

**ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Навчально-науковий інститут управління, економіки та
природокористування**

Кафедра публічного управління та адміністрування

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

**"РЕФОРМИ ДЕРЖАВИ
ТА СУСПІЛЬСТА"**

*програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти
"Магістр" за спеціальністю "Публічне управління та
адміністрування"*

укладачі Кравченко С.О., Євмєшкіна О.Л.

Київ – 2018

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ РЕФОРМАМИ

1.1. Сутність та класифікація суспільних реформ

У найзагальнішому розумінні словники тлумачать реформу як перетворення, зміну, перевлаштування чого-небудь. 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. 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. 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.

Розрізняють дві основні форми суспільного розвитку – революційну та еволюційну. 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. 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.

Сутність реформ як форми суспільних змін коротко можна визначити як оновлення певної суспільної системи без руйнування з метою її якісного удосконалення. Виходячи з цього, реформи характеризуються низкою визна-

чальних рис. Першою з них є *якісний характер змін*, що означає виникнення нових, зникнення або якісне перетворення наявних елементів і зв'язків об'єкта реформування. Зокрема, реформа може полягати у запровадженні нового типу або зміні функцій наявних типів установ, зв'язків між ними, методів і технологій їх діяльності, суспільних норм і правил та ін.

Реформи можуть розглядатися з точки зору якісних змін суспільних інститутів. Під останніми, наприклад, Д.Норт розуміє правила гри в суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне річище. У роботі В.Полтеровича інститут розглядається як цілісна сукупність правил, яким слідує, можуть слідувати або повинні слідувати великі групи людей. Будь-яка реформа спрямована на певне удосконалення, тобто усунення або виправлення недоліків, помилок, підвищення ефективності роботи певної суспільної системи. Зокрема, існує визначення реформи як перетворення з метою покращення. Тут ключове питання полягає в тому, який розвиток суспільства є прогресивним. На наш погляд, під таким розвитком доцільно розуміти лише зміни, які відповідають інтересам більшості, сприяють підвищенню якості життя людей і дозволяють їм впевненіше дивитися в майбутнє.

Другою визначальною рисою будь-якої реформи є *забезпечення підвищення якості життя переважної більшості громадян країни*. Згідно з першим томом Енциклопедії державного управління 2011 р., якість життя – комплексна інтегральна характеристика становища людини в різних соціальних системах і структурах, показник міри її соціальних свобод і можливостей для всебічного розвитку, задоволення матеріальних і нематеріальних (у т.ч. духовних) потреб. Якість життя синтезує та розкриває якісні параметри життя: якість праці, наявність якісного харчування, житла, міцного здоров'я, якість одягу, якісний рівень сфери освіти, охорони здоров'я, довкілля, високий морально-психологічний стан людини, наявність достатнього вільного часу для розвитку творчих здібностей людини та ін. Результатом реформи має бути підвищення якості життя громадян хоча б за деякими з цих або інших

параметрів, інакше проведені зміни не є реформою.

Третя визначальна риса реформ полягає у *поступовому та поетапному характері змін*. Завдяки цьому реформи відбуваються набагато спокійніше та природніше для суспільства, ніж революції. Пояснення причин цього співвідношення можна знайти у Д.Норта, який відзначає, що зазвичай інституції змінюються поступово, а не раптово. Навіть раптові зміни на зразок революції або завоювання ніколи не бувають стрибкоподібними, що є наслідком прив'язаності неофіційних обмежень до суспільств. Хоча офіційні правила можуть змінитися за одну ніч унаслідок політичних або юридичних рішень, зміна неофіційних обмежень, що пов'язані зі звичаями, традиціями та кодексами поведінки, потребує тривалого часу.

Четвертою визначальною рисою реформ є *здійснення під проводом державної влади*, яка за їх допомогою підтримує та захищає наявний державний і суспільний лад. Справжні реформи завжди є керованими державною владою суспільними змінами, які без такого чіткого керівництва або руйнують засади суспільства (яскравий приклад – перебудова у колишньому СРСР), або перетворюються на хаотичну імітацію реформ без якісного оновлення суспільних відносин, що досить часто відбувається в новітній період незалежності України.

Наявність державної влади як головного суб'єкта реформ зумовлює їх п'яту визначальну рису – *цілеспрямованість*. У цьому реформи протилежні спонтанній еволюції, коли роль держави зводиться до формального закріплення норм поведінки, що склалися. Натомість, справжня реформа як широко-масштабний керований процес немислимий без чіткого цілепокладання. Це означає визначення та офіційне закріплення системи цілей або у спеціальному державному документі на зразок концепції, стратегії, програми реформування, або у програмі діяльності уряду. Така система цілей є основою всієї реформаторської діяльності.

Шоста визначальна риса реформ – *законність*, що означає їх належне законодавче забезпечення. Мова йде про закріплення реформаторських кроків

саме законами, а не підзаконними актами. Це зумовлене тим, що підзаконні акти досить легко та швидко можуть бути скасовані або радикально змінені за змістом, фактично, волею однієї особи або обмеженого кола осіб, що робить проведені зміни залежними від політичної кон'юнктури, а значить дуже нестійкими. Натомість зміна або відміна закону відбувається шляхом прийняття нового закону, тобто публічно за спеціальною законодавчою процедурою, та потребує підтримки більшості парламенту.

Сьома визначальна риса реформ - *збереження основ існуючого державного і суспільного ладу*.

Положення першого розділу Конституції України мають виступати вихідною основою вітчизняних суспільних реформ. Останні не повинні змінювати ці базові конституційні положення або суперечити їм, а також мають спрямовуватися на їх якнайповнішу реалізацію. Наприклад, виходячи з конституційного положення про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3), універсальним стратегічним орієнтиром суспільних реформ в Україні має бути забезпечення та захист прав людини і громадянина.

Узагальнення викладеного матеріалу дозволяє дати наступне визначення:

суспільні реформи – це суспільні зміни, визначальними рисами яких є: якісний характер змін; забезпечення підвищення якості життя переважної більшості громадян країни; поступовий та поетапний характер змін; здійснення під проводом державної влади; цілеспрямованість; законність; збереження основ існуючого державного і суспільного ладу.

1.2. Поняття та основні складові управління суспільними реформами

Невід'ємною властивістю справжніх суспільних реформ, необхідною умовою їх успішного здійснення є управління такими змінами. Саме дієве управління забезпечує перетворення реформаторських ідей і задумів на конкретні цілі та стратегію реформ, реальне втілення цієї стратегії. В іншому випадку зміни дуже часто набувають неконтрольованого та руйнівного для

суспільства характеру.

Будь-яка управлінська діяльність передбачає реалізацію загальних управлінських функцій. У теорії державного управління детально розглядаються такі функції, якими переважно вважаються планування, організація, мотивація і контроль. У прикладенні до управління суспільними реформами ці функції можна конкретизувати на основі моделей, що містяться, наприклад, у навчальному посібнику "Державне управління: основи теорії, історія і практика" (2009 р.), наступним чином:

- **планування суспільних реформ** – вироблення стратегії реформування, програм та планів її реалізації;

- **організація суспільних реформ** – створення мережі організаційних структур, що мають забезпечити реалізацію програм та планів реформування, налагодження координації у цій мережі, кадрове забезпечення реформ, формування забезпечувальних механізмів їх проведення;

- **мотивація до суспільних реформ** – ідентифікація потреб, інтересів, цінностей різних соціальних груп, прошарків, вибір мотиваційних засобів та власне стимулювання їх підтримки та участі у реформах;

- **контроль суспільних реформ** – чітке визначення очікуваних результатів реформ за допомогою кількісних та якісних показників, моніторинг і оцінка ходу реформування, коригування, у разі потреби, реформаторських дій, планів та, можливо, перегляд стратегії реформ.

Планування суспільних реформ трактується як діяльність, що охоплює цикл дій від визначення місії до розробки конкретних планів заходів. Найбільш складною і відповідальною стадією такого планування є вироблення стратегії, оскільки це – основа усіх подальших реформаторських дій. При цьому **вироблення стратегії суспільних реформ** розуміється у широкому значенні як визначення та відображення у офіційно затвердженому державному стратегічному документі місії, цінностей, проблем, цілей реформування і загальних шляхів їх досягнення.

Управління суспільними реформами є комплексною діяльністю, що

включає, крім виділених вище чотирьох функцій планування, організації, мотивації і контролю, ще три обов'язкові складові, без яких неможливо забезпечити успіх перетворень.

