

Сергій КРАВЧЕНКО

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

## ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОЕКТУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ РЕФОРМ

Досліджується комплекс принципів і підходів стратегічного планування та проектування суспільних реформ. Пропонується підхід до формування системи цілей суспільних реформ на основі аналізу суспільних характеристик всередині країни та характеристик становища країни у світі, а також прогнозування тенденцій суспільного розвитку. Визначається сукупність методологічних положень, яких важливо дотримуватися у виробленні стратегії суспільних реформ.

**Ключові слова:** цілі суспільних реформ, стратегія суспільних реформ, послідовність упровадження реформ, шокова терапія, градуалізм, перехідна рента.

### *Сергей Кравченко. Основы стратегического планирования и проектирования общественных реформ*

Исследуется комплекс принципов и подходов стратегического планирования и проектирования общественных реформ. Предлагается подход к формированию системы целей общественных реформ на основе анализа общественных характеристик внутри страны и характеристик положения страны в мире, а также прогнозирования тенденций общественного развития. Определяется совокупность методологических положений, которых необходимо придерживаться при разработке стратегии общественных реформ.

**Ключевые слова:** цели общественных реформ, стратегия общественных реформ, последовательность внедрения реформ, шоковая терапия, градуализм, переходная рента.

### *Sergij Kravchenko. The framework of strategic planning and projection of social reforms*

The set of principles and approaches to strategic planning and projection of social reforms is investigated. An approach to forming of the social reforms goals system is proposed. This approach assumes the analysis of social characteristics inside the country and characteristics of the country position in the world, forecasting of its social development trends. The collection of methodological positions which are important while developing of the social reforms strategy is determined.

**Key words:** goals of social reforms, strategy of social reforms, sequence of reforms realization, shock therapy, gradualism, transitional rent.

Сьогодні керівництвом нашої держави здійснюються активні кроки щодо реформування різних сфер суспільного життя. Готовність активно сприяти втіленню реформ в Україні виявила

низка країн та міжнародних організацій, зокрема Світовий банк, Агентство США з міжнародного розвитку та ін. Проведення комплексних суспільних перетворень потребує, насамперед, ретельної планово-проектної роботи, без якої реформи можуть залишитися нереалізованими деклараціями, як уже відбувалося в період незалежності України. Наприклад, згідно з аналізом А. Ігольникова, урядові програми проведення ринкових реформ 1990-х рр. в Україні не справили позитивного впливу на процес і результати реформування через вади їх розробки – множинність програм, короткостроковість їх існування, неправильне визначення послідовності змін, відсутність чітких пріоритетів тощо [7, с. 11]. Ураховуючи зазначене, важливим є планування суспільних реформ з використанням дієвих, науково обґрунтованих принципів і підходів.

Теоретичною базою статті стали праці Л. Бальцеровича, І. Бідзюри, А. Гальчинського, М. Михальченка, Б. Мільнера, О. Норгаарда, Д. Норга, В. Полтеровича, Ю. Сурміна і М. Туленкова, Г. Щокіна та ін., у яких викладені окремі засади розробки стратегій та програм у галузі суспільних реформ. Водночас наявні напрацювання потребують узагальнення з метою вироблення цілісного уявлення про науково обґрунтовану розробку стратегічних та програмних документів щодо суспільних реформ.

Метою статті є виділення комплексу принципів і підходів стратегічного планування та проектування суспільних реформ.

Планово-проектна робота щодо суспільних реформ має починатися з чіткого усвідомлення їх місії, яку доцільно розуміти як підвищення якості життя переважної більшості громадян країни. Крім місії, необхідно визначити систему цінностей, що також стане основою стратегії суспільних реформ. Масштабні зміни спричиняють руйнування в суспільній та індивідуальній свідомості частини наявних цінностей, тому виникає потреба їх заміни новими цінностями, на утвердження яких мають бути спрямовані реформи [23, с. 15]. Водночас будь-які ціннісні нововведення мають узгоджуватися з базовими духовними цінностями, які або на даний час домінують у відповідній країні, або домінували довгий час у минулому й були витіснені внаслідок екстраординарних подій (революція, війна, іноземне завоювання тощо), але збереглися в історичній пам'яті народу. Яскравим прикладом є політика економічної модернізації в Японії та в країнах Південно-Східної Азії, у межах якої нові цінності західного типу ставали своєрідним доповненням системи традиційних азійських цінностей [4, с. 59].

