

Юрій Сурмін,

доктор соціологічних наук, професор,

заслужений діяч науки і техніки України,

перший заступник директора Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ

Вимоги до успішного державно-управлінського реформування

Розглядаються основні проблеми здійснення державно-управлінських реформ в Україні. Розкриваються сутність та вимоги до успішних реформ, формуються проблеми та надаються рекомендації щодо підвищення їх успішності. Розглядається зміст загальної технології реформування.

Ключові слова: реформа, успішна реформа, державно-управлінська реформа, загальна технологія реформування.

The basic problems of realization of state-administrative reforms are examined in Ukraine. Essence and requirements opens up to successful reforms, problems are formulated and recommendations of increase their success are given. Maintenance of general technology of reformation opens up.

Key words: reform, successful reform, state-administrative reform, general technology of reformation.

Постановка проблеми. Державно-управлінська реформа є дуже неоднозначним явищем суспільного буття. Вона забезпечує якісне оновлення суспільства. При цьому, з одного боку, вона стимулює прогресивний розвиток суспільства, а з другого - може його гальмувати або забезпечити повернення до старих форм суспільного буття. Усе тут залежить від змісту реформаторських дій, боротьби соціальних і політичних сил, від рівня національного інтелекту та моралі. Тому успішною реформою є не тільки така реформа, що реалізує раніше підготовлену її модель, а й забезпечує просування суспільства шляхом економічного, соціального та духовного прогресу. Реформа характеризується зростанням суспільного блага як комплексного показника суспільного розвитку.

Дослідження характеристик успішності реформ є дуже актуальним у зв'язку зі вступом України в етап інтенсивного реформування суспільства, держави та державного управління. Цей етап запізнився, мабуть, на 10 років, оскільки: по-перше, в останньому десятиріччі дуже повільно окреслювалися контури сучасного суспільства, сучасної державності та державного управління в Україні як традиційної країни та держави пострадянського типу, по-друге, протягом 10-15 років були вичерпані потенціали сформованих у перші роки незалежності моделей суспільства, держави та державного управління, які є дуже суперечливими та неоднозначними; по-третє, сформу-

валися стійкі та парадоксальні механізми стримування реформ, найбільш важливими серед яких є постійні вибори до органів влади з малими часовими можливостями реформування, періодична зміна зовнішніх векторів та розуміння сенсу суспільного розвитку, виникнення тіньової політичної економіки, видовищний характер демократії, наявність у суспільстві та державі потужних соціальних і політичних сил, благополуччя яких прямо залежить від суспільного хаосу, непорядкованості й нереформованості держави та слабкості державного управління. Насамперед мова йде про компрадорську буржуазію, яка нарощує своє багатство на основі торгово-спекулятивної діяльності, "отуречування", "ополячування" та "окитаювання" українського споживчого ринку.

Проблема державно-управлінського реформування в Україні є проблемою лікування дуже запущеного хворого, який сам уперто не хоче лікуватися та мріє про те, що хвороба пройде сама по собі. Тому без попередньої важкої роботи щодо розуміння необхідності реформ самі реформи неможливі. У зв'язку з цим дослідження параметрів успішного реформування в Україні ускладнюється та вимагає врахування національно-специфічних факторів такого реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформування українського суспільства, держави та державного управління розглядалися в працях В.Авер'янова, В.Бакуменка, А.Гальчинського, В.Князева, С.Кравченка, Н.Нижник, В.Цветкова та ін. Значна частина "реформаторських досліджень" була присвячена адміністративній та політичній реформам, перша з яких характеризувалася відсутністю реальних змін, а зміни другої виявилися ліквідованими вже в перші місяці президентського правління В.Януковича. Більша частина досліджень має абстрактний характер, абсолютизує окремі позиції зарубіжного досвіду реформ.