Однією з них є *ініціювання суспільних реформ*. Перш ніж планувати такі зміни, потрібно їх офіційно започаткувати. Цей процес доцільно розуміти як, насамперед, включення реформ до політичного порядку денного, визначення їх пріоритетності, оцінку їх політичних переваг і ризиків, публічне проголошення.

Іншим видом діяльності, який є наскрізним, тобто супроводжує весь процес управління суспільними реформами, виступає їх *політичне забезпечення*, оскільки започаткування, розробка і реалізація таких змін у першу чергу залежить від їх підтримки і просування державними політичними діячами.

Ще одним, також наскрізним видом діяльності в межах управління суспільними реформами можна вважати *взаємодію органів державної влади з широкою громадськістю у процесі реформування*, тобто широкі верстви суспільства мають бути включені у цей процес. В.Лексін та А.Швецов виділяють суспільну жагу змін як обов'язкову умову успішного проведення реформ, яка або має існувати об'єктивно і не змінюватися в процесі реформування, або має бути навмисне сформована.

Підсумовуючи викладений матеріал, з урахуванням прийнятого у попередньому параграфі формулювання місії суспільних реформ, можна дати таке визначення:

управління суспільними реформами – це діяльність, що включає ініціювання таких реформ, реалізацію функцій планування реформ, їх організації, мотивації до змін та їх контролю, а також політичне забезпечення і взаємодію органів державної влади з широкою громадськістю у процесі реформування, з метою забезпечення підвищення якості життя переважної більшості громадян країни.

РОЗДІЛ 2. ПІДХОДИ ТА МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ РЕФОРМАМИ

2.1. Стратегічне планування та проектування суспільних реформ

Управління суспільними реформами, як і управління будь-якою складною діяльністю, починається з планово-проектної роботи, результатом якої має бути формування системи цілей реформ та шляхів їх досягнення. Така робота починається, фактично, ще в процесі ініціювання суспільних реформ, до розгляду якого з методологічної точки зору ми зараз переходимо.

Ініціювання суспільних реформ включає такі *основні етапи*:

- з'ясування об'єктивної необхідності реформ з погляду потреб і тенденцій розвитку суспільства;
- оцінку своєчасності реформ;
- проголошення початку реформ з обґрунтуванням їх необхідності та викладом основних ідей.

Детальніше розглянемо кожен із зазначених етапів.

З'ясування об'єктивної необхідності реформ включає, насамперед, ретельний аналіз стану, потреб і тенденцій розвитку суспільства. Такий аналіз дає основу для виявлення і чіткого усвідомлення у найбільш загальному вигляді суспільних проблем. Доцільно підкреслити, що з урахуванням аналітичного характеру робіт з'ясування об'єктивної необхідності реформ вимагає серйозного наукового забезпечення так само, як і їх планування.

Наступним етапом є *оцінка своєчасності реформ* у двох вимірах – стратегічному і тактичному. Проблема своєчасності у стратегічному вимірі полягає у високій імовірності суспільного відторгнення реформ, які передбачають різкі зміни у суспільній свідомості, тобто пануючих у суспільстві цінностей, поглядів, очікувань, стереотипів та ін. Суспільна свідомість є досить інерційною, тому вона змінюється досить повільно. Внаслідок цього спроби швидко впровадити занадто радикальні реформи переважно виявляються невдалими, спричиняючи, замість покращення, великі, іноді величезні, втрати

та руйнування для суспільства. Тому доцільно, по можливості, йти шляхом реформ, які називають органічними, тобто такими, що відбуваються поступово відповідно до еволюції суспільної свідомості. Отже, при започаткуванні змін реформатори опиняються перед необхідністю чітко визначити, які реформи можуть бути реалізовані за наявного стану суспільної свідомості, а які є справою майбутнього.

Зазначене можна підсумувати висновком про те, що своєчасність реформ у стратегічному вимірі означає їх ініціювання тоді, коли суспільство буде готовим до їх сприйняття і підтримки. З цього приводу О.Норгаард вводить поняття "*простір можливостей*" – сукупність альтернативних загальних напрямів реформ, кожен з яких може бути реалізований завдяки готовності суспільства до втрат і нездатності опозиції заблокувати ці зміни, а також період, протягом якого відповідні можливості існують. Саме у даний період реформаторам необхідно правильно зробити принциповий вибір загального напрямку змін, оскільки він зумовлює позитивні або негативні наслідки у довгостроковій перспективі.

Крім своєчасності, потрібно оцінити пріоритетність реформ з урахуванням інших масштабних завдань, що вимагають невідкладних зусиль з боку держави.

Завершальним етапом ініціювання є *публічне проголошення початку реформ* у виступі вищої державної посадової особи, наприклад президента. Звичайно, цей виступ має бути ретельно підготовлений та мати відповідну інтелектуальну і емоційну складову. Він покликаний не просто офіційно сказати про початок реформ, а вирішити принаймні три завдання:

- переконати суспільство у гострій потребі якісних суспільних перетворень;
- у дохідливій формі донести широкому загалу ідеологію реформ, тобто основні ідеї та уявлення щодо задуманих змін;
- викликати у людей відчуття того, що реформаторські ідеї цілком реально втілити в життя, підтримку цих ідей і готовність діяти задля їх реалізації.

У цьому зв'язку особливе значення має наявність у керівництва держави чіткої та зрозумілої людям *ідеології реформ*, якої потрібно неухильно дотримуватися протягом усього процесу реформування. О.Кіндратець зазначає, що при порушенні цілісної системи раціональної дії, як це відбувається під час масштабних суспільних зрушень, першим рятівником стає нова ідеологія, яка трансформує соціальну дію в дію ціннісно-раціонального змісту. Нехтування ідеологічною складовою здатне згубити реформи або перетворити їх на повільне псевдореформування.

Ініційовані *реформи потребують ретельного планування*. Планування суспільних реформ має починатися з *чіткого усвідомлення їх місії*, якою у загальному вигляді є підвищення якості життя переважної більшості громадян країни.

Крім місії, необхідно також *визначити систему цінностей*, що стане іншою основою стратегії суспільних реформ.

Місію та цінності далі потрібно розгорнути у систему цілей суспільних реформ. Виходячи з принципу відповідності умовам, процес такого розгортання має починатися з *аналізу стану суспільства*.

Насамперед, необхідно з'ясувати *внутрішні суспільні характеристики* всередині країни (політичні, економічні, соціальні, культурні та ін.), які доцільно враховувати при виробленні стратегії реформ. О.Норгаард вважає, що вихідні *економічні характеристики* у країнах Центральної і Східної Європи та СНД були сумішшю рівня модернізації й деформації. Рівень модернізації визначається чотирма параметрами: кількість телефонних ліній; середня тривалість шкільного навчання в роках; телебачення; відсоток міського населення. Рівень деформації зумовлюється п'ятьма змінними: монополія; частка торгівлі в межах Ради економічної взаємодопомоги; тривалість існування централізованого планування в роках; прихована інфляція; переплата на чорному ринку. Модернізація забезпечує можливості для швидкого проведення реформ та вищих досягнень в інституційному розвитку. Деформація утруднює здійснення реформ взагалі та обумовлює їх економічну й соціальну ціну, особливо у

випадку швидких змін. Дослідник виділяє також *політичні характеристики*, зокрема спосіб руйнування або заміни старої політичної системи. Демократії, що здатні винести найбільші труднощі, були створені шляхом компромісу нових та старих еліт на засадах взаємної поваги інтересів, але повага до старих еліт обмежує свободу реформаторів і перешкоджає реформам. Цієї проблеми не існує там, де стару еліту змела революція чи насадження альтернативної еліти або іноземної окупаційної влади. Крім того, від *рівня розвитку громадянського суспільства* на початку реформ значною мірою залежать можливості країни переступити через свої початкові економічні умови.

Реформи потребують значних *витрат ресурсів*, тому виникає питання про розрахунки ефективності реформаторських проектів. Крім того, ресурси завжди є обмеженими, тому недоцільно проводити реформи одночасно у занадто багатьох напрямках, оскільки на це може не вистачити ресурсів, не говорячи про значне зниження суспільного добробуту.