Місію та цінності потрібно об'єднати в систему цілей суспільних реформ, що має відбуватися на основі аналізу стану

суспільства. Насамперед необхідно з'ясувати внутрішні суспільні характеристики всередині країни (політичні, економічні, соціальні, культурні та ін.), які доцільно враховувати під час вироблення стратегії реформ. Наприклад, О. Норгаард на основі досвіду країн Центральної і Східної Європи та СНД виділяє економічні характеристики як суміш рівня модернізації й деформації. Модернізація забезпечує можливості для швидкого проведення реформ та вищих досягнень в інституційному розвитку. Деформація ускладнює реформування взагалі та обумовлює його економічну й соціальну ціну, особливо у випадку швидких змін. Дослідник виділяє також політичні характеристики, зокрема спосіб руйнування або заміни старої політичної системи. Крім того, від рівня розвитку громадянського суспільства на початку реформ значною мірою залежать можливості країни переступити через свої початкові економічні умови [11]. В. Полтерович указує на потребу адаптації стратегії реформ до особливостей громадянської культури. Під громадянською культурою вчений розуміє систему ставлень людей до наявних у суспільстві соціальних, політичних, адміністративних і економічних структур (демократії, лібералізму, закону, конкуренції, багатих людей та ін.) [15].

Особливе місце серед внутрішніх суспільних характеристик посідають так звані неофіційні обмеження, що, як зазначає Д. Норт, сформовані впродовж історичного розвитку та пов'язані зі звичаями, традиціями і кодексами поведінки. На думку вченого, якщо докорінна зміна офіційних правил вступає в суперечність з історично обумовленими неофіційними обмеженнями, то між ними виникає нездоланне напруження, що призводить до довготривалої політичної нестабільності [12]. У зв'язку з цим А. Гальчинський звертає увагу на методологічну помилку під час визначення логіки вітчизняних системних реформ 1990-х рр., що полягала в ігноруванні зазначених неофіційних обмежень [5, с. 28 – 29]. Важливим джерелом цих обмежень є традиції. На думку П. Штомпки, вони можуть по-різному впливати на суспільний розвиток, тому вчений обстоює «критичний традиціоналізм», що прагне врівноважити функції і дисфункції певної традиції в кожному випадку, ураховуючи її зміст й історичні обставини її утвердження [22].

Поряд з внутрішніми суспільними характеристиками доцільно враховувати характеристики становища країни у світі. Зокрема, на спрямованість суспільних реформ великою мірою можуть впливати потреби іноземних інвестицій, умови вступу до привабливих міжнародних організацій, надання позик і допомоги міжнародними фінансовими інституціями, поширення серед еліти країни прихильності до певних зарубіжних ідей, норм і моделей тощо.

Крім аналізу сучасного стану, украй важливе значення має прогнозування шляхом виявлення тенденцій суспільного розвитку, оскільки їх урахування забезпечує орієнтацію реформ на майбутнє. Без такої орієнтації зміни не принесуть користі суспільству в загальноцивілізаційному вимірі. З цього приводу В. Сарапін зазначає, що на початку 1990-х рр. в Україні відбулася різка зміна орієнтації розвитку суспільства від державного соціалізму до класичного (дикого) капіталізму, хоча обидві ці системи вичерпали себе у ХХ ст. [18, с. 8]. На думку Ю. Сурміна та М. Туленкова, реформи в Україні мають не просто привести наше суспільство у відповідність до досягнень сучасності, але й забезпечити цивілізаційний перехід від індустріальної до постіндустріальної стадії суспільного розвитку, освоєння цінностей європейської цивілізації [19, с. 117].

Результати аналізу стану та прогнозування розвитку суспільства дозволяють виділити проблеми суспільних реформ – чітко усвідомлені та сформульовані невідповідності між існуючим станом і внутрішніми тенденціями розвитку суспільства, з одного боку, та місією і цінностями реформ, а також світовими тенденціями суспільного розвитку – з іншого. Виділення проблем є підставою для постановки цілей суспільних реформ, що полягають у вирішенні цих проблем та визначають суспільні характеристики, які необхідно отримати внаслідок реформ. З погляду управлінської теорії правильно поставлені цілі мають відповідати вимогам конкретності та вимірюваності, що означає визначення очікуваних результатів з використанням показників, які дозволяють оцінити ступінь досягнення цілей [6, с. 83]. Відповідно до місії суспільних реформ очікувані результати реформування необхідно визначати через показники якості життя. В основу такої системи показників доцільно покласти індекс людського розвитку та супутні показники, які використовує ООН, ключові показники розвитку країн, які Світовий банк розраховує та оприлюднює в щорічному звіті про світовий розвиток, показники стану дотримання політичних прав і громадянських свобод, які оцінює організація «Фридом хаус», інші відомі інтегральні індекси та наукові розробки у відповідній галузі.