Можна з прикрістю констатувати, що філософсько-світоглядні, методологічні та концептуальні питання державно-управлінського реформування в Україні недостатньо осмислені державно-управлінською наукою, яка є поки ще не готовою дати адекватні відповіді на ці питання.

Однак інтелектуальна спроможність державно-управлінської науки вирішувати складні завдання із загостреною актуальністю не є безнадійною, оскільки вона має значний інтелектуальний капітал.

Тому *метою* цієї статті є спроба вирішити тільки два завдання із недостаньо розробленого комплексу завдань. Перше завдання орієнтовано на виявлення вимог до успішного державно-управлінського реформування в Україні, а друге спрямоване на розробку своєрідної державно-управлінської технології, тобто системи дій щодо забезпечення успішності реформ.

Виклад основного матеріалу. Проблема успішності державно-управлінських реформ є похідною від проблеми успішності соціальних змін, яка

досить непогано обґрунтована в теорії соціальних змін. Вона є молодого галуззю соціологічної науки, яка виникла в другій половині ХХ ст. як реакція на масштабні суспільні зміни в процесі переходу цивілізації від індустріальної фази розвитку до постіндустріальної та базується на переосмисленні значного як позитивного, так і негативного досвіду розвитку, накопиченого в національних державах.

Теорія соціальних змін інтегрує класичне та сучасне соціологічне знання щодо соціальних змін. Вона поєднує ідеї Ф.Тенніса щодо втрати суспільності, теорії соціальної дії та раціоналізації М.Вебера, теорію солідарності Е.Дюркгейма, теорію класової боротьби К.Маркса, теорії соціальної стратифікації та соціокультурної динаміки П.Сорокіна, а також деякі аспекти методології системності та синергетики.

Значний внесок у формування теорії соціальних змін зробив польський соціолог П.Штомпка, який уперше інтегрував соціологічне знання в аспекті соціальних змін [7], осмислив наслідки соціальних змін, розробив концепцію травм соціальних змін, яка є дуже актуальною в аспекті травматологічного дискурсу сучасного українського суспільства.

У теорії соціальних змін вагому роль відіграють обґрунтовані вимоги до соціальних змін: реалістичність, наповненість наукою, технологічність, ресурсна забезпеченість, гуманістичність, раціональність, громадянська підтримка, а найбільш важливими проблемами є: цілеспрямованість, масштаб, ризики, позитивні й негативні наслідки, управління змінами, ставлення людей до них, часова характеристика, передбачення змін та їх наслідків.

З позиції системного підходу соціальні зміни можуть виступати як зміни складу системи, її структури, функцій, меж та навколишнього середовища системи [8, с. 456]. Розглядаючи структуру змін системи, П.Штомпка характеризує її як сукупність чотирьох мереж зв'язків між елементами: взаємодіями (інтераціями), інтересами, нормами та ідеями. Він, зокрема, узагальнює: "Таким чином: а) виявляються нові структури взаємодій через те, що люди встановлюють між собою нові контакти, входять в нові стосунки один з одним, об'єднуються в нові групи; б) виявляються нові структури інтересів, оскільки люди багатіють або бідніють, домагаються влади або її втрачають, звільняються від залежності або впадають у залежність; в) утворюються нові нормативні структури через те, що люди починають визнавати нові цінності, керуватися новими нормами, виконувати нові ролі, карати та нагороджувати за дещо інше порівняно з тим, що було раніше; г) формуються нові структури ідей, оскільки люди починають вірити в нових богів, приймають нові ідеології, здобувають нові знання про світ, бачать самих себе в іншому світлі. Суспільство не залишається незмінним, не залишаєть-

ся в старих, відвічних формах, а підлягає постійним перетворенням. Принципово цей тип змін розглядається як найважливіший" [8, с. 456].