Важливо враховувати *рівень технологічного розвитку* країни. Так, сучасні ринки цінних паперів важко уявити собі без сучасних способів зв'язку. Електричні і газові системи в більшості країн протягом тривалого періоду контролювалися державою, і лише порівняно нещодавно почалися реформи, що передбачали відокремлення виробництва від розподільних мереж та можливість укладання контрактів між постачальниками і споживачами за вільними цінами. Причина в тому, що необхідними умовами такої децентралізації є не лише досить велика кількість виробників, але й досить висока щільність і пропускна здатність мереж. У протилежному випадку порушується нормальний режим роботи енергетичної системи, оскільки вона не може впоратися з підвищенням навантаження внаслідок збільшення можливостей вибору постачальника.

В.Полтерович вважає, що екстраординарні втрати виникають не стільки через низьку громадянську культуру саму по собі, скільки внаслідок неадаптованості стратегії реформ до поєднання культурних особливостей з іншими початковими умовами. Егоїзм правлячого прошарку, який не бажає ділитися

прибутками, може вести до менших витрат, ніж романтизм, що прагне до швидкого досягнення суспільних цілей, але не зважає на *особливості громадянської культури*. Під останньою вчений розуміє систему ставлень людей до наявних у суспільстві соціальних, політичних, адміністративних і економічних структур (демократії, лібералізму, закону, конкуренції, багатих людей та ін.).

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.

Важливим джерелом неофіційних обмежень виступають *традиції*. Традиції можуть по-різному впливати на суспільний розвиток, тому вчені вважають найбільш розумною позицією "критичний традиціоналізм", що прагне врівноважити функції і дисфункції певної традиції в кожному конкретному випадку, враховуючи її зміст й історичні обставини її утвердження.

У світлі викладеного можна рекомендувати *дуже обережно ставитися до міжнародної технічної допомоги*. Необхідно ретельно аналізувати рекомендації експертів міжнародних організацій, відбираючи з них доречні для конкретних умов. З цього слідує, що вітчизняні реформатори повинні бути освічені принаймні не гірше, ніж іноземні експерти.

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, вкрай важливе значення має прогнозування шляхом *виявлення тенденцій суспільного розвитку*, оскільки їх врахування забезпечує орієнтацію реформ на майбутнє. Необхідною складовою підготовки реформ є прогнозування суспільних процесів, що включає два загальні напрями – *дослідження внутрішніх тенденцій* розвитку суспільства всередині країни

та *світових тенденцій* суспільного розвитку.

Результати аналізу стану та прогнозування розвитку суспільства дають основу для виділення *проблем суспільних реформ* – чітко усвідомлених та сформульованих невідповідностей, що потребують усунення, між, з одного боку, існуючим станом і внутрішніми тенденціями розвитку суспільства та, з другого боку, місією і цінностями реформ, а також світовими тенденціями суспільного розвитку.

Виділення проблем реформування є підставою для постановки *цілей суспільних реформ*, що полягають у вирішенні цих проблем та визначають суспільні характеристики, які необхідно отримати внаслідок реформ.

Виходячи з викладеної вище місії будь-яких реформ, *очікувані результати реформування необхідно визначати через показники якості життя*. Ці показники повинні системно охоплювати усі чотири основні сфери суспільства – політичну, економічну, соціальну, духовну.

Цілі є основою стратегії реформ, при виробленні якої слід враховувати низку методологічних положень. Насамперед, йдеться про принцип *системної організації реформ*, що передбачає вирішення двох завдань, а саме, визначення усіх необхідних напрямів-складових реформування та послідовності їх взаємопов'язаного впровадження.

Визначення повного комплексу необхідних напрямів-складових реформування потребує аналізу закономірних зв'язків між змінами у різних сферах суспільства.

Масштабні реформи завжди передбачають досить широку сукупність напрямів-складових, тому виникає потреба планування *послідовності їх впровадження*.

В.Полтерович звертає увагу на те, що принципове значення має *взаємодоповнюваність напрямів-складових реформування*, яку він називає *компліментарністю*, виділяючи у ній два аспекти:

- сумісність впроваджуваних реформами інститутів з наявними інститутами;

- сумісність впроваджуваних реформами інститутів між собою у статичній та динамічній.

Вчений зазначає, що компліментарність може бути позитивною та негативною. При позитивній компліментарності впроваджувані реформами інститути доповнюють один одного, наприклад одні інститути виступають передумовою для нормального функціонування інших. При негативній компліментарності, навпаки, впровадження певних інститутів порушує функціонування інших інститутів або не дає очікуваного ефекту.

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. При визначенні 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.

Градуалізм віддає перевагу поступовому введенню змін при збереженні державного регулювання значної частини суспільних процесів і системи пом'якшувальних соціальних заходів.

В.Полтерович виділяє **два варіанти градуалістського підходу**. Першим з них є **виращування інститутів** – цілеспрямована підтримка природної еволюції певних суспільних інститутів, що перед цим були створені або виникли у процесі розвитку суспільства. При цьому по можливості старі інститути зберігаються до налагодження роботи нових.

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 реформу-

вання складається з декількох етапів впровадження проміжних інститутів, а на завершальному етапі відбувається утвердження бажаних кінцевих інститутів.

Виділяють *два основні методи створення* як проміжних, так і кінцевих *інститутів*, до яких належать:

- *конструювання* – створення принципово нових інститутів, причому на практиці найчастіше вони спочатку виникають як неформальні, а лише потім, після їх достатнього поширення, легалізуються реформаторами, тому акт конструювання великою мірою зводиться до закріплення неформальних норм;

- *трансплантація* – запозичення інститутів з інших, як правило, більш передових у певному розумінні, суспільних систем, що має вирішальне значення у процесах навздогінного розвитку.

При формуванні 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.

До *основних переваг шокової терапії* відносять такі:

- зменшення у противників реформ часу на те, щоб консолидуватися і перешкодити 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.

Поряд з перевагами, виділяють низку *недоліків шоквої терапії*, що можна узагальнити у наступних 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 різко відмінне середовище, як правило, закінчуються невдало через відторгнення людьми таких нововведень, хоча й об'єктивно прогресивних, внаслідок 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 внаслідок реформ, нерідко протягом тривалого часу, в 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.

Основні переваги градуалізму можна підсумувати такими положеннями:

- уникнення значних соціальних потрясінь, втрат в ході реформ і стійких неефективних суспільних станів при правильній реалізації градуалістського підходу;
- великі можливості суспільства пристосуватися до нових умов;
- менші одночасні потреби ресурсів на впровадження реформ, ніж при швидких змінах, 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, в разі потреби, коригувати їх подальше впровадження, уникаючи догматизму.

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 напрямками часто відрізняються у часі, але без вирішення проблеми координації порушується системність реформ, а значить – знижується їх ефективність;
- потреба дуже значної управлінської спроможності держави здійснювати довгостроковий реформаторський курс;
- достатній час для противників реформ згуртуватися і організувати опір змінам;
- досить гострі проблеми співіснування старих і нових суспільних відносин у перехідний період, оскільки недоліки обох типів відносин часто підсилюють одні одних.

Загалом можна приєднатися до думки, яка висловлена, наприклад, у працях О.Богомолова та О.Норгаарда, про те, що *неможливо віддати перевагу шоківій терапії або градуалізму без аналізу специфічних умов конкретної країни*. Саме такий аналіз має бути основою вибору. При цьому А.Мартінов зазначає, що протиріччя суспільних трансформацій в постсоціалістичних країнах найбільш успішно вирішуються в ході поступових реформ за допомогою створення перехідних інститутів, що функціонують на базі поєднання різних принципів. У цілому слід відзначити, що *успішних прикладів масштабного застосування шоківій терапії простежується значно менше, ніж градуалізму*.

Виходячи з постулату ціни, невід’ємним методологічним положенням при виробленні стратегії перетворень має бути *врахування суспільної ціни реформ*. Це передбачає аналіз можливих соціальних, економічних, політичних, морально-психологічних та інших негативних наслідків змін. Чим більшими є розрив між бажаним і дійсним та намагання влади швидко подолати цей розрив, тим вищою є ціна реформ, оскільки вони у такому варіанті не будуть органічними.

В працях В.Полтеровича виділяється *три узагальнених чинники*, що

визначають суспільну ціну економічних реформ. Першим з них є *прямі витрати на проведення реформ* (розробка, узгодження та реалізація програми перетворень, діяльність відповідних забезпечуваних структур), що пов'язано з відволіканням ресурсів з традиційних сфер державних витрат.