Цілі є основою стратегії реформ, під час вироблення якої доцільно дотримуватися низки методологічних положень. Насамперед ідеться про принцип системної організації реформ, що передбачає визначення всіх необхідних напрямів-складових реформування та послідовності їх взаємопов'язаного впровадження. Перетворення є болісними, тривалими і малорезультативними, якщо вони здійснюються фрагментарно і, більш того, суперечливо. У спеціальному звіті Комісії «Блакитної стрічки» (2005 р.) вказувалося,

що реформи в Україні мали болісно високу соціальну ціну внаслідок непослідовного та несистемного здійснення [16, с. 15]. Українські дослідники зазначають, що багато країн світу, наприклад латиноамериканських, не можуть протягом десятиліть скористатися результатами трансформації через її некомплексність. Суспільство є цілісним організмом, тому однобічні акценти лише на окремих сторонах трансформації не тільки посилюють диспропорції, але й призводять до мутаційної гібридизації, що визначає довгострокову економічну стагнацію.

Визначення повного комплексу необхідних напрямів-складових реформування потребує аналізу закономірних зв'язків між змінами в різних сферах суспільства. Зокрема, І. Бідзюра виділяє сім видів зв'язків між економічними і політичними трансформаціями та обґрунтовує, що ці зв'язки опосередковуються соціальними та ідеологічними трансформаціями [2]. Л. Бальцерович вказує на те, що на практиці політичні та економічні перетворення багато в чому перетинаються між собою [1, с. 58]. А. Гальчинський висловлює думку про те, що глибинні зрушення у сфері економічних відносин значною мірою залежать від перебудови політичної системи суспільства, соціальної сфери та сфери духовного розвитку [5, с. 43]. Аналогічно М. Михальченко стверджує, якщо політичні реформи не будуть супроводжуватися синхронними змінами в економіці, науці, освіті, духовній сфері, то новостворюваний соціальний організм може набути диспропорційних форм [10, с. 8].

Масштабні реформи завжди передбачають сукупність напрямів-складових, тому виникає потреба в плануванні послідовності їх запровадження. Помилки в цій послідовності можуть призвести до негативних наслідків.

В. Полтерович звертає увагу на те, що принципове значення має взаємодоповнюваність напрямів-складових реформування, яку він називає комплементарністю, виділяючи в ній два аспекти: сумісність запроваджуваних реформами інститутів з наявними інститутами; сумісність запроваджуваних реформами інститутів між собою в статичній та динамічній [15, с. 310, 317]. Учений зазначає, що комплементарність може бути позитивною та негативною. У разі позитивної комплементарності запроваджені реформами інститути доповнюють один одного, наприклад одні інститути є передумовою для нормального функціонування інших. За негативною комплементарності, навпаки, запровадження певних інститутів порушує функціонування інших інститутів або не дає очікуваного ефекту. Такі зв'язки між складовими реформ не завжди є очевидними і часто не беруться до уваги, особливо в аспекті взаємовпливу інститутів у динамічній процесів реформування, що призводить до серйозних

помилко. В. Полтерович наводить низку прикладів неправильної послідовності реалізації основних напрямів реформування. Зокрема, лібералізація цін і приватизація після проведення реформ доповнюють одна одну. Проте за одночасного впровадження цих складових приватизація відбувається в умовах дуже нерівноважних цін, що неминуче призводить до масштабних негативних наслідків, таких як зростання корупції та злочинність, перехід підприємств до неефективних власників тощо. Приватизація взагалі не має сенсу, якщо приватна власність не захищена. Демократизація може сприяти економічному зростанню лише за досить високого рівня законності тощо [15, с. 317 – 318].

Наступним принциповим положенням є визначеність реформ у часі, тобто жодні реформи не можуть бути нескінченними, а повинні мати чітко встановлені строки їх початку, кінця та проміжних етапів. Під час визначення таких строків виникає необхідність прийняття принципового рішення щодо швидкості впровадження реформ. Це рішення полягає у виборі одного з двох основних альтернативних підходів – шокової терапії та градуалізму.

Шокова терапія передбачає швидке впровадження критичної маси змін, незважаючи на їх суспільну ціну. Як правило, відбувається безпосереднє запозичення інститутів з іншої суспільної системи шляхом прийняття відповідних законів. На початку 1990-х рр. серед пострадянських країн шокову терапію з окремими елементами градуалізму вибрали, наприклад, Україна, Російська Федерація та країни Балтії [3, с. 51; 13, с. 59; 15, с. 131].

