

ШЛЯХ ДО ПОДАЛЬШИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ВІДКРИТИЙ, АЛЕ ...

Реформування державного управління стало наріжним каменем Національного плану дій щодо впровадження Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Перший етап вітчизняної реформи, який торкнувся вищих органів центральної виконавчої влади, завершено.

Про те, що зроблено на шляху реформ і куди рухатися далі – тема нашого інтерв'ю з професором кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентіві України Едуардом АФОНІНИМ.

— Едуарде Андрійовичу, як Ви оцінюєте результати першого етапу реформування державного управління? Чи реалізоване головне завдання змін – на центральному рівні залишити за виконавчою владою її прамі функції?

— Навряд чи зможу краще, ніж міністр юстиції пан Олександр Лавринович, який дав з цього приводу розгорнуте інтерв'ю газеті «Урядовий кур'єр», оцінити перший етап реформування державного управління в Україні. Хіба що можу висловити свою

радість з того, що цього разу, здійснюючи адміністративну реформу, держава пішла істотно далі від голих декларацій (1998 і 2005 рр.) щодо «переходу від галузевого (відомчого) до функціонального (інтегрованого) способу державного управління».

— І все ж, на сьогодні Україна перейшла до п'ятивидової моделі органів виконавчої влади. Як Ви оцінюєте рівень ефективності державного управління від оптимізації та структурної реорганізації центральних органів виконавчої влади?



Афонін Едуард Андрійович — член спеціалізованої ради із захисту кандидатських і докторських дисертацій (з права, соціології, філософії, політології) при Харківському національному університеті внутрішніх справ і спеціалізованої ради із захисту кандидатських і докторських дисертацій (із соціології) при Київському національному університеті ім. Тараса Шевченка; член науково-експертної колегії Кабінету Міністрів України (з 2008 р.), позаштатний консультант Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони (з 2006 р.).

Відомий науковець у галузі прикладної соціології, доктор соціологічних наук (1996), кандидат педагогічних наук (1990), професор (2002), академік-секретар Відділення соціально-гуманітарних технологій Української технологічної академії (з 2001 року), президент Українського товариства сприяння соціальним інноваціям (1995), почесний громадянин м. Лінкольн (США, шт. Небраска, 1995), професор кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентіві України (з 2003 року).

Основні напрями досліджень ученого: військова соціологія, коеволюція, соціальна глобалістика. Останнім часом він приділяє значну увагу архетипіці. Автор близько 200 наукових праць, у тому числі понад 30 монографічних, науково-довідкових і навчально-методичних видань. Член редколегій наукових часописів «Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія», «Епідемія ВІЛ/СНІД в Україні», «Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций», «Публічне управління: теорія та практика», «Стратегія розвитку України», «Суспільна політика та стратегічний менеджмент», «Український соціум».

– Починаючи з грудня 2010 р., впровадження нової, п'ятивидової, європейської структури управління в центральних органах виконавчої влади (міністерство, служба, інспекція, агентство й національний регулятор) дозволило в цілому оптимізувати цю систему, суттєво скоротити чисельність управлінського апарату та витрат на його утримання, а також закласти надійну основу для ефективної діяльності виконавчої влади. Звісно, що попереду достатньо непроста робота, пов'язана з реформуванням структур територіальних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також реформування нормативно-правової бази державного управління.

Вся ця робота, звісно, непроста, але її результати та ефективність великою мірою, якщо не сказати більше, в основі своїй залежатимуть від відповідних змін у свідомості як управлінців, так і широкого українського загалу.

новили всеукраїнські громадські організації. Отже, не можна погодитися з оцінкою багатьох українських і зарубіжних експертів щодо слабкого розвитку в Україні громадянського суспільства. І такий висновок цілком законний, якщо подивитись на результати моніторингу динаміки показників ідентичності в Україні – основи становлення й розвитку людської особистості та різноманітних соціальних інтересів.

Наріжним каменем в цьому питанні стали «помаранчеві події» в Україні (2004). Їх прояв, власне, й засвідчив сформованість в Україні необхідного для відтворення особистості (33,7% – третини від загальної кількості дорослого населення). Найбільшого рівня (47,5%) цей показник сягнув у 2008 році. Далі «спрацювали» наслідки нереалізованих очікувань людей, і відбувся своєрідний відплив. Частково його було надолужено в останні два роки (див. табл. 1).