Другим чинником є *дезорганізація економіки* у двох аспектах. По-перше, у процесі реформування руйнування старої системи часто відбувається до того, як виявиться ефективність нової. Економічні суб'єкти поспішають зайняти нові ніші раніше від інших у передчутті майбутніх доходів, проте лише частина з них реалізує свої очікування, а в результаті суспільство зазнає втрат. По-друге, дезорганізацію спричиняє неузгодженість дій різних економічних суб'єктів, включаючи державу, в перехідному процесі руху до нового рівноважного стану.

Третім чинником є інтенсифікація стихійних процесів перерозподілу так званої *перехідної ренти* – рентних доходів, що вивільняються внаслідок зміни в процесі реформування системи обмежень, які діють в економіці. Нагадаємо, що взагалі під рентою розуміється дохід з капіталу, землі або майна, який власники одержують регулярно, не займаючись підприємницькою діяльністю. 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 реформа створює передумови для інтенсифікації зазначених процесів, що включає в себе посилення боротьби за пріоритетні позиції, розширення масштабів тіньової діяльності, лобіювання 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.

Зазначене зумовлює ще одне методологічне положення, згідно з яким у межах стратегії реформ потрібно передбачати заходи щодо *стримування стихійних процесів перерозподілу перехідної ренти* шляхом її часткового вилучення державою та стимулювання виробничої діяльності. Добре продуманий процес вилучення ренти за рахунок перехідної системи оподаткування та

інших заходів державного регулювання не дозволяє розвиватися стихійним перерозподільним процесам, що призводять до зростання тіньової економіки і злочинності. Поряд з цим, необхідно передбачати для економічних суб'єктів можливості ефективно вкладати у виробництво через організацію і часткове фінансування державою великих інвестиційних проєктів, наприклад спрямованих на впровадження інноваційних технологій.

2.2. Управління впровадженням суспільних реформ

Після планово-проектної роботи настає стадія практичного впровадження програм та планів реформ. Ця стадія передбачає упорядкування суспільних відносин, що оновлюються, усунення протиріч, коригування помилок та ін., що також потребує належного управління. Таке управління має гарантувати здійснення реформ у зберігаючому, а не руйнівному режимі, та включає, насамперед, *організацію суспільних реформ*, що містить чотири основні складові:

- створення мережі організаційних структур, що мають забезпечити реалізацію програм та планів реформування;
- налагодження координації у цій організаційній мережі;
- кадрове забезпечення реформ;
- формування забезпечувальних механізмів проведення реформ.

Стосовно *організаційних структур*, наприклад, в дисертації А.Ігольникова для успішного проведення економічних реформ в Україні пропонувалося формування спеціальної комісії з фахівців високого рівня, яка б мала статус державної, зосередила свою діяльність тільки на реформах в економіці і несла б відповідальність за якість програми змін та її ефективну реалізацію.

Замість Комітету з економічних реформ створено *Національну раду реформ* як спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президентові України на чолі з Главою держави.

Аналогом попереднього Координаційного центру з упровадження економічних реформ є *Виконавчий комітет реформ* – допоміжний орган при

Президентіві України, який покликаний виконувати завдання забезпечення діяльності Національної ради реформ. Новою структурою, порівняно з попереднім періодом, стала *Дорадча рада реформ* – консультативно-дорадчий орган при Президентіві України, основними завданнями якого є внесення пропозицій щодо здійснення в Україні реформ на основі кращого міжнародного досвіду та сприяння їх упровадженню.

Будь-які реформи потребують *кадрового забезпечення*, оскільки їх планують та впроваджують люди. Як зазначає І.Бідзюра, успіх або провал реформ напряду залежить від світогляду, філософії, загальнонаукової та конкретнонаукової підготовки реформаторів. У цьому зв'язку на вищому державному рівні необхідно формувати *спеціальні експертні групи*, що безпосередньо допомагають політичним лідерам реформ. Членами таких груп можуть бути як працівники державного апарату, так і неурядових організацій, університетів, мозкових центрів тощо.

Підсумовуючи, можна сформулювати *принцип реформаторської управлінської еліти*, згідно з яким необхідно формувати прошарок вищих державних службовців, які бажають і здатні стати "лідерами змін" в органах влади у процесі здійснення суспільних реформ. З цього принципу випливає завдання відбору на керівні посади в органах державної влади *осіб з якостями "лідерів змін"*.

В загальному випадку кадрове забезпечення реформ передбачає певне *збільшення адміністративного апарату*, що є майже нормою. Створення спеціалізованих організаційних структур з управління реформами з необхідністю пов'язане зі збільшенням кількості чиновників. В той же час намагання покласти реформаторські управлінські завдання на існуючі структури без розширення штатів, як правило, призводить до неефективного вирішення цих завдань, оскільки вони розглядаються відповідними управлінцями лише як "побічна", не дуже важлива діяльність.

Серед *забезпечувальних механізмів* проведення реформ доцільно виділити *організацію спеціальних інституційних експериментів* локального

масштабу. Фахівці відзначають, що, безперечно, проводити реформування загалом шляхом експериментів є аморальним і безглуздим, проте вони можуть бути дуже корисними для відпрацювання окремих нових моделей. Такі експерименти необхідно проводити на засадах законності, добровільності, системної організації, контролю і гласності, відповідальності.

Досвід пострадянських країн показує також необхідність налагодження **правового забезпечення реформ**. Кожен крок реформ повинен бути право-забезпечений. Зокрема, В.Лексін та О.Швецов рекомендують прийняття спеціального закону про реформи. За їх висновками, до основних завдань цього закону можна віднести визначення:

- основного змісту і опорних позицій реформ, відступи від яких є неприпустимими незалежно від політичної кон'юнктури;
- ключових процедур впровадження реформ;
- соціальних гарантій у процесі реформування і відповідальності за їх забезпечення.

Наступною складовою управління впровадженням реформ є **мотивація**, що, включає ідентифікацію потреб, інтересів, цінностей різних соціальних груп, прошарків, вибір мотиваційних засобів та власне стимулювання їх підтримки та участі у реформах.

При розробці мотиваційних заходів доцільно **враховувати попит на інститути**, оскільки кожен з них створює передумови для надання людям певних послуг, таких як безпека, ефективне прийняття рішень, державні доходи тощо.

Важливим напрямом мотиваційних дій є **забезпечення достатньої компенсації** групам населення, які програють на певних етапах реформ, на основі аналізу того, які соціальні групи виграють чи програють в результаті перетворень. Рациональна соціальна політика є необхідною умовою успіху реформ. Адекватні компенсаційні заходи сприяють дотриманню принципу соціальної справедливості, зменшуючи невдоволення людей і, тим самим, збільшуючи соціальну базу підтримки реформ. За відсутності такої компенсації

ті, хто програють, навіть перебуваючи в меншості, нерідко здатні перешкодити реформам або принципово спотворити їх ідеї при практичній реалізації.

Ще однією складовою управління впровадженням реформ є **контроль**, що включає чітке визначення очікуваних результатів реформ за допомогою кількісних та якісних показників, моніторинг і оцінку ходу реформування, коригування, у разі потреби, реформаторських дій, планів та, можливо, перегляд стратегії реформ.

Обов'язковою умовою дієвості будь-якого контролю є його відповідність **принципу наявності нормативів**, що передбачає наявність об'єктивних, чітких та зручних для використання нормативів (стандартів), у даному випадку – показників, які дозволяють оцінити ступінь досягнення цілей реформ, що є обов'язковою умовою реалізації функції контролю.

Базовим для контрольної діяльності є також відомий **принцип зворотного зв'язку**, згідно з яким на основі аналізу ситуації до й після здійснення запланованих дій потрібно коригувати останні для досягнення визначених цілей реформ. Необхідною умовою реалізації даного принципу є належним чином організований **моніторинг**, що забезпечить контроль необхідною та достатньою інформацією.

Моніторинг та оцінка дають основу для прийняття рішень щодо подальшого впровадження реформ, в тому числі можливих корекцій. При цьому необхідно дотримуватися **принципу дієвості контролю**, що обумовлює обов'язкову, своєчасну та адекватну реакцію на відхилення від запланованих цілей та виявлені порушення. Зокрема, доцільно враховувати і **виправляти** характерні **помилки двох типів**: інерцію, коли успішна в минулому політика продовжує використовуватися на етапі, для якого вона вже непридатна; передчасне переключення, коли уряд намагається застосувати методи і інструменти, що ефективні лише для майбутніх стадій реформ.