Градуалізм віддає перевагу поступовому введенню змін за умови збереження державного регулювання значної частини суспільних процесів і системи пом'якшувальних соціальних заходів [3, с. 51; 11, с. 59]. Одним із зразкових прикладів поступової суспільної трансформації вважається угорський досвід. При цьому М. Усієвич звертає увагу на важливий момент: поступовість реформ в Угорщині у 1990-х рр. стала можливою багато в чому завдяки тому, що з 1968 р. ця країна пройшла довгий шлях досить радикального для того часу реформування [20, с. 85].

В. Полтерович виділяє два варіанти градуалістського підходу. Першим з них є «вироснування» інститутів – цілеспрямована підтримка природної еволюції певних суспільних інститутів, що перед цим були створені або виникли в процесі розвитку суспільства. При цьому наскільки це можливо старі інститути зберігаються до налагодження роботи нових. Прикладом може бути поява інституту селянських фермерських господарств за збереження колгоспів і радгоспів. Перевагою підходу є широкі можливості коригування, проте недоліком – мала швидкість змін, що потребує багато часу,

протягом якого існує велика ймовірність виникнення лобі, зацікавлених у зупинці процесу. Тому даний підхід у чистому вигляді рідко буває перспективним [15, с. 134 – 135]. Більше шансів на успіх має кероване «вироснування» шляхом поступової зміни зовнішніх параметрів впливу на інститут.

Другим варіантом градуалістського підходу є формування ланцюжку проміжних інститутів, що забезпечує перехід від діючих до бажаних кінцевих інститутів з можливими модифікаціями на кожному кроці реформ залежно від поточних умов і досягнутих результатів. У такому разі процес реформування складається з декількох етапів упровадження проміжних інститутів, а на завершальному етапі відбувається утвердження бажаних кінцевих інститутів [15, с. 136]. Цікавим прикладом проміжних інститутів стали в останні десятиліття ХХ ст. політичні режими країн Південно-Східної Азії, що поєднали елементи авторитаризму й демократії та у 1990-х рр. відігравали позитивну роль передусім у створенні стійкої державності і прискоренні економічного зростання [4, с. 63 – 64].

Під час формування проміжних інститутів важливу роль відіграє також метод витіснення. Згідно з ним потрібно вводити новий, більш ефективний у перспективі інститут, не ліквідуючи старий, але передбачаючи параметри, цілеспрямована зміна або самостійна еволюція яких призводить до витіснення старого інституту новим. У перехідний період обидва інститути конкурують і доповнюють один одного, формуючи проміжне інституційне середовище та полегшуючи адаптацію суспільних суб'єктів. Крім того, через конкуренцію може виникнути необхідність відмови від упровадження інновації [15, с. 57, 136]. За такого методу зміни в суспільній системі здійснюються внаслідок її ускладнення, що дозволяє уникнути загроз для її стабільності [2, с. 26]. Прикладом успішної реалізації методу витіснення є дуальна лібералізація цін у Китаї, у межах якої керівними параметрами служили рівні планових показників для державних підприємств [15, с. 57].

Науковцями нагромаджено значний аналітичний матеріал щодо застосування шокової терапії та градуалізму в перехідних країнах колишнього СРСР, Центральної і Східної Європи, Азії, що дозволило виділити переваги й недоліки кожного з підходів. Зокрема, до основних переваг шокової терапії належать такі:

- зменшення у супротивників реформ часу на те, щоб консолидуватися і зашкодити змінам;
- скорочення болісного для населення перехідного періоду;
- забезпечення суспільної довіри до змін за рахунок чіткого розриву з минулим;
- підвищення сталості нової суспільної системи і зменшення

можливостей для корупції і паразитичної поведінки завдяки швидкому комплексному реформуванню;

– досягнення бажаного ефекту реформ шляхом перевищення порогових значень певних параметрів, наприклад критичної маси приватизованих підприємств;

– уникнення втрат, пов'язаних з одночасним функціонуванням старих і нових суспільних відносин [11, с. 110; 15, с. 131 – 132].

Поряд з перевагами виділяють низку недоліків шокової терапії, що можна узагальнити в таких основних положеннях:

– виникнення тривалої суспільної нестабільності, якщо наявні параметри суспільної системи далекі від бажаної рівноваги;

– виникнення жорсткого конфлікту нових формальних інститутів зі старими неформальними нормами і правилами, тому спроби одразу запровадити бажані суспільні моделі у відмінне середовище, як правило, закінчуються невдало через відторгнення людьми таких нововведень, хоча й об'єктивно прогресивних, унаслідок консервативності суспільної свідомості;

– у багатьох випадках дуже болісні соціальні наслідки, що викликають масове невдоволення і, як наслідок, значне загострення політичної ситуації;

– програш значних груп населення в перехідний період, нерідко протягом тривалого часу, у тому числі таких, які спроможні уповільнити або навіть блокувати зміни;

– недостатні можливості для оцінки проміжних результатів реформ, корекції помилок і пошуку кращих варіантів, що зумовлює небезпеку потрапляння суспільної системи в неефективні стійкі стани [3, с. 52; 9, с. 151; 11, с. 112; 15, с. 92, 133; 19, с. 120].

