вироблення на цій основі комплексного розуміння визначальних характеристик даної форми суспільних змін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з тлумачними словниками, у найзагальнішому розумінні реформа - це перетворення, зміна, перевлаштування чого-небудь [11, с. 712; 12, с. 597]. При цьому перетворення означає внесення корінних змін, перероблення у щось інше, переведення у інший стан, надання нового вигляду і т. ін., а перевлаштування - влаштування (обладнання, налагодження) заново, по-іншому [11, с. 380; 13, с. 306]. Отже, реформа є зміною, що передбачає перехід певного об'єкта у новий якісний стан. Для позначення такого типу змін прийнято застосовувати поняття "розвиток".

Згідно з класичним визначенням, що міститься у низці словникових, насамперед енциклопедичних видань, розвиток - це безповоротна, спрямована, закономірна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів, внаслідок якої виникає їх новий якісний стан, тобто виникають, перетворюються або зникають їх елементи і зв'язки [4, с. 433; 6, с. 555; 14, с. 166]. У прикладенні до суспільного життя виділяють поняття "суспільний розвиток", під яким розуміється тип змін у суспільстві, що відзначається переходом суспільних відносин до якісно нового стану [5, с. 457; 14, с. 166].

Розрізняють дві основні форми суспільного розвитку - революційну та еволюційну [3, с. 579; 5, с. 458]. Для загальної характеристики революційного суспільного розвитку застосовується поняття "соціальна революція", яку енциклопедичні видання тлумачать як докорінний якісний переворот у всіх сферах суспільного життя, різкий стрибкоподібний перехід від однієї до іншої форми соціально-політичного устрою [4, с. 439; 6, с. 183; 15, с. 722; 16, с. 253]. Другою основною формою суспільного розвитку виступає еволюція. У співвідношенні з революцією, еволюцію прийнято розглядати як поступові кількісні зміни в соціальній системі, її елементах, що чергуються з якісними стрибками - соціальними революціями [5, с. 458; 6, с. 183; 14, с. 55, 167]. Проте тут є один принциповий момент, що роз'яснюється в короткому енциклопедичному словнику з філософії політики. Його автори відзначають, що в суспільному розвитку можливі стрибки великого масштабу, такі як зміна суспільно-економічних формацій, і стрибки меншого масштабу. Менші стрибки по відношенню до більших розглядають як кількісні зміни, тобто як поступове накопичення нової якості [1, с. 207]. Таким чином, суспільна еволюція включає не лише власне кількісні, але і якісні суспільні зміни, які порівняно з соціальними революціями також можна вважати кількісними змінами. Очевидно, що саме в такому розумінні

розглядають, наприклад, політичну еволюцію як накопичення кількісних змін, що принципово не змінює політичної системи суспільства [3, с. 579].

Згідно з "Філософським енциклопедичним словником" для еволюційної стадії розвитку характерними є реформи [6, с. 555]. Досліджувані в історичному плані суспільні реформи протистоять соціальним і політичним революціям [1, с. 480; 5, с. 450; 6, с. 548]. Зокрема, політична реформа передбачає еволюційний розвиток суспільства, його владних інститутів [1, с. 480; 3, с. 569-570]. Реформи доцільно розглядати як активні еволюційні процеси [14, с. 165]. Як зазначається у російській "Юридической энциклопедии", за глибиною перетворень соціального об'єкта і ступенем конфліктності реформа займає проміжне місце між революцією і поточним удосконаленням суспільної практики [2, с. 951].