Впровадження змін має характеризуватися **гнучкістю**, тобто не можна сприймати стратегію реформ як набір непорушних догм. Наприклад, спротив у процесі змін доцільно розглядати як зворотний зв'язок, що висвітлює важливі

моменти, які випали з поля зору реформаторів, зокрема можливі недоречності нововведень. Подібні факти можуть свідчити про потреби коригування певних стратегічних положень. Зазначене дозволяє викласти **принцип коригування стратегії**, що полягає у систематичній оцінці ступеню досягнення цілей суспільних реформ та, у разі потреби, коригуванні стратегії реформування в процесі її практичного впровадження. Наприклад, у Китаї був обраний підхід, що дістав назву "переходити річку, намацуючи каміння на дні", тому моделі реформ час від часу зазнавали змін.

Важливий аспект контролю суспільних реформ пов'язаний з уникненням у ході перетворень інституційних пасток, теорію яких розвинув В.Полтерович. Під **інституційною пасткою** розуміється стійка норма поведінки (інститут), що є неефективною для суспільства порівняно з іншою можливою стійкою нормою (інститутом) за тих же зовнішніх умов. Стійкість означає, що у разі тимчасового зовнішнього впливу на систему вона залишається в інституційній пастці. Виникнення таких пасток є однією з дуже серйозних небезпек при проведенні реформ.

Як обґрунтовує В.Полтерович, інституційні пастки можуть формуватися у процесі реформування під дією зовнішніх чинників та набувати стійкості за допомогою **п'яти стабілізаційних механізмів** – координації, навчання, сполучення, культурної інерції та лобіювання.

У роботі В.Полтеровича "Элементы теории реформ" (2007 р.) аналізуються характерні приклади інституційних пасток (бартер, неплатежі, ухилення від податків, корупція, дисертаційна пастка), однією з яких є **бартерна пастка**. У сучасній економіці витрати бартерних операцій зазвичай перевищують витрати грошових операцій, тому бартерний обмін є порівняно рідкісним. Проте зростання цін стимулює розширення сфери дії бартеру. Із зростанням темпу інфляції зберігання грошей призводить до дедалі більших втрат. Щоб зменшити їх, економічні суб'єкти прагнуть збільшити швидкість обороту, а це призводить до зростання витрат на здійснення грошових операцій. Якщо фінансова система не справляється зі зростаючим обсягом грошових операцій,

то їх витрати можуть різко збільшитися.

РОЗДІЛ 3. ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ РЕФОРМИ ЯК ОРГАНІЧНА СКЛАДОВА СУСПІЛЬНИХ РЕФОРМ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

3.1. Поняття державно-управлінських реформ та їх роль у реформуванні суспільства

Перетворення у сфері державного управління мають передусім базуватися на певному розумінні їх змісту, що обумовлюється способом трактування державного управління як об'єкта реформування. Можливі два основні підходи до розуміння змісту реформування державного управління, а відтак і до практичного здійснення відповідних перетворень. Ці підходи *грунтуються на широкому або вузькому тлумаченні державного управління*, що детально викладені, наприклад, у першому томі Енциклопедії державного управління 2011 р.

Якщо виходити з *широкого тлумачення державного управління*, яке ще називають американським, то реформування державного управління означає перетворення системи органів, що включає інститут глави держави, органи усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), прокуратури, та, відповідно, управлінської діяльності зазначених органів. Слід уточнити, що при широкому тлумаченні до системи державного управління мають стосунок не всі органи судової влади, а лише ті, що здійснюють функції контролю в даній системі. На вищому рівні такий контроль здійснює орган конституційного судочинства, яким у вітчизняній управлінській системі є Конституційний Суд України. Головною формою судового контролю, передусім за діяльністю органів виконавчої влади, у демократичних державах світу виступає адміністративна юстиція. У нашій державі для виконання функцій адміністративної юстиції створено систему спеціалізованих адміністративних судів, що закріплено у Кодексі адміністративного судочинства України.

Згідно з *вузьким тлумаченням державного управління*, яке ще дістало назву європейського, зміст реформування державного управління полягає у перетвореннях системи органів виконавчої влади, що здійснюють підзаконну виконавчу і розпорядчу управлінську діяльність, тобто лише адміністративні функції.

На основі наведених тлумачень можна виділити *два основні підходи до реформування державного управління* – широкий та вузький. Порівнюючи широкий і вузький підходи до реформування державного управління, можна відзначити наступне.

У теоретичному аспекті система державного управління, взята у вузькому (європейському) розумінні, є підсистемою відповідної системи, що розглядається за широкого (американського) погляду. Отже, широкий підхід забезпечує більш високий рівень теоретичного узагальнення, що дозволяє повніше проаналізувати проблематику реформування державного управління, дослідити більше коло можливих напрямів змін та їх взаємозв'язків. Натомість вузький підхід можна розглядати як частинний випадок, до якого за певних умов зводиться широкий підхід.

Вузьке тлумачення є доцільним при аналізі процесів реформування державного управління у окремих галузях (промисловість, освіта, охорона здоров'я тощо). Проте, як показав Г.Атаманчук, із загальносистемної точки зору ігнорування взаємозалежностей між органами законодавчої та виконавчої влади, неврахування широкого впливу органів суду і прокуратури на державно-управлінські процеси не виправдано звужує і збіднює державне управління як складне, системне суспільне явище.

Важливо враховувати, що система державного управління нерозривно пов'язана з іншою системою, що виконує управлінські функції, – системою місцевого самоврядування. На думку Ю.Шарова, органи державного управління та місцевого самоврядування створюють системний комплекс, що складається з різних за своєю природою органів, проте об'єднаних в організаційне ціле необхідністю забезпечувати реалізацію практично тих самих

управлінських функцій і повноважень державної виконавчої влади на місцях. Виходячи з такого тісного зв'язку, реформування державного управління, особливо в частині організації та діяльності системи органів виконавчої влади на територіальному рівні, важливо поєднувати з реформуванням місцевого самоврядування.

Для позначення такого комплексу перетворень використано поняття "державно-управлінські реформи", що можна визначити наступним чином:

державно-управлінські реформи – взаємоузгоджене реформування системи державного управління згідно з широким підходом, системи місцевого самоврядування, а також механізмів взаємодії даних систем з громадськістю в процесах управління.

Державно-управлінські реформи доцільно розглядати як важливу складову системного реформування суспільства. **Роль державно-управлінських реформ полягає у формуванні дієвих систем державного управління та місцевого самоврядування, які спроможні забезпечити успіх суспільних реформ** з метою прогресивного розвитку суспільства згідно з логічною послідовністю:

державно-управлінські реформи → суспільні реформи → суспільний розвиток → підвищення якості життя переважної більшості громадян країни.

В цьому контексті вкрай важливе значення має **синхронізація державно-управлінських реформ з перетвореннями в усіх галузях суспільного життя**. Таке узгодження є дуже складним, оскільки вимагає врахування всього комплексу впливів, які справляють одні на одних зміни в управлінні та в політиці, економіці, соціальній сфері тощо.

3.2. Світові тенденції перетворень державно-управлінських систем

Перша тенденція пов'язана із розвитком з кінця 1980-х рр. **концепції та, відповідно, системи базових принципів належного урядування** (good governance). До цих принципів, як правило, відносять: повагу до прав людини; верховенство права; участь громадян; відкритість і прозорість; чутливість;

орієнтацію на згоду; справедливість; недискримінацію; ефективність і результативність; підзвітність; стратегічне бачення.

У авторській монографії "Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження" (2008 р.) показано, що система базових принципів належного врядування впроваджується в практику державного управління багатьох країн на різних континентах під активним впливом наднаціональних регіональних об'єднань та міжнародних організацій. Зазначене дозволяє виділити *світову тенденцію універсалізації управлінських принципів*, що полягає у всесвітньому поширенні системи базових принципів належного врядування, яка набуває значення універсальної основи побудови та функціонування державного управління і місцевого самоврядування.

Новим етапом розвитку владно-громадської взаємодії стало виникнення управлінської концепції "відкритого уряду", механізми якого покликані дати змогу громадянам знати все про діяльність державних органів, контролювати їх діяльність та брати участь у прийнятті державних рішень.