Основні переваги градуалізму можна підсумувати такими положеннями:

– уникнення значних соціальних потрясінь, втрат у ході реформ і стійких неефективних суспільних станів за умови правильної реалізації градуалістського підходу;

– великі можливості суспільства пристосуватися до нових умов;

– менші одночасні потреби ресурсів на впровадження реформ, ніж під час швидких змін, за рахунок розподілу ресурсів за етапами, що зменшує максимальні навантаження на державний бюджет;

– мінімізація або уникнення програшу значних груп населення, що зменшує опір реформам;

– хороші можливості здійснювати оцінку проміжних результатів реформ та, у разі потреби, коригувати їх подальше впровадження, уникаючи догматизму [8, с. 29; 11, с. 108; 15, с. 313; 21, с. 27].

Серед основних недоліків градуалізму можна виділити такі:

– велика складність координації реформ, оскільки масштабні

зміни охоплюють широке коло напрямів у різних сферах, а проміжні етапи за цими напрямами часто відрізняються в часі, але без вирішення проблеми координації порушується системність реформ, а отже, знижується їх ефективність;

– потреба значної управлінської спроможності держави здійснювати довгостроковий реформаторський курс;

– достатній час для супротивників реформ згуртуватися й організувати опір змінам;

– досить гострі проблеми співіснування старих і нових суспільних відносин у перехідний період, оскільки недоліки обох типів відносин часто взаємопідсилюються [11, с. 354; 19, с. 121; 21, с. 26 – 27].

Загалом ми приєднуємося до думки, висловленої в працях О. Богомолова та О. Норгаарда, про те, що неможливо віддати перевагу шоківій терапії або градуалізму без аналізу специфічних умов конкретної країни [3, с. 49 – 50; 11, с. 353]. Проте успішних прикладів масштабного застосування шоківій терапії значно менше, ніж градуалізму.

Невід'ємним методологічним положенням під час вироблення стратегії перетворень має бути врахування суспільної ціни реформ. Це передбачає аналіз можливих соціальних, економічних, політичних, морально-психологічних та інших негативних наслідків змін [13, с. 291]. Попри очевидність цього положення, під час обговорення багатьох реформ питання про їх ціну навіть не порушується. Зокрема, під час проведення економічних реформ є небезпека того, що побудова нової конструкції господарського механізму виявиться суспільству не по кишені [14, с. 35; 15, с. 66]. Ю. Сурмін і М. Туленков висловлюють думку про те, що ціна реформ залежить від міри «насильства» над людьми через руйнування старих соціальних норм і цінностей, інститутів і організацій і т.п. Отже, чим більшими є різниця між бажаним і дійсним та намагання влади швидко подолати цю різницю, тим вищою є ціна реформ [19, с. 119]. Доцільно звернути увагу на праці В. Полтеровича, в яких серед чинників, що визначають суспільну ціну економічних реформ, виділений такий неочевидний, на перший погляд, але дуже істотний чинник, як інтенсифікація стихійних процесів перерозподілу так званої перехідної ренти – рентних (невиробничих) доходів, що вивільняються внаслідок зміни в процесі реформування системи обмежень, які діють в економіці [14, с. 37; 15, с. 65, 319]. Нагадаємо, що взагалі під рентою розуміється дохід з капіталу, землі або майна, який власники одержують регулярно, не займаючись підприємницькою

діяльністю [17]. У процесі переходу від одного стану економічної рівноваги до іншого деякі суб'єкти отримують змогу здобувати ренту виключно завдяки позиціям, які вони займають. Будь-яка економічна реформа створює передумови для інтенсифікації зазначених процесів, що включає посилення боротьби за пріоритетні позиції, розширення масштабів тіньової діяльності, лобювання і корупції, зростання злочинності та ін. Боротьба за ренту відволікає багатьох людей і великі матеріальні ресурси від процесу виробництва, призводить до різкої диференціації доходів і формування стійких неефективних економічних інститутів [14; 15].