Реформи також відрізняються від ненавмисної, спонтанної суспільної еволюції, яку ще трактують як природний суспільний відбір. Такі довільні зміни покладені, наприклад, в основу розробленої Ф.Хайєком концепції розширеного порядку, що виникає внаслідок ненавмисного слідування людей певним традиціям та моральним принципам, які поширюються шляхом еволюційного відбору [17, с. 15]. Механізм цього відбору в роботі В.Полтеровича названий локальним пошуком [9, с. 54]. Він здійснюється за допомогою дрібних ("локальних") інституційних нововведень, "пробних кроків". Якщо інновація виявилася життєздатною, витримала конкуренцію з іншими інститутами, що реалізують аналогічні функції, вона закріплюється в суспільстві та стає елементом культури. В іншому разі вона коригується або відкидається. Кожна інновація має своїх авторів і на мікрорівні здійснюється цілеспрямовано, проте на макрорівні локальний пошук постає як процес природного суспільного відбору. За твердженням Ф.Хайєка, розширений порядок, нехай і досить далекий від досконалості та нерідко неефективний, є кращим, ніж будь-який навмисно сконструйований людьми порядок [17, с. 148].

Ідея розширеного порядку втілювалася в рекомендаціях відомого Вашингтонського консенсусу, що в 1990-ті рр. фактично слугували керівництвом для реформування економік багатьох країн. Ці рекомендації спираються на думку про те, що звільнений від обмежень ринок буде самостійно відбирати ефективні напрями розвитку та створювати ефективні інститути [9, с. 27-29, 45]. У цьому зв'язку Вашингтонський консенсус не містить прямих вказівок на роль держави в процесі реформування, а однією з рекомендацій є зменшення державних видатків на адміністрацію.

Як показано в дослідженні [9, с. 31-34], результати застосування Вашингтонського консенсусу виявилися негативними для перехідних економік. Для 26 країн ЦСЄ та СНД середні втрати ВВП на душу населення за 1990-ті рр. склали близько 30%. Станом на 2000-й р. після десятиліття реформ тільки 5 країн перевищили рівень ВВП 1989 р. Отже, запроваджені перетворення

стали важливою причиною спаду в даних країнах, який починався або різко прискорювався відразу після їх початку.

Виходячи із зазначеного сподівання виключно на еволюційний відбір призводить до значних проблем, що зумовлені низкою недоліків такого підходу. По-перше, при локальному пошуку як інновації, так і оцінки їх ефективності є обмеженими у просторі й часі. В результаті накопичення, здавалося б, позитивних локальних змін може сформувати в цілому неефективну інституційну систему [9, с. 54]. По-друге, як зазначають Ю.Сурмін і М.Туленков, спонтанна еволюція нерідко перетворюється у довготривале "ходіння по муках", для уникнення якого необхідні цілеспрямовані зміни [10, с. 113]. Звичайно, процеси реформування також є досить суперечливими. Одні нововведення закріплюються, а інші відкидаються, що можна розглядати як перемогу в підсумку спонтанного розвитку. Проте навіть з такого погляду реформи є необхідним елементом еволюційного процесу, виступаючи генератором нововведень [9, с. 27]. По-третє, необхідно враховувати суперечливість норм, що складаються у процесі суспільної еволюції. Наприклад, до будь-якого економічного процесу економічні агенти висувають вимоги ефективності, водночас існують суспільні вимоги щодо справедливості. При спонтанному розвитку ефективність та справедливість не збігаються, тому питання про їх поєднання має вирішуватися з втручанням держави шляхом конструювання певних елементів економічної системи [9, с. 27].

На думку В.Полтеровича, на практиці реформи та природний відбір можуть добре доповнювати один одного. З одного боку, знаходження ефективних суспільних інститутів вимагає використання елементів еволюційного пошуку. З другого боку, цей пошук має бути достатньо продуманим та використовувати досвід більш розвинутих соціальних систем [9, с. 55].

Таким чином, суспільні реформи є суттєвими якісними суспільними змінами, що забезпечують активну суспільну еволюцію. Проте порівняно з соціальними революціями реформи виступають кількісними змінами, оскільки вони не знищують основ наявної структури, передусім не порушують основ існуючого ладу [11, с. 712; 13, с. 901]. На цій особливості наголошується у визначенні соціальної реформи як зміни, перетворення, нововведення, перевлаштування певної сторони суспільного життя (порядків, інститутів, організацій, закладів), що не усуває основ існуючої соціально-політичної структури і наявного суспільного ладу [1, с. 480; 4, с. 447].