В підсумку можна виділити *світову тенденцію розширення участі громадян в управлінні державою* – всесвітнє розповсюдження механізмів і технологій владно-громадської взаємодії, за допомогою якої інтереси, потреби, цінності, очікування і проблеми громадян якомога повніше враховуються в процесах прийняття рішень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Світові процеси йдуть у руслі децентралізації управління державою, яка, згідно з термінологією ПРООН, розуміється в широкому значенні як передача управлінських повноважень та відповідальності за виконання публічних функцій від центрального рівня державної влади до її нижчих ієрархічних рівнів, органів самоврядування, напівавтономних державних структур, громадських організацій або приватного сектора.

Відповідно застосування понять централізації і децентралізації у сфері державного управління вимагає врахування їх взаємозв'язку, взаємопроникнення і розвитку. Тому можна погодитися з Ю.Сурміним, який веде мову про *тенденцію* не децентралізації як такої, а *істотної зміни співвідношення центра-*

лізації і децентралізації від їх єдності на базі централізації до їх єдності на основі децентралізації, а також швидкої зміни моделі співвідношення залежно від виникнення загроз стабільності і єдності держави і суспільства.

Одним з основних напрямів фундаментальних змін в теорії й практиці державного управління стали реформи з впровадження нового державного (публічного) менеджменту (new public management). Його основним змістом є впровадження інноваційних менеджерських підходів, що адаптують механізми і технології управління з приватного сектора. Новий державний менеджмент набув поширення у світі, оскільки "веберівська" парадигма державного управління визнана багато в чому невідповідною стану і потребам суспільного розвитку.

Отже, *світовою тенденцією стало поширення нового державного (публічного) менеджменту*, тобто поширення в державному управлінні та місцевому самоврядуванні моделі управління, що через адаптацію управлінських підходів з бізнесу набуває спрямованості на задоволення громадян-клієнтів та максимально ефективно досягнення конкретних результатів. Основні перетворення були спрямовані на впровадження трьох "Е" (економії, ефективності, результативності) та включали кілька напрямів.

Набула поширення *світова тенденція розвитку систем надання публічних послуг*.

Наступна тенденція державно-управлінських реформ викликана процесами глобалізації та зростання ролі наднаціональних і транснаціональних суб'єктів на світовій арені. Під впливом зазначених процесів державне управління зазнало суттєвих перетворень у двох аспектах. Першим з них стали зміни у діяльності з вироблення внутрішньої політики держав в усіх сферах суспільного життя. Це пов'язано з тим, що країни світу постали перед необхідністю адаптувати планування та виконання своїх політик у нових ситуаціях як результат глобалізації економіки та інтернаціоналізації політики, що найбільшою мірою стосується країн-членів наддержавних об'єднань. Другий аспект полягає у організації діяльності, що дає змогу найкращим чином забезпечити

національні інтереси в процесах вироблення політики на наднаціональному рівні. Зокрема, для учасників регіональних об'єднань йдеться про вироблення чітких позицій з політичних питань, які в подальшому представляються фахівцями національних органів управління при підготовці правових актів спільнот.

Таким чином, *світовою тенденцією можна вважати адаптацію державної політики до умов глобалізації*, що полягає у зміні принципів та механізмів вироблення державної політики з метою, по-перше, орієнтації політичних рішень, які приймаються на рівні наддержавних об'єднань або міжнародних організацій, в сприятливому для національних інтересів ключі, а по-друге, забезпечення точного та своєчасного виконання цих політичних рішень. Державно-управлінські перетворення у межах даної тенденції були пов'язані між собою, і серед них можна виділити кілька основних напрямів.

Важливою *світовою тенденцією* перетворень державно-управлінських систем на сучасному етапі є *перехід від домінування ієрархічних до переважання мережевих моделей побудови управлінських систем*. Такі моделі передбачають існування низки рівноправних та рівнозначних підсистем, між якими розосереджуються владні повноваження за відсутності відносин підпорядкування. Прийняття рішень в мережі передбачає постійні узгодження інтересів її учасників за складними правилами і процедурами, в яких головну роль відіграють переговори.

РОЗДІЛ 4. ПІДХОДИ ДО ПІДГОТОВКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РЕФОРМ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

4.1. Планування та політичне забезпечення державно-управлінських реформ

Форма державного правління зумовлює те, кому з вищих посадових осіб доцільно відігравати *роль головного політичного лідера в реформуванні*. При

президентській формі правління таким лідером доцільно бути президенту, а при парламентській або парламентсько-президентській – главі уряду. У президентсько-парламентській республіці, в залежності від державних традицій, відповідну роль може відігравати як президент, так і глава уряду.

Узагальнення практики низки країн свідчить про надзвичайну важливість того, щоб *один з членів уряду безпосередньо відповідав за загальне керівництво реформами державного управління*, оскільки це надає останнім потрібної публічності й забезпечує їх постійну присутність серед політичних пріоритетів. У різних країнах *такими членами уряду ставали*: віце-прем'єр-міністр; міністр фінансів; міністр внутрішніх справ; спеціальний міністр з питань адміністративної реформи. Досвід Бразилії дає яскравий приклад успішного просування змін Міністром федеральної адміністрації та державної реформи протягом 1995-1998 рр. Ідеї цього політика стали основою розробки загальної моделі нової адміністративної системи. Він відіграв ключову роль в узгодженні принципових питань як в межах виконавчої влади, так і у парламенті, а в цілому став справжнім "мотором" реформи. У Польщі, Словаччині, Угорщині практикувався варіант запровадження спеціальної посади уповноваженого (комісара) уряду. В цьому зв'язку польський науковець М.Кулеша, який брав безпосередню участь у здійсненні адміністративної реформи у Польщі, наголошує, що така посада уповноваженого має бути політичного типу, а відповідний політик повинен користуватися міцною підтримкою прем'єр-міністра.

Крім політичного лідерства, важливе значення для успішного здійснення державно-управлінських реформ має наявність декількох *політичних передумов*. Найбільш суттєвою з них видається *налаштованість основних політичних партій на зміни*. Г.Боукаерт і К.Поллітт доводять, що політичні партії формують комплекс базових ідей щодо бажаних структур, процесів і стилів управління. Ці ідеї великою мірою визначають уявлення владної еліти, передусім вищих керівників держави, про цілі реформування.

Іншою важливою передумовою можна вважати *стабільність діяльності*

вищих органів державної влади, насамперед уряду. Французький вчений Б.Гурне висловлює думку про необхідність сильної й стабільної політичної влади для подолання перешкод на шляху реформ апарату державного управління. У Словаччині в 1990-ті рр. урядова нестабільність суттєво заважала перебудові адміністративної системи, а протягом 1992-1995 рр., коли зміни урядів були особливо частими, кілька спроб реформування взагалі стали безрезультатними.

Як наступну політичну передумову успіху державно-управлінських реформ можна виділити їх *сприяння у вирішенні невідкладних суспільних проблем.* Згідно з аналізом Л.Джонса і Д.Кеттла, дані реформи започатковуються і просуваються тією мірою, якою вони допомагають вирішувати проблеми на зразок подолання бюджетної кризи, покращення державних послуг без збільшення податків, реагування на невдоволення громадян урядом тощо.

Нарешті, ще однією політичною передумовою видається *спроможність президента і уряду працювати в реформованій системі управління.* Зокрема, досвід низки країн Азії показує, що однією з першочергових проблем перетворення бюрократичного апарату є проблема спроможності уряду ефективно використовувати нові форми владного впливу.

Невід'ємною складовою успіху державно-управлінських реформ є *досягнення політичної згоди* щодо їх необхідності, цілей і шляхів, що включає три складові, а саме, згоду між провладними та опозиційними політичними партіями, між президентом і парламентською більшістю, всередині коаліції партій, що утворюють парламентську більшість. Зарубіжний досвід підтверджує важливість цих складових та потребу докладання зусиль у напрямі досягнення відповідної згоди.

У Польщі в 1989-1990 рр. однотайність всередині коаліційного уряду сприяла швидкому створенню самоврядних гмін. На відміну від цього, у Словаччині в 2000-2001 рр. розбіжності між партіями урядової коаліції з принципових моментів моделі адміністративно-територіального устрою призвели до значного спотворення ідей реформи та затримки її впровадження.

Вітчизняний досвід 1990-2000-х рр. засвідчив про слабкість політичного забезпечення державно-управлінських реформ. До характерних недоліків зазначеного політичного забезпечення доцільно віднести, насамперед, відсутність стійкого політичного лідерства у здійсненні управлінських перетворень з боку президента і глави уряду. Керівники вітчизняних урядів, як правило, не виявляли помітної активності у даних питаннях, а відповідна діяльність президентів не відзначалася системністю та послідовністю. В окремі періоди парламент перебирав на себе не властиву йому роль лідера управлінських змін, але без особливого успіху. Крім того, відзначався брак належного політичного лідерства членів уряду, на яких покладалася відповідальність за загальну організацію державно-управлінських реформ.