Згідно з цим у межах стратегії реформ потрібно передбачати заходи щодо стримування стихійних процесів перерозподілу перехідної ренти шляхом її часткового вилучення державою за рахунок перехідної системи оподаткування та інших регуляторних заходів, а також стимулювання виробничої діяльності шляхом організації і часткового фінансування державою великих інвестиційних проектів, наприклад спрямованих на впровадження інноваційних технологій [15, с. 320, 323 – 324].

Проведення комплексних суспільних реформ потребує, насамперед, їх ретельного стратегічного планування та проектування на наукових засадах. Така планово-проектна робота має починатися з чіткого усвідомлення місії та визначення системи цінностей суспільних реформ. Розгортання місії та цінностей у систему цілей реформування має відбуватися на основі аналізу стану суспільства. Це передбачає врахування внутрішніх суспільних характеристик всередині країни, у тому числі політичних, економічних, соціальних, культурних тощо, характеристик становища країни у світі, прогнозування тенденцій суспільного розвитку. Цілі суспільних реформ пропонується визначати через систему показників якості життя на основі індексу людського розвитку ООН, ключових показників розвитку країн, які розраховує Світовий банк, інших відомих інтегральних індексів та наукових розробок у відповідній галузі. Цілі є основою стратегії реформ, під час вироблення якої доцільно дотримуватися низки методологічних положень, серед них: необхідність системної організації реформ; планування послідовності їх упровадження з урахуванням комплементарності напрямів-складових реформування; потреба визначеності реформ у часі; необхідність вибору між шоківією терапією та градуалізмом; урахування суспільної ціни реформ; стримування стихійних процесів перерозподілу перехідної ренти.

Перспективи подальших досліджень полягають у розробці загальної технології стратегічного планування та проектування суспільних реформ.

**Список використаних джерел**

1. **Бальцерович Л.** Навстречу ограниченному государству : пер. с англ. / Л. Бальцерович. – М. : Новое изд-во, 2007. – 92 с.
2. **Бідзюра І. П.** Філософія системних реформ в Україні на рубежі століть : монографія / І. П. Бідзюра. – К. : Навч. кн., 2004. – 189 с.
3. **Богомолов О. Т.** Реформы в зеркале международных сравнений / О. Т. Богомолов. – М. : Экономика, 1998. – 159 с.
4. **Васильев В. Ф.** Политические аспекты экономического развития стран Юго-Восточной Азии / В. Ф. Васильев // Экономические реформы в Азии в переходный период : сб. трудов / ред. Г. И. Чуфрин, С. И. Иоанесян. – М. : Ин-т востоковедения РАН, 1996. – С. 58 – 66.
5. **Гальчинський А. С.** Суперечності реформ у контексті цивілізаційного процесу / А. С. Гальчинський. – К. : Укр. пропілеї, 2001. – 320 с.
6. **Державне управління: основи теорії, історія і практика** : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи / за заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
7. **Гольников А. Г.** Управління економічними реформами в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03 / А. Г. Гольников. – Д., 2002. – 19 с.
8. **Інноваційна стратегія українських реформ** / А. С. Гальчинський, В. М. Гець, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. – К. : Знання України, 2002. – 336 с.
9. **Мильнер Б. З.** Реформы управления и управление реформами. У 2 ч. Ч. 1. / Б. З. Мильнер. – М. : Ин-т экономики РАН, 1994. – 245 с.
10. **Михальченко Н. И.** Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? / Н. И. Михальченко. – К. : Ин-т соц. НАНУ, 2001. – 440 с.
11. **Норгаард О.** Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – К. : Ніка-Центр, 2007. – 424 с.
12. **Норт Д.** Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
13. **Осипов Г. В.** Социальное мифотворчество и социальная практика / Г. В. Осипов. – М. : Норма, 2000. – 543 с.
14. **Полтерович В. М.** На пути к новой теории реформ / В. М. Полтерович // Экон. наука современ. России. – 1999. – № 3. – С. 32 – 48.
15. **Полтерович В. М.** Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – 448 с.
16. **Пропозиції Президенту: нова хвиля реформ** : звіт / Комісія «Блакитної стрічки». – К. : ПРООН в Україні, 2005. – 104 с.
17. **Рента** // Энцикл. словарь экономики и права. – Режим доступа : [dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_economic\\_law/13468](http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/13468).
18. **Сарапін В. О.** Ідеологія системних реформ в контексті стабілізації соціально-економічного та політичного розвитку України на рубежі століть (політологічний аналіз) : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.03 / Сарапін В. О. – К., 2005. – 20 с.