З наведеного тлумачення слідує, що дуже важливим для здійснення реформ є чітке розуміння змісту основ ладу, оскільки вони визначають загальні межі та орієнтири змін. З цього приводу юридичні енциклопедичні видання виділяють три поняття ладу: конституційний, державний і суспільний. З них найбільш загальним вважається поняття конституційного ладу, під яким розуміється сукупність основоположних правовідносин, закріплених і нерідко спеціально виділених конституцією. Відповідні кон-

ституційні положення іноді наділяються найвищим рівнем юридичної жорсткості. Конституційний лад має місце за наявності конституції, включаючи в себе державний і суспільний лад [16, с. 727; 18, с. 174, 383; 19, с. 457]. Конституції є в більшості сучасних держав, зокрема в Україні, тому видається доцільним трактувати реформи як зміни, що не порушують основ саме конституційного ладу.

У роботах, що присвячені економічним реформам, увага концентрується на динаміці інститутів. Під останніми, наприклад, Д.Норт розуміє правила гри в суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне річище [20, с. 11]. У роботі В.Полтеровича інститут розглядається як цілісна сукупність правил, яким слідують, можуть слідувати або повинні слідувати великі групи людей. Реалізація інститутів здійснюється в певних організаційних формах, які, у свою чергу, впливають на відповідні правила поведінки [9, с. 51]. Подібне тлумачення дає "Великий енциклопедичний юридичний словник", згідно з яким у юридичній науці поняття "інститут" найчастіше означає комплекс норм, що регулюють суспільні відносини. Розрізняють формальні та неформальні інститути. Діяльність формальних інститутів регламентована нормами юридичних документів (законів, постанов, інструкцій тощо). Неформальні інститути регулюються моральними нормами і традиціями, звичками [18, с. 336].

На думку Д.Норта, інститути структурують стимули в процесі людського обміну - політичного, соціального чи економічного. У цьому зв'язку інституційна зміна визначає шлях, яким суспільства розвиваються в часі, і тому є ключем до розуміння історичної зміни [20, с. 11]. Отже, інститути є одним з фундаментальних факторів економічного розвитку, що пояснює особливу важливість дослідження закономірностей інституційних змін, викликаних реформами [9, с. 50]. З такого погляду реформи спрямовані на побудову інститутів із заданими властивостями, перехід до яких від діючих інститутів описується поняттям інституційної траєкторії - послідовності станів, що описують сукупність інститутів у різні моменти часу [9, с. 53-54].

Будь-яка реформа спрямована на певне удосконалення, тобто усунення або виправлення недоліків, помилок, підвищення ефективності роботи певної системи тощо [21, с. 1188]. Зокрема, існує визначення реформи як перетворення з метою покращення [9, с. 9]. Таким чином, реформи спрямовані на прогресивний розвиток суспільства, але водночас покликані зберегти існування певних соціально-політичних, економічних чи ідеологічних структур, інститутів тощо [1, с. 481; 5, с. 451; 6, с. 548]. Якщо революціям властиві значні руйнівні складові, то реформи мають оновлювати певні складові наявної суспільної системи без її руйнування [10, с. 113].

Важливою характеристикою реформ є відносно повільний і поступовий характер змін, які завдяки цьому відбуваються спокійніше та природніше для суспільства, ніж революції [10, с. 113]. У цьому зв'язку реформи

відіграють важливу роль у забезпеченні стабільності суспільного розвитку, який стимулюється передбачуваними змінами, ефективними нововведеннями, що не ведуть до деструктивного зламу існуючого порядку [5, с. 458]. Зокрема, науковці наголошують на корисності для будь-якого суспільства політичних реформ, оскільки вони забезпечують запобігання насильницьким методам, конфронтації й політичним конфліктам, безкризовий прогресивний розвиток і поступове вдосконалення політичної системи суспільства [1, с. 480].