Сформульований П.Штомпкою концептуальний підхід до соціальних змін можна використати і для реформ та визначити основні вимоги до успішних реформ. Реформа у найзагальнішому розумінні є перетворенням, зміною, перевлаштуванням певного об'єкта, що передбачає його перехід у новий якісний стан [9, с. 619]. У широкому розумінні реформа державного управління передбачає зміни: системи органів, що включає інститут глави держави, органи законодавчої і виконавчої влади, конституційного та адміністративного судочинства, прокуратури; управлінської діяльності зазначеної системи органів як поєднання політичних, правових та адміністративних функцій. У вузькому розумінні реформа державного управління обмежується лише системою органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративні функції [9, с. 619]. Підкреслимо, що державно-управлінська реформа як у широкому, так і у вузькому розумінні не охоплює всього комплексу реформ, які повинні трансформувати окремі сфери суспільства та підсистеми держави.

Перед Україною стоїть дуже значний комплекс не вирішених раніше проблем, розв'язання яких неможливе без реалізації відповідного комплексу державно-управлінських реформ. Найбільш важливими проблемами, від розв'язання яких залежить майбутнє держави, країни та її народу, є: по-перше, подолання українського традиціоналізму як негативного результату національно-визвольної революції шляхом нарощування інноваційної динаміки, активізації спрямованих процесів, що характеризуються розбіжністю фаз, орієнтованістю на досягнення деякого ідеалу [8, с. 457]; по-друге, завершення процесів історичного транзиту українського суспільства, його переходу від авторитарного соціалізму до демократичного капіталізму, від аграрно-індустріального суспільства до постіндустріального інформаційного суспільства; по-третє, подолання деформацій українського суспільства, держави та державного управління, пов'язаних з феодалізацією суспільних відносин, втратою цивілізованості, корупцією та дегуманізацією суспільства.

Сама по собі державно-управлінська реформа може розглядатися як деяка загальна технологія, яка охоплює вирішення таких завдань:

1. Визначення цінностей та сенсів державно-управлінської реформи. Цінності є граничними нормативними основами актів свідомості та поведінки людей. Вони є досить консервативними складовими духовності, які дуже важко регулювати. Але без формування переконливих цінностей реформа або неможлива, або буде рухатися повільно. При цьому дуже актуальними є термінальні цінності, що пов'язані з кінцевими цілями, а також інструментальні, які аргументують засоби досягнення кінцевих цілей.

Другою складовою вищого рівня реформаторської ментальності є сенси реформування, під якими розуміються суб'єктивні образи, що виникають у

процесі розуміння тексту, деяке структурне уявлення процесу розуміння [1, с. 954]. Сенси забезпечують раціональне розуміння індивідом сутності реформи. Поєднання та взаємопосилення цінностей та сенсів забезпечує духовну рушійну силу реформи, її підтримку з боку різних соціальних та політичних груп суспільства, допомагає людям підтримувати сподівання на краще життя, переживати пов'язані з реформуванням втрати, тимчасове зниження рівня та якості життя.

Важливими проблемами формування цінностей та сенсів є нерозвиненість аксіологічного та смислового аналізу під час визначення змісту реформаторських дій, нав'язування, а не пояснення цінностей та сенсів, їх відсутність у системі інформаційної взаємодії органів державної влади з громадянами тощо.

2. Науковий супровід реформи, тобто розробка науково обґрунтованих концепції, стратегії та програми, підтримка всіх етапів реформування. Підкреслимо, що дискусійним є сам зміст наукового обґрунтування реформи. Так, С.Кравченко акцентує увагу на затверджених нормативно-правовими актами документів у такій послідовності: стратегія державно-управлінських реформ - загальнодержавний план (програма) реалізації стратегії - плани заходів органів влади на виконання загальнодержавного плану (програми) [2, с. 228]. На наш погляд, у цьому підході не вистачає концепції реформи, відсутність якої може призвести до неадекватності заходів суті змін. Зазначимо, що наукове обґрунтування реформ не тільки аргументує необхідність та створює ідейний комплекс, а й формує систему конкретних проєктів і технологій реформування.