19. **Сурмин Ю. П.** Теория социальных технологий : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 608 с.
20. **Усиевич М. А.** Десятилетие реформ в Венгрии. 90-е годы XX в. / М. А. Усиевич // Новая и новейшая история. – 2002. – № 5. – С. 80 – 97.
21. **Шен Л. Ц.** Экономические реформы в Китае : учеб. пособие / Л. Ц. Шен, О. В. Казаринова. – М. : Дело, 2002. – 144 с.
22. **Штомпка П.** Социология социальных изменений : пер. с англ. / П. Штомпка ; ред. В. А. Ядов. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 416 с.
23. **Щокін Г. В.** Управління суспільним розвитком: загальна концепція / Г. В. Щокін. – К. : МАУП, 2005. – 184 с.

**List of references**

1. **Baltserovich L.** Navstrechu ogranichenomu gosudarstvu : per. s angl. / L. Baltserovich. – M. : Novoe izd-vo, 2007. – 92 s.
2. **Bidziura I. P.** Filosofiia systemnykh reform v Ukraini na rubezhi stolit : monohrafiia / I. P. Bidziura. – K. : Navch. kn., 2004. – 189 s.
3. **Bogomolov O. T.** Reformy v zerkale mezhdunarodnykh sravneniy / O. T. Bogomolov. – M. : Ekonomika, 1998. – 159 s.
4. **Vasilev V. F.** Politicheskie aspektyi ekonomicheskogo razvitiya stran Yugo-Vostochnoy Azii / V. F. Vasilev // Ekonomicheskie reformy v Azii v perehodnyy period : sb. trudov / red. G. I. Chufirin, S. I. Ioanesyan. – M. : In-t vostokovedeniya RAN, 1996. – S. 58 – 66.
5. **Halchynskiy A. S.** Superechnosti reform u konteksti tsyvilizatsiinoho protsesu / A. S. Halchynskiy. – K. : Ukr. propilei, 2001. – 320 s.
6. **Derzhavne upravlinnia: osnovy teorii, istoriia i praktyka** : navch. posib. / V. D. Bakumenko, P. I. Nadolishnii, M. M. Izha, H. I. Arabadzhy / za zah. red. Nadolishnoho P. I., Bakumenka V. D. – O. : ORIDU NADU, 2009. – 394 s.
7. **Iholnykov A. H.** Upravlinnia ekonomichnymy reformamy v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk : 08.02.03 / A. H. Iholnykov. – D., 2002. – 19 s.
8. **Innovatsiina stratehiia ukrainskykh reform** / A. S. Halchynskiy, V. M. Heiets, A. K. Kinakh, V. P. Semynozhenko. – K. : Znannia Ukrainy, 2002. – 336 s.
9. **Milner B. Z.** Reformy upravleniya i upravlenie reformami. U 2 ch. Ch. 1. / B. Z. Milner. – M. : In-t ekonomiki RAN, 1994. – 245 s.
10. **Mihalchenko N. I.** Ukrainское obschestvo: transformatsiya, modernizatsiya ili limitrof Evropyi? / N. I. Mihalchenko. – K. : In-t sots. NANU, 2001. – 440 s.
11. **Norhaard O.** Ekonomichni instytutsii ta demokratychna reforma. Porivnialnyi analiz postkomunistychnykh krain / O. Norhaard ; per. z anhl. M. Kozuba, A. Halushky. – K. : Nika-Tsentr, 2007. – 424 s.
12. **Nort D.** Instytutsii, instytutsiina zmينا ta funktsionuvannia ekonomiky / D. Nort ; per. z anhl. I. Dziuby. – K. : Osnovy, 2000. – 198 s.
13. **Osipov G. V.** Sotsialnoe mifotvorchestvo i sotsialnaya praktika / G. V. Osipov. – M. : Norma, 2000. – 543 s.
14. **Polterovich V. M.** Na puti k novoy teorii reform / V. M. Polterovich // Ekon. nauka sovremen. Rossii. – 1999. – № 3. – S. 32 – 48.