Щоправда, як зазначають Ю.Сурмін і М.Туленков, бувають випадки, коли реформи в суспільстві відбуваються надто повільно і поверхово. В такому разі бажання прискорити перетворення, надати їм певний динамізм революційності породжує зміни, що поєднують риси реформ та революцій. Автори позначають такий тип змін поняттям "докорінна реформа", вказуючи на його суперечливість, оскільки він відповідає випадку відсутності різкого поділу між двома протилежними формами суспільного розвитку [10, с. 113-114]. Подібно до цього, В.Лексін та А.Швецов вживають поняття "рево-реформи", що означає проведення реформ революційними методами та ототожнення ідеології реформування з ідеологією зміни, захоплення та утримання влади. Зазначені науковці відносять до рево-реформ, наприклад, легітимні зміни суспільного ладу в Італії (1920-30-ті рр.), Німеччині (1930-ті рр.), Росії (перша половина 1990-х рр.) та відзначають, що такі зміни багато в чому супроводжуються тими ж самими негативними суспільними явищами, що й революції (насильство, тоталітарний спосіб впровадження, гостре політичне протистояння, аномально висока ціна змін тощо). Враховуючи це, автори роблять висновок про суспільну шкідливість та безперспективність поєднання форм і технологій реформ і революцій [8, с. 13, 16-17].

Реформи завжди здійснюються під проводом державної влади, яка за їх допомогою підтримує та захищає суспільний лад. Як зазначається в роботі [8, с. 15], у розробці ідеології реформ можуть брати участь навіть антиурядові сили, формування суспільних очікувань є обов'язковою передумовою змін тощо, проте започаткування та проведення реформ є справою вищої влади. Ця особливість підкреслюється у одному із визначень, що трактує реформу як якісне вдосконалення наявного суспільного ладу або основ певної сторони (сфери) суспільної практики, що проводиться державною владою [2, с. 951].

Наявність державної влади як головного суб'єкта реформ зумовлює їх цілеспрямованість. Наприклад, В.Полтерович розглядає реформу як цілеспрямовану зміну деякої сукупності інститутів, протиставляючи її спонтанній еволюції, коли роль держави зводиться до формального закріплення норм поведінки, що склалися [9, с. 9, 55]. Це означає, що справжні реформи як широкомасштабні організаційні дії немислимі без чіткого цілепокладання [8, с. 12].

Згідно з виділеними вище ознаками В.Лексін та А.Швецов дають досить докладне визначення загальних реформ як спеціально організованих

та на законних підставах здійснюваних вищими органами влади перетворень суспільного життя, що безпосередньо змінюють одночасно кілька його сфер та передбачають зміни у політиці (економічній, соціальній тощо) [8, с. 12]. При цьому дослідники виділяють ще одну важливу ознаку реформ - їх належне законодавче забезпечення. Вони зазначають, що в новітній історії докорінні реформи, як правило, відкриваються загальнодержавними правовими діями (від декларацій до референдумів), що окреслюють контури і технологію реалізації перетворень [8, с. 18, 35]. Не випадково в монографії І.Бідзюри за точку відліку системних реформ українського суспільства взято прийняття у 1990-1991 рр. державних рішень щодо проголошення незалежної Української держави, підкріплених всенародним референдумом [7, с. 11]. У подальшому загальним підґрунтям реформ стала Конституція України 1996 р. Наприклад, В.Опришко свого часу зазначав, що прийняття Основного Закону нашої держави стало початком якісно нового етапу в розвитку суспільства і держави, тому саме на його положеннях має базуватися здійснення комплексної державно-правової реформи [22, с. 3].

Висновки. На основі проведеного узагальнення можна викласти теоретичне розуміння реформ як якісних еволюційних суспільних змін з такими визначальними характеристиками:

- спрямованість на прогресивний суспільний розвиток, тобто на підвищення якості життя переважної більшості громадян країни;
- відносно повільний та поступовий характер змін, що сприяє їх органічності для суспільства, стабільності суспільного розвитку, уникненню насильницьких методів і кризових явищ;
- здійснення під проводом державної влади, тому її дієздатність та ефективність має ключове значення для успішного реформування;
- цілеспрямованість, тобто неможливість здійснення реформ без чіткого цілепокладання;
- законність, що зумовлює важливість конституційного і законодавчого забезпечення реформаторських змін;
- збереження основ існуючого ладу, що, з урахуванням наявності конституцій у більшості сучасних держав, доцільно трактувати так, що реформи не порушують основ саме конституційного ладу.