Суттєво перешкоджав перетворенням державно-управлінської системи низький ступінь згоди щодо необхідності, цілей і шляхів відповідних реформ між основними вітчизняними політичними силами, що нерідко з особливою гостротою проявлялося у стосунках між президентом та парламентською більшістю. Компроміси спостерігалися, як правило, лише у кризових ситуаціях. Зокрема, після прийняття Конституції України 1996 р. Верховна Рада України не бажала віддавати ініціативу в руки глави держави стосовно розробки ключових законів, спрямованих на побудову системи державного управління на нових конституційних засадах. Протягом 1997-2002 рр. неодноразово повторювалася ситуація, коли певна група народних депутатів наполегливо розробляла законопроекти, які приймалися парламентом і ветоувалися главою держави. В підсумку ключові з погляду реформування законопроекти про уряд, ЦОВВ та адміністративно-територіальний устрій не були прийняті у зазначений період. Слід також відзначити недостатню налаштованість основних політичних партій на зміни. Ситуація змінилася у позитивний бік останніми роками, проте і на даний час лише частина партій та блоків, що представлені у парламенті, має чітку систему поглядів на реформування державного управління та місцевого самоврядування.

Враховуючи викладене, до основних політичних чинників успішної

реалізації державно-управлінських реформ в Україні доцільно віднести, перш за все, *збалансування повноважень і відповідальності між вищими органами державної влади* та посадовими особами шляхом внесення конституційних змін, щоб забезпечити чітке розмежування ролей головних суб'єктів реформування – глави держави, уряду та парламенту.

Критичне значення має згода і співпраця зазначених суб'єктів у процесі змін, передусім щодо *забезпечення стійкого політичного лідерства* з відповідних питань. З урахуванням вітчизняних реалій видається необхідним, щоб Президент України та Прем'єр-міністр України спільно взяли на себе роль головних політичних лідерів управлінських змін. За нинішнього розподілу владних повноважень лише їх узгоджена лідерська діяльність дозволить успішно просувати реформи. Крім того, принциповим питанням є конструктивна взаємодія глави держави і глави уряду з більшістю Верховної Ради України.

Для забезпечення довгострокової стійкості реформаторського курсу необхідним є також *вироблення узгоджених підходів парламентських політичних партій* щодо необхідності, цілей і шляхів державно-управлінських перетворень, зокрема як всередині урядової коаліції, так і парламентської більшості та опозиції. Такому узгодженню сприятиме вироблення основними політичними партіями чітких систем поглядів на реформи.

Аналіз показує, що положення адміністративної реформи, передусім, включалися у *основні стратегічні документи щодо розвитку країни*, проте з різним ступенем деталізації. Наприклад, у Посланні Президента Російської Федерації на 2005 р. було викладене лише бачення нового стану системи державного управління. Натомість, програми діяльності урядів Болгарії, Молдови та Словаччини, а також Середньострокова стратегія розвитку Боснії і Герцеговини містили, крім бачення, місію і загальні цілі реформи. Програми діяльності Урядів Румунії та Угорщини досить детально відтворюють стратегію державно-управлінських перетворень – від бачення та місії до конкретних цілей та шляхів.

На розвиток положень, що містилися у зазначених стратегічних докумен-

тах, майже в усіх розглянутих країнах затверджувалися *спеціальні стратегії* (у Російській Федерації – концепція) адміністративного реформування, переважно на 3 роки. Лише в Угорщині така стратегія офіційно не приймалася, мабуть, враховуючи деталізацію відповідних питань у програмі діяльності уряду. Всі проаналізовані стратегії та концепція включають такі елементи: формулювання місії; виявлені проблеми; дворівневу ієрархію цілей, за винятком Словацької стратегії, що визначає лише цілі, які за ступенем деталізації можна віднести до другого рівня; вибрані шляхи досягнення цілей. Крім того, у стратегіях (концепції) або додатках до них міститься аналіз стану і тенденцій розвитку систем державного управління і місцевого самоврядування та їх невідповідностей стану і потребам розвитку країни.

Доцільно звернути увагу на те, що для належного впровадження стратегії (концепції) затверджувався *загальнодержавний план (програма)* реалізації адміністративної реформи. У більшості розглянутих країн, зокрема, в Болгарії, Латвії, Молдові, Російській Федерації, Румунії та Словаччині, приймався єдиний план (програма), що охоплював весь період реформи. В Боснії і Герцеговині було сформовано два плани, а в Угорщині новий план затверджувався кожні два роки. Крім того, у Молдові затверджувалися річні плани, в яких уточнювалися завдання на поточний рік і терміни їх виконання. В усіх розглянутих планах визначалися переліки завдань адміністративної реформи на визначений період, терміни їх виконання, а також органи – виконавці завдань.

На конкретизацію загальнодержавного плану (програми) в Латвії, Молдові, Російській Федерації, Румунії та Угорщині органи влади були зобов'язані затверджувати *власні плани заходів* щодо проведення адміністративної реформи з визначенням переліків заходів, що мали бути здійснені на виконання доручених їм завдань. На відміну від цього, загальнодержавні плани реалізації адміністративної реформи, що розроблялися у Болгарії, Боснії і Герцеговині та Словаччині, відзначалися деталізацією до рівня конкретних заходів, що виключило потребу розробки органами влади власних планів реформування.

Порівнюючи описані вище підходи з вітчизняною практикою, слід

відзначити *недостатню увагу до стратегічного планування державно-управлінських реформ* протягом 1990-2000-х рр. Довгий час такі перетворення здійснювалися за відсутності чітко визначеної стратегії. Значним здобутком стало схвалення у 1998 р. Концепції адміністративної реформи в Україні, але жоден з напрацьованих на її основі проектів відповідної стратегії не набув статусу офіційного документу. Поступово концепція значною мірою перестала відповідати новим суспільним та управлінським реаліям, проте новий аналогічний документ офіційно не ухвалений до цього часу. Крім того, планування державно-управлінських реформ в Україні *характеризувалося несистемністю*. Перетворення конституційних засад державного управління та місцевого самоврядування, адміністративне реформування і розвиток адміністративної юстиції планувалися без урахування їх необхідного взаємозв'язку. Крім того, поступово набула поширення практика затвердження і реалізації стратегічних документів за окремими напрямками адміністративної реформи.

4.2. Організація державно-управлінських реформ

Як планування державно-управлінських реформ, так і практичне впровадження запланованих змін, потребують належного організаційного забезпечення. У його структурі ключовою ланкою має бути *дієздатний координаційний центр*, тобто єдиний державний орган, посадова особа, можливо, інша структура з достатніми владними повноваженнями. Формування такого центру є непростим завданням, для розв'язання якого, як свідчить світовий досвід, можуть застосовуватися різні підходи.

Перший підхід полягає в запровадженні *посади уповноваженого (комісара) уряду*, який наділяється широкими повноваженнями, звітує безпосередньо прем'єр-міністру та працює за підтримки спеціального підрозділу апарату уряду. Такий варіант набув особливої популярності в Польщі, де відповідальними за реформу інституціями ставали: Заступник державного секретаря – Уповноважений Ради міністрів з питань реформи місцевого самоврядування (1989-1991 рр.); Уповноважений Ради міністрів з питань адміністративної реформи (1992-

1993 рр.); Державний секретар – Уповноважений Ради міністрів з питань реформи державної системи (1997-1998 р.). Аналогічним чином певний час в Угорщині роботи у межах адміністративної реформи координував Комісар уряду з питань адміністративної модернізації (1996-1998 рр.), а у Словаччині – Уповноважений уряду з питань адміністративної реформи (1999-2000 рр.).