Серед основних проблем наукового обґрунтування реформ найбільш небезпечними є: вузьке коло залучених до реформування науковців, його закритість від вітчизняних та зарубіжних наукових та експертних співтовариств, наявність інтелектуальних бар'єрів між реформаторами та вченими, відсутність постійного наукового супроводу реформ тощо.

3. Нормативно-правове забезпечення реформи, яке вимагає розробки та прийняття відповідних законів, програмних документів та інших нормативних актів. На цьому етапі реформа стає законом, обов'язковим для виконання органами та посадовими особами державного управління. Під час вирішення цього питання найбільш значущими помилками є відсутність у нормативних документах ретельно пророблених механізмів реформ, їх неузгодженість із наявними та перспективними документами тощо.

4. Організаційно-управлінське забезпечення реформування шляхом утворення відповідних організаційних структур з управління реформаторськими змінами. Йдеться про формування системи органів та посадових осіб, розробки управлінських рішень з реалізації реформи, планування, контролю, координації та мотивації, дерегуляції та регуляції, прогнозування по-

зитивних і негативних наслідків змін тощо. Ключовим організаційним питанням є підготовка та використання необхідних для реформи кадрів. Серед основних недоліків організаційного забезпечення реформ найбільш вагомими є відсутність системи і, насамперед, органів управління реформами та окремими їх проектами, дефіцит необхідних кадрів тощо.

Заслуговує на увагу проблема концентрації влади в руках реформаторів. З одного боку, реформування не можливе без необхідного для цього обсягу владних повноважень, який дуже важко визначити безпомилково. Справа в тому, що необґрунтована деконцентрація влади, відсутність взаємодії законодавчої, виконавчої та судової влади в останнє десятиріччя створювало максимально негативні умови для реалізації реформ в Україні. З другого боку, не можна не погодитися з Ф.Рудичем, який пише: "Історичний досвід свідчить, що більше владних повноважень і поширення методів примусу вимагається тільки у разі підтримки неефективного управління. Потрібний тотальний контроль і величезний апарат його здійснення. Безсилля у розв'язанні назрілих проблем керівники намагаються компенсувати поширенням владних повноважень, використанням авторитарних методів управління, забуваючи про те, що влада розбещує, абсолютна влада розбещує абсолютно" [6, с. 269]. Тому успішне реформування вимагає не тільки достатньо мінімального рівня концентрації влади в руках реформаторів, а й делегування її частини громадським структурам, створення своєрідної владно-громадської мережі, яка охоплює значну частину суб'єктів державного управління, громадянського суспільства, самих громадян.

5. Ресурсне забезпечення реформи, тобто отримання необхідних ресурсів, включення ресурсозберігаючих технологій, або технологій, які створюють необхідні фінансові, матеріальні, наукові, інформаційні, кадрові та інші ресурси. Достатня ресурсна забезпеченість є найважливішою умовою реалістичності реформаторських дій. Гальмує реформу її недостатня ресурсна забезпеченість, відсутність належного контролю за ресурсами.

6. Формування підтримки реформи громадянським суспільством, що складає її соціальний та політичний капітали. Тут дуже важливо сформувати системи поширення цінностей та сенсів реформи в різних соціальних прошарках, створити громадські організації та мережеві структури підтримки реформ, постійного діалогу реформаторів із громадськістю, елітними групами.

Формування підтримки громадянського суспільства повинно супроводжувати всі етапи реформування від обґрунтування цінностей і сенсів до впровадження технологій та аналізу результатів реформи. Відсутність постійних зв'язків з громадянським суспільством може дуже дорого коштувати реформаторам, особливо у випадках виникнення масових акцій протесту. Процес успішного реформування можливий тільки тоді, коли не просто створюється система зв'язків із громадськістю, а й формується система роботи з

різними соціальними і політичними групами: населенням у цілому, соціальними групами, стосовно яких реформа характеризується негативними проявами, опозиційними соціальними і політичними групами, прихильниками реформ, представниками наукового й експертного співтовариств. Основний сенс таких комунікацій у тому, що в представників цих груп необхідно сформувати відчуття співучасті в реформуванні, бажання її підтримувати, співпрацювати з органами державної влади та місцевого самоврядування щодо вдосконалення змін. Це, безумовно, прискорює реформування.