15. **Polterovich V. M.** Elementy teorii reform : monografiya / V. M. Polterovich. – M. : Ekonomika, 2007. – 448 s.
16. **Propozytsii** Prezydentu: nova khvyliya reform : zvit / Komisiia «Blakytnoi strichky». – K. : PROON v Ukraini, 2005. – 104 s.
17. **Renta** // Entsikl. slovar ekonomiki i prava. – Rezhim dostupa : dic.academic.ru/dic.nsf/dic\_economic\_law/13468.
18. **Sarapin V. O.** Ideolohiia systemnykh reform v konteksti stabilizatsii sotsialno-ekonomichnoho ta politychnoho rozvytku Ukrainy na rubezhi stolit (politolohichniy analiz) : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.03 / Sarapin V. O. – K., 2005. – 20 s.
19. **Surmin Yu. P.** Teoriya sotsialnykh tekhologiy : ucheb. posobie / Yu. P. Surmin, N. V. Tulenkov. – K. : MAUP, 2004. – 608 s.
20. **Usievich M. A.** Desyatiletie reform v Vengrii. 90-e godyi XX v. / M. A. Usievich // Novaya i noveyshaya istoriya. – 2002. – № 5. – S. 80 – 97.
21. **Shen L. Ts.** Ekonomicheskie reformy v Kitae : ucheb. posobie / L. Ts. Shen, O. V. Kazarinova. – M. : Delo, 2002. – 144 s.
22. **Shtompka P.** Sotsiologiya sotsialnykh izmeneniy : per. s angl. / P. Shtompka ; red. V. A. Yadov. – M. : Aspekt Press, 1996. – 416 s.
23. **Shchokin H. V.** Upravlinnia suspilnym rozvytkom: zahalna kontseptsiiia / H. V. Shchokin. – K. : MAUP, 2005. – 184 s.

*Надійшла до редколегії 10.06.14*

## УДК 35

Владислав ОЛЬМЕЗОВ

*Донецький державний університет управління*

### **ІМПЛІЦИТНІ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВА У ПРАВОСВІДОМОСТІ ГРОМАДЯН ТА ЇХ ВРАХУВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Аналізується сутність поняття «імпліцитні концепції права громадян». Розглядається зв'язок імпліцитних та експліцитних концепцій права у структурі правосвідомості. Доводиться необхідність виявлення домінуючих імпліцитних концепцій права у правосвідомості громадян та врахування їх у державному управлінні.

**Ключові слова:** державне управління, правосвідомість, імпліцитні теорії, імпліцитні концепції права, експліцитні концепції права.

**Владислав Ольмезов.** Имплицитные концепции права в правосознании граждан и их учет в государственном управлении

Анализируется сущность понятия «имплицитные концепции права граждан». Рассматривается связь имплицитных и эксплицитных концепций

© Ольмезов В. О., 2014

права в структурі правосвідомості. Доказується необхідність виявлення домінуючих концепцій права в правосвідомості громадян і урахування їх в державному управлінні.

### **Vladyslav Olmezov. Implicit concepts of law in citizens law consciousness and their role in public administration**

The essence of the notion «implicit concepts of law of citizens» is analyzed. The connection of implicit and explicit concepts of law in the system of law consciousness is considered. The necessity to define dominant implicit concepts of law in citizens' law consciousness and taking them into consideration in public administration is proved.

**Key words:** public administration, law consciousness, implicit theories, implicit concepts of law, explicit concepts of law.

Державне управління значною мірою є цілеспрямованим впливом держави на свідомість громадян. При цьому особливо важливе місце займає моніторинг, корегування та розвиток правосвідомості. Разом з ускладненням правового поля суспільства та свідомості громадян ускладнюється і проблема ефективного впливу на суспільство. До того ж у сучасних суспільствах все виразнішою стає розбіжність між офіційним правом та правосвідомістю громадян. Далеко не всі правові ідеї та норми, які держава з тих чи інших причин ставить за мету сформуувати у правовій ментальності своїх громадян, легко вкорінюються, попри наявність у розпорядженні держави ресурсів силового примусу та засобів масової інформації. Аналогічно нелегко державі дається й викорінення небажаних правових поглядів.

Наукове осмислення зазначеної проблеми обумовило розмежування феномену права на експліцитне та імпліцитне. Так, американський правознавець Т. Фуллер у своїй праці неодноразово підкреслював, що нормативне упорядкування людських взаємовідносин відбувається не лише в межах офіційного, створеного державою та досить чітко виписаного правового поля, або експліцитного (створеного) права, але й імпліцитного права, яке зазвичай є малоусвідомлюваним, а то й прихованим у підсвідомості громадян та реалізується через звичаї [7]. Сьогодні концепт «імпліцитного права» набирає популярність і серед українських та російських науковців, серед яких В. В. Архипов [1], І. Ю. Козлихін [4], А. А. Кормич [5]. Аналіз досліджень цих науковців дає підстави для такого узагальнення: труднощі як маніпуляції правосвідомістю громадян з боку суб'єктів державної влади (що, на жаль, також трапляється), так і цілком позитивної корекції та розвитку правової ментальності населення виникають часто через недостатнє врахування владою розбіжностей між феноменами експліцитного та імпліцитного права. Це спонукає спрямувати