Таблиця 1

Моніторинг динаміки показників ідентичності в Україні (2002–2011)

Стан сформованості якості	Україна N=1771 10.2002	Україна N=2029 01.2006	Україна N=2275 12.2006	Україна N=2109 12.2007	Україна N=2099 12.2008	Україна N=10424 12.2009	Україна N=2106 12.2010	Україна N=2106 11.2011	Голови РДА N=439 04.2005	Держ служб. N=623 04.2009
Сучасний модус (соцієтальної) ідентичності	21.3	23.1	24.4	25.0	24.7	20.6	25.4	25.3	37.1	28.1
Традиційний модус (соціальної) ідентичності	12.4	19.7	20.3	22.4	22.8	15.8	19.9	18.3	23.3	22,8
СУКУПНИЙ ПОКАЗНИК ідентичності	33.7	42.8	44.7	47.4	47.5	36.4	45.3	43.6	60.4	50.9
НЕСФОРМОВАНА ідентичність	66.3	57.2	55.3	52.6	52.5	63.6	54.7	56.4	39.6	49.1

– Едуарде Андрійовичу, як професор кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президенті України Ви маєте великий досвід аналітичної та практичної роботи. Як Ви оцінюєте стан розвитку громадянського суспільства в Україні на сьогодні?

– Відомо, що силу громадянського суспільства складають громадські та благодійні організації, яких в Україні станом на початок 2012 року нараховувалось трохи більше 50 тисяч. При цьому вони охоплювали лише 20% суспільства і 3500 з них ста-

– Одним із кроків у напрямку розвитку та вдосконалення системного діалогу влади й суспільства є ухвалення 9 травня 2011 року Закону України «Про доступ до публічної інформації», який істотно оновив та розширив інформаційне законодавство нашої країни. За Вашими спостереженнями, чи українське суспільство вже відчувало відкритість влади?

– «Дорога ложка до обіду», – каже народне прислів'я. Це я до того, що Закон України «Про доступ до публічної інформації», який набрав чинності з 9 травня 2011 р., поки що лише теоретично спри-

яє розвитку суспільно-владних відносин у контексті транспарентності дій української влади. Адже в цілому він надає нормативно-правові засади для відповідних вимог з боку громадськості аж до оскарження «непрозорих» дій влади у суді. Водночас велику соціально-психологічну проблему становить стан суспільної самосвідомості. Йдеться про рівень сформованості соціально-психологічних властивостей людей щодо здійснення такої форми соціального контролю, як самоконтроль (інтернальність). На жаль, після 2006 р. в цьому відношенні в українському суспільстві були зруйновані здобутки «помаранчевої доби», коли майже кожний четвертий українець був психологічно готовий здійснювати такий самоконтроль (див. табл. 2).

– Упродовж 1994–2003 років Ви працювали помічником Голови Верховної Ради України, завідуючим Відділу інформаційно-бібліотечного забезпечення Апарату Верховної Ради України, були кореспондентом Європейського центру парламентських досліджень та документації (ЕСPRD) від українського парламенту. Чи змінився і як, з Вашої точки зору, характер взаємодії влади та громадськості за ці роки?

– Працюючи в українському парламенті, я відчував колосальні зрушення, що їх зазнавали в контексті суспільно-трансформаційних змін як парламент, так і свідомість людей. Саме ці зрушення, власне, й спровокували масштабні та революційні за своїми соціальними мірками «помаранчеві події» 2004 р.