Перспективи подальших досліджень. Запропоноване теоретичне розуміння дає основу для розробки принципів, підходів та моделей здійснення суспільних реформ, що визначає перспективи подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Філософія політики : корот. енцикл. слов. / [авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін.]. - К. : Знання України, 2002. - 670 с.

2. Юридическая энциклопедия / [отв. ред. Б. Н. Топорнин]. - М. : Юрист, 2001. - 1272 с.
3. Політологічний енциклопедичний словник / [упоряд. В. П. Горбатенко ; ред. Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкін, В. П. Горбатенко]. - 2-е вид., доп. і перероб. - К. : Генеза, 2004. - 736 с.
4. Российская социологическая энциклопедия / [общ. ред. Г. В. Осипов]. - М. : ИНФРА-М, 1998. - 672 с.
5. Соціологія : корот. енцикл. слов. / [заг. ред. В. І. Волович]. - К. : Укр. Центр духов. культури, 1998. - 736 с.
6. Філософський енциклопедичний словник / [гол. редкол. В. І. Шинкарук]. - К. : Абрис, 2002. - 746 с.
7. Бідзюра І. П. Філософія системних реформ в Україні на рубежі століть : монографія / І. П. Бідзюра. - К. : Навч. книга, 2004. - 189 с.
8. Лексин В. Н. Общая теория реформ. Контуры и система исследования / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов // Теория и практика организации проведения реформ : сб. трудов / [ред. В. Н. Лексин]. - М. : УРСС, 1995. - С. 6-51.
9. Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. - М. : Экономика, 2007. - 448 с.
10. Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. - К. : МАУП, 2004. - 608 с.
11. Словарь русского языка : в 4 т. / [ред. А. П. Евгеньева]. - 3-е изд., стер. - М. : Рус. яз., 1985. - Т. 3 : П-Р. - 1987. - 752 с.
12. Сучасний словник іншомовних слів : близько 20 тис. слів і словосполучень / [уклад. : О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк]. - К. : Довіра, 2006. - 789 с.
13. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / [уклад. : В. В. Яременко, О. М. Сліпушко]. - К. : Аконті, 2001. - Т. 3 : О-Р. - 2001. - 927 с.
14. Управління суспільним розвитком : словник-довідник / [уклад. : В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, О. А. Бутрін та ін.] ; за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 248 с.
15. Философия : энцикл. словарь / [ред. А. А. Ивин]. - М. : Гардарики, 2006. - 1072 с.
16. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. - К. : Укр. енцикл., 1998. - Т. 5 : П-С. - 2003. - 736 с.
17. Хайек Ф. А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма / Ф. А. Хайек ; пер. с англ. Е. Осиповой. - М. : Изд-во "Новости" при участии изд-ва "Catallaxy", 1992. - 304 с.
18. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. Ю. С. Шемшученко]. - К. : Юрид. думка, 2007. - 992 с.
19. Российская юридическая энциклопедия / [ред. совет: А. Я. Сухарев (председатель ред. совета) и др.]. - М. : ИНФРА-М, 1999. - 1110 с.
20. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. - К. : Основи, 2000. - 198 с.
21. Longman dictionary of contemporary english / [direct. by D. Summers]. - 3d ed. - Harlow : Longman Group, 1995. - 1690 p.
22. Опришко В. Ф. Державно-правова реформа : основи загальної концепції / В. Ф. Опришко // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ. конф., (Київ, листоп. 1997 р.) / [редкол. : Опришко В. Ф. (голова) та ін.]. - К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. - С. 3-13.