Другий підхід передбачає утворення *спеціальної проектної структури типу ради, комісії, комітету*, яку нерідко очолює глава або заступник глави уряду. До складу такої структури, як правило, входять посадові особи вищої управлінської ланки державного апарату, представники парламенту і органів самоврядування, а до її роботи можуть залучатися фахівці з різних органів влади, політики, науковці, представники бізнесу і громадських організацій, незалежні експерти тощо. Наприклад, у Південній Кореї координацію розробки програми адміністративної перебудови виконував сформований президентом міжміністерський Урядовий комітет з питань адміністративної реформи (1998 р.), а у Словаччині – Урядова комісія з упорядкування адміністративної системи на чолі з віце-прем'єр-міністром (1990-1994 рр.). У Польщі в 1998-1999 рр. діяла Міжміністерська група з впровадження адміністративної реформи під керівництвом Віце-прем'єр-міністра – Міністра внутрішніх справ і адміністрації, а у Німеччині в 1997-1999 рр. – Керівний комітет з питань адміністративної організації на чолі з Державним секретарем Міністерства внутрішніх справ.

В низці країн спеціальні проектні структури відповідали за весь процес реформування державного управління. До них можна віднести: Урядову комісію з проведення адміністративної реформи на чолі із Заступником голови Уряду Російської Федерації (з 2003 р.); спеціальну комісію "Національний перегляд функціонування" (з 1998 р. – "Національне партнерство з перебудови уряду") під головуванням Віце-президента США; Державну комісію з питань реформи державного сектора на чолі з Прем'єром Державної ради КНР (1990-ті рр.); Комітет з державної реформи під головуванням Міністра – Генерального секретаря уряду Чилі (з 2000 р.).

Третій підхід означає формування координаційного центру шляхом

покладання відповідних обов'язків на *керівника апарату уряду (або віце-прем'єр-міністра)*, який працює за допомогою спеціального підрозділу урядового апарату. Наприклад, у Великобританії та Канаді реформа державного управління 1990-х рр. здійснювалася шляхом запровадження серії пов'язаних ініціатив. При цьому в частині випадків провідну роль відігравав керівник урядового секретаріату за допомогою спеціального підрозділу. Зокрема, так відбувалася реалізація британських ініціатив щодо агентств "наступних кроків", Хартії громадян, ефективності, змін у системі державної служби і модернізації уряду, а також канадської ініціативи з реформування державної служби "La Releve". Впровадження австралійської адміністративної реформи 1980-х рр. виглядало як дуже централізований процес за провідної ролі керівника апарату федерального уряду і Комітету з перегляду витрат цього апарату.

Кілька країн Центральної і Східної Європи також випробували подібний варіант, згідно з яким координаційні повноваження щодо адміністративної реформи були передані: керівнику апарату Ради Міністрів Болгарії та двом підрозділам апарату – Регіональному координаційному директорату і Директорату з питань державної адміністрації (1999-2000 рр.); Главі Державної канцелярії Латвії та відповідному Департаменту державних реформ (1995-1996 рр.); Віце-прем'єр-міністру Словаччини з економічних питань та Координаційному і експертному підрозділу з питань адміністративної реформи Секретаріату уряду Словаччини (2000-2001 рр.); Віце-прем'єр-міністру – Міністру Секретаріату Прем'єр-міністра Угорщини і Департаменту державного управління та регіональної політики даного секретаріату (з 1998 р.).

Четвертий підхід пов'язаний з тим, що координацію реформаторських заходів доручають *існуючому міністерству*. Можливі два основні різновиди даного підходу, за одним з яких відповідні обов'язки покладаються на *міністерство внутрішніх справ*. Так відбувалося у Нідерландах (1990-ті рр.), Словаччині (1995-1999 рр.), Словенії (перша половина 1990-х рр.), Угорщині (1989-1995 рр.), Франції (1980-ті рр.), Чехії (з 1997 р.). Другий різновид полягає у здійсненні реформ під проводом *міністерства фінансів*, що було характерно,

наприклад, для Нової Зеландії в середині 1980-х рр. або Фінляндії у 1990-ті рр. Частина реформаторських ініціатив 1990-х рр. у Великобританії та Канаді також реалізувалася при координації міністерства фінансів. Зокрема, це стосувалося британських ініціатив щодо приватизації, комплексного перегляду витрат і впровадження нових механізмів оплати праці державних службовців, а також канадської ініціативи щодо стратегічного планування.

Згідно з п'ятим підходом створюється *спеціальний ЦОВВ з питань реформ*. У одних випадках формувалося окреме міністерство, наприклад, Міністерство державної адміністрації Болгарії (питання адміністративної модернізації з 1995 р.), Міністерство федеральної адміністрації та державної реформи Бразилії (1995-1998 рр.), Міністерство державної реформи Латвії (1993-1995 рр.). У інших випадках створювався ЦОВВ зі спеціальним статусом. Такий орган часто підпорядковувався віце-прем'єр-міністру, відповідальному за реформу, наприклад, Бюро з питань адміністративної реформи Латвії (1997-1998 рр.), Секретаріат з питань стратегії розвитку Хорватії (з 2000 р.), Відомство з питань законодавства і державного управління Чехії (1992-1996 рр.). Натомість, Секретаріат у справах реформи державної адміністрації та місцевого управління Латвії з початку 2000 р. очолював відповідний міністр.

Аналіз практики застосування виділених типових підходів у різних країнах показує, що кожен з них може бути доцільним у залежності від низки політичних і організаційних умов. Існують також певні особливості такого застосування згідно з масштабом державно-управлінських перетворень і стадією процесу реформування. Результати такого аналізу узагальнені в табл. 3.3.

Важливу роль у організаційній структурі відіграють *ланки, що допомагають координаційному центру реформ*. Ними є, насамперед, робочі групи з підготовки окремих складових управлінських змін, підрозділи апарату уряду та певних міністерств.

В Польщі у 1998 р. підготовку фінансової складової адміністративної реформи проводили підрозділи Міністерства фінансів Польщі під керівництвом Державного секретаря даного міністерства - Уповноваженого уряду з питань

децентралізації державних фінансів. Натомість, Департамент державної адміністрації Міністерства внутрішніх справ і адміністрації Польщі під керівництвом Заступника державного секретаря очолив розробку моделі нового адміністративно-територіального устрою та місцевого управління. У Канаді ініціатива з реформування державної служби "La Releve", започаткована в 1997 р., успішно реалізувалася під проводом керівника Секретаріату уряду Канади, якому допомагав спеціально створений підрозділ цього секретаріату.

В Україні *відсутність єдиного та спроможного координаційного центру* стала характерним недоліком організаційного забезпечення *адміністративної реформи*. Лише з липня 1997 р. по вересень 1998 р. роль такого центру успішно виконувала Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. Вона показала свою дієвість на стадії підготовки Концепції адміністративної реформи, але на стадії її реалізації виявилася інституційно неспроможною як мінімум з двох причин. По-перше, комісію не очолив політичний діяч з необхідними владними повноваженнями, наприклад віце-прем'єр-міністр. По-друге, заступники голови комісії представляли дві потенційно конкуруючі структури, що через деякий час спричинило утворення моделі організації процесу реформування з двома координаційними центрами. Ще однією складовою успіху державно-управлінських перетворень є *налагодження вертикальної координації між органами державної влади і місцевого самоврядування*, для чого використовуються консультативні інструменти. Одним з підходів є включення представників самоврядних структур до складу консультативно-дорадчого органу при президентові (главі уряду), що відіграє роль механізму політичного діалогу, або до складу робочих груп з підготовки окремих складових реформ. Таке практикувалося, наприклад, у Польщі та Словаччині. Проте дослідники польського і угорського досвіду вважають кращим інший підхід, що полягає у створенні спеціального консультативно-дорадчого органу при уряді за участю представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також місцевого самоврядування. Такий орган стає механізмом детального аналізу проблем, що можуть виникати під час змін на

місцевому рівні, роз'яснення урядових ініціатив, досягнення компромісу в спірних питаннях, а також формування підтримки реформ на місцях.

В Угорщині з 1998 р. інструментом узгодження дій уряду і органів місцевого самоврядування став постійно діючий Форум місцевого самоврядування при Секретаріаті Прем'єр-міністра Угорщини за участю працівників міністерств, місцевих адміністративних органів та представників національних асоціацій місцевого самоврядування. В межах роботи форуму представники державних та самоврядних структур виробляли пропозиції до урядових програм розвитку публічного управління і заходів щодо їх реалізації. У Польщі в 1993 р. було створено Спільну комісію уряду та місцевого самоврядування у складі представників п'яти національних асоціацій місцевого самоврядування та представників низки міністерств з боку уряду. Співголовами комісії стали Секретар Ради міністрів Польщі та мер Варшави. Головним завданням комісії стало опрацювання проектів політичних рішень уряду, найбільш важливих для місцевого самоврядування, і розробка нормативно-правових актів щодо їх реалізації.