Таблиця 2

Моніторинг психологічної готовності українців до використання форм контролю (екстернальність)/самоконтролю(інтернальність)

Форми контролю	Україна N=1771 10.2002	Україна N=2029 01.2006	Україна N=2275 12.2006	Україна N=2109 12.2007	Україна N=2099 12.2008	Україна N=10424 112.2009	Україна N=2106 12.2010	Україна N=2106 11.2011	Голови РДА N=439 004.2005	Держ. служб. N=623 004.2009
Екстернальність	7.8	22.2	22.9	25.1	26.3	18.7	23.6	17.8	8.4	8.7
Інтернальність	22.5	9.3	9.4	9.5	11.1	6.7	8.5	14.3	47.6	25.4
Амбівалентність	69.7	68.5	67.7	65.4	62.6	74.6	67.9	67.9	44.0	66.0

Також цілком можна погодитися з результатами аналізу ефективності дії обговорюваного закону, проведеного громадськими експертами на порталі «Право знати». Зокрема, основні проблеми практики впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації», на думку громадських експертів, становлять:

- прийняття переліків інформації, що не є публічною;
- ухвалення переліків інформації, що є службовою інформацією;
- продовження практики видання органами виконавчої влади розпоряджень, постанов, указів та інших рішень, які мають гриф «ДСК»;
- недотримання правила, згідно з яким обмежується доступ до інформації, а не до документа;
- порушується норма закону (ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), відповідно до якої «не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно».

Здається, вперше за останнє століття саме тоді відродився в Україні самодостатній громадянин, готовий заявити про свої соціальні інтереси та взяти на себе відповідальність (суспільно-громадський контроль) за творення державної політики. Новонароджена громадянська свідомість і соціальний капітал скріпили довіру людей до політиків і державної влади, відкрили шлях до подальших демократичних реформ в Україні (детальніше про це можна прочитати в одній із авторських публікацій: Психокультура України: «помаранчевий перехід» / Е.А. Афонін, О.А. Донченко, В. О. Антоненко // Соціальна психологія. – 2006. – № 4. – С. 77-93).

На жаль, «помаранчева команда» не змогла розпорядитися цим величезним суспільним надбанням. Не здійснивши жодних демократичних реформаторських дій і розтринькавши на дріб'язковість очікування людей, «помаранчева влада», як засвідчують наші моніторингові дослідження, підірвала щойно налаштований на демократичний лад механізм суспільно-владної довіри. Ще якийсь час (до 2008 р.) за інерцією нарощувалися демократичні інтенції суспільної свідомості та самосвідомості. Але дедалі більше вони вихолощувалися, перетворюючись на суто декларативний формат. Здається, що апогею ця формалізація дістала вже при нинішній політико-владній команді.

Хочу підкреслити, що у своїх оцінках стану суспільно-владної взаємодії я спираюся на дані авторського моніторингу загальносистемних змін, який ще 2006 року зафіксував суттєві проблеми, що виникли в суспільній свідомості. Передусім йдеться про психопатологічний стан – «психоневроз відкладеної дії», що його зазнала від початку 2006 р. суспільна свідомість унаслідок нереалізованих людських очікувань (див.: Закономірності та особливості суспільно-трансформаційних процесів в Україні / Е. А. Афонін, О. В. Суший, Л. М. Усаченко // Український соціум. – 2011. – № 4. – С. 7-30; Проблема психологічного феномена проєкції в політиці / Е. Афонін, О. Донченко // Політичний менеджмент. – 2009. – № 4(37). – С. 28-43).

– Ви є автором заявок багатьох науково-прикладних проєктів, зокрема: «Динамізація зовнішньої політики держави», «Створення математичної моделі системної кризи в Україні», «Розробка системи важливих державно-політичних рішень «Оракул», «Моніторинг соцієтальних змін українського суспільства та його найважливіших інституцій», «Розробка методології, методики та інструментів оцінювання державних службовців», «Розробка на основі авторських моделей сучасних технологічних маркетингових інструментів інтенет-комерції». Як здійснюється реалізація цих проєктів та на який результат можна розраховувати від їх впровадження?

– На жаль, наука ще й досі залишається в нашому суспільстві незатребуваною. Тож і серед сформованих уже давненько проєктів лише один зазнав практичного втілення. Це проєкт, пов'язаний з моніторингом соцієтальних змін в українському суспільстві (1992–2011), який вдалося дещо розширити, перетворивши на порівняльний формат психосоцієтальних змін в Україні, Росії, Білорусі (2010–2011). Цей проєкт фактично апробував нову методологію і техніку соцієтального аналізу та прогнозування суспільного розвитку в сучасних умовах глобалізації.