Світовий досвід показує, що важливим інструментом успішності реформ є соціальне партнерство. Не можна не погодитися з думкою науковців стосовно того, що "соціальне партнерство - одна з форм вияву соціальної взаємодії, що є альтернативною дестабілізаційним процесам у демократичному суспільстві" [4, с. 147]. В українському суспільстві є дуже актуальним налагодження, постійна підтримка та вдосконалення соціального партнерства суб'єктів громадянського суспільства з органами державної влади та місцевого самоврядування з питань державно-управлінського реформування. Не можна погодитися з думкою, що система соціального партнерства є дієвим механізмом розв'язання конфліктів і суперечностей [4, с. 147], яка здається на перший погляд абсолютною істиною. Справа в тому, що гострі конфлікти та суперечності виникають в умовах або відсутності цієї системи, або в умовах її недостатнього розвитку. Тому ця система є інструментом недопущення конфліктів, їх попереджувальної спільної рефлексії представниками влади та громадянського суспільства з подальшою розробкою та реалізацією дій попередження конфліктів, що тільки назрівають.

7. Модернізація органів державної влади, приведення їх у відповідність із вимогами реформи, яка потребує зміни їх структури шляхом створення, ліквідації, злиття, укрупнення окремих органів; зміни їх ієрархії, співвідношення централізації і децентралізації, системи владних й інформаційних комунікацій.

Перед модернізацією принципово важливо мати чітке уявлення щодо: недоліків наявної системи органів державної влади; майбутньої структури органів; переваг і недоліків цієї структури. Основною проблемою цієї модернізації може бути незабезпеченість важливих державно-управлінських функцій відповідними суб'єктами їх реалізації, що диктує необхідність попереднього структурно-функціонального аналізу системи управління.

8. Упровадження моделей та технологій реформування в практику державно-управлінського буття. Принципово можливі два варіанти впровадження. Перший варіант орієнтований на впровадження інновацій у масштабах держави, одночасно в усіх її підсистемах. Другий припускає здійснення пілотних проектів, організацію та проведення державно-управлінських експериментів, які дають змогу перевірити нові та дуже неоднозначні форми

суспільного життя в малих масштабах, окремих типових об'єктах, локальних підсистемах тощо.

Аналіз історичного досвіду реформування дає можливість зробити висновок про те, що перший варіант упровадження пов'язаний з масштабними негативними деформаціями соціальних об'єктів і процесів, а другий варіант - із ідеологією "експериментального кролика", яка є дуже образливою для людини демократичного суспільства. Крім того, упровадження інновацій у масштабах усього суспільства характерна для тоталітарних держав. Досить часто вони супроводжувалися невдачами та призводили до негативних наслідків, пов'язувалися з діяльністю класових ворогів, що виступало як головний аргумент масових репресій.

Зі здобуттям Україною незалежності якийсь час соціальний експеримент сприймався як символ авторитарного свавілля над суспільством. Справедливо критикуючи радянське минуле, демократичні публіцисти нерідко зводили соціальний експеримент до того, що насправді ним не є, тобто до масштабного волюнтаризму в управлінні. З приводу застосування соціального експерименту в сучасному суспільстві існують не тільки цілком виправдані побоювання, а й безліч забобонів, які часто базуються на принципі помилкового гуманізму: "Люди не кролики, на них не можна експериментувати!". Якщо дотримуватися цього принципу, то суспільству потрібно або спинитися у своєму розвитку, оскільки первинним актом будь-яких змін є впровадження нововведень, або впроваджувати в широких масштабах будь-яке нововведення без його попередньої перевірки в малих масштабах.

Тому в умовах демократичних трансформацій упровадження інновацій має супроводжуватися спеціальною поетапною експериментальною діяльністю, яка не суперечить природі демократичного суспільства. Вона була обґрунтована прихильником лібералізму К.Поппером [5]. Серед основних проблем державно-управлінського експериментування визначаються: можливі негативні залишкові деформації об'єктів та процесів, необхідність компенсації втрат співучасникам експерименту, коректність аналітичних процедур, можливість швидкої корекції експериментальних моделей. Небезпечною є нечітка постановка цілей та завдань експерименту. Невипадково Дж.Кембелл сформулював жартівливий закон експерименту: "Природа не навидить безцільного експериментатора" [3, с. 194]. Суттєво впливають на якість результатів чіткість методики експерименту, процедур, показників, схем спостереження, вимірювання та порівняння.

За результатами аналізу проблем, що розглядаються в статті, можна сформулювати такі висновки.

1. Успішне реформування не можливе без серйозної аналітичної та проектної роботи, підготовки концепції, стратегії та програми реформ.

2. Найбільш важливими вимогами до успішних реформ є реалістичність, наповненість наукою, технологічність, ресурсна забезпеченість, гуманістичність, раціональність, громадянська підтримка, а найбільш важливими їх проблемами є: цілеспрямованість, масштаб, ризику, позитивні й негативні наслідки, управління змінами, ставлення людей до них, часова характеристика, передбачення змін та їх наслідків.

3. Важливим шляхом підвищення ефективності реформ є забезпечення відповідності процесу реформування вимогам загальної технології реформ, яка включає визначення цінностей та сенсів державно-управлінської реформи, науковий її супровід, нормативно-правове, організаційно-управлінське та ресурсне забезпечення реформи, формування її підтримки громадянським суспільством, модернізація органів державної влади відповідно до вимог реформи, упровадження моделей та технологій реформування в практику державно-управлінського буття.

Що стосується *подальших наукових досліджень* реформ, то, на наш погляд, вони тільки розпочинаються. Перед сучасною наукою формується цілий комплекс важливих проблем дослідження. Це проблеми адаптації зарубіжного досвіду реформування, розробки цілісної концепції та програми модернізації держави та державного управління, їх переведення на мову соціальних і управлінських технологій.

Список використаних джерел

1. Всемирная энциклопедия. Философия / глав. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов. - М. : АСТ ; Минск : Харвест : Современный литератор, 2001. - 1312 с.
2. *Кравченко С. О.* Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С. О. Кравченко. - К. : НАДУ, 2008. - 296 с.
3. *Кэмбелл Д.* Модели экспериментов в социальной психологии и прикладных исследованиях / Д. Кэмбелл. - М. : Прогресс, 1980. - 393 с.
4. Політична система та інститути громадянського суспільства в сучасній Україні : навч. посіб. / Ф. М. Рудич, Р. В. Балабан, Ю. С. Ганжулов та ін. - К. : Либідь, 2008. - 440 с.
5. *Поппер К. Р.* Открытое общество и его враги / К. Р. Поппер. - Т. 2 : Время лжепророков: Гегель, Маркс и другие оракулы / пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. - М. : Феникс : Междунар. фонд "Культурная инициатива", 1992. - 528 с.
6. *Рудич Ф. М.* Много ли власти нужно власти? Украина в контексте трансформации политических систем в странах СНГ и Балтии, Центральной и Восточной Европы / Ф. М. Рудич. - К. : Наук.-виробн. п-во "Вид-во "Наук. думка" НАН України", 2010. - 303 с.
7. *Штомпка П.* Социология социальных изменений / П. Штомпка. - М. : Аспект-Пресс, 1996.
8. *Штомпка П.* Социология. Анализ современного общества / П. Штомпка ; пер. с пол. С. М. Червоной. - М. : Логос, 2005. - 664 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.