Реалізуючи цей проєкт, з використанням двох авторських психодіагностичних методик за період 1992–2011 рр. ми здійснили 71 репрезентативне соцієтальне дослідження, що за основними соцієтально-демографічними ознаками репрезентувало доросле населення України, Росії і Білорусі. З них 59 досліджень віддзеркалюють динаміку нелінійних коливань кодів української (1992–2011), російської (1992, 2010, 2011), білоруської (1992, 2010, 2011) культур; 10 досліджень віддзеркалюють динаміку процесу ідентифікації українського суспільства та його політико-управлінської еліти (2002–2011); 2 дослідження є крос-культурними і стосуються процесів ідентифікації в Україні, Росії, Білорусі (2010–2011).

Моніторингові дослідження здійснювались за участі центру соцієтальних та маркетингових досліджень «Socis» (Київ, 1992–1998, 2001–2004, кер. Микола Чурилов); компанії «GfK Ukraine» (Київ, 1999–2001, кер. Тетяна Кошечкіна); центру «Соцієтальний моніторинг» та Українського інституту соцієтальних досліджень ім. О. Яременка спільно з відділом моніторингових досліджень соцієтально-економічних трансформацій Інституту економіки та прогнозування НАН України (Київ, 2005–2011, кер. Ольга Балакірева); Левада-центру (Москва, 2010–2011, кер. Олексій Гражданкін); Центру соцієтальних і політичних досліджень Білоруського державного університету (Мінськ, 2010–2011, кер. Давид Ротман); кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентіві України (Київ, 2005, 2009, кер. Валерій Ребкало).

Стосовно інших проєктів. Вельми шкодую, що ніяк не можу знайти 800 тисяч грн для започаткування повномасштабного моніторингового дослідження змін, що відбуваються в головах наших державних службовців. Принципово Національна академія державного управління при Президентіві України готова здійснити такий проєкт у співпраці з Інститутом економіки і прогнозування НАН України. Складовими цього проєкту бачаться три групи показників:

1) показники, що становлять основу здійснюваного Інститутом соцієтальності НАН України моніторингового дослідження «українське суспільство, 1994–2012»;

2) показники, що віддзеркалюють глибинні психосоцієтальні зміни у свідомості суспільства і політико-управлінської еліти;

3) показники, що віддзеркалюють освітні потреби державних службовців.

Упевнений, що без зазначеного моніторингового дослідження навряд чи можна в цілому розраховувати на успіх інституційних реформ в Україні.

Не полишаю надії розпочати проєкт «Створення математичної моделі системної кризи в Україні». Впевнений, що моделювання – це саме той метод управління, який найліпше відповідає нинішній динамічній природі суспільства й держави. Тож його втілення надасть суттєві гарантії виходу суспільства із системної кризи та забезпечення сталого розвитку України. Сподіваюсь, що не залишатимуся довго на самоті та незабаром отримаю належну підтримку проєкту. Але вже й сьогодні певним підґрунтям для реалізації проєкту стає моніторинг соцієтальних змін. Сподіваюсь також, що розпочата нині підготовча робота у Відділі моніторингових досліджень соцієтально-економічних трансформацій Інституту економіки та прогнозування НАН України принесе свої плоди.

— Едуарде Андрійовичу, в Україні Вас знають як ініціатора оригінальних соціологічних та соціально-психологічних досліджень різного спрямування, зокрема електоральних. Чи братимете Ви участь у майбутніх виборах до Верховної Ради України?

— Чесно кажучи, я вже давно живу за своїм власним графіком, логіку якого зумовлює специфіка науково-дослідницької діяльності та предмет започаткованих ще у 90-х роках соціально-психологічних досліджень. Цей графік, образно кажучи, не збігається з графіком виборчих кампаній. Це, звісно, жарт. Але якщо серйозно, то жодна обставина нині не надихає мене на участь у виборчих перегонах.

Спробую пояснити. Нові соціальні (політичні, економічні чи культурні) реалії, що постають на пострадянських теренах, це, передусім, — наслідок кардинальних змін людської свідомості. Керуючись цим розумінням, а також результатами авторських моніторингових досліджень ще на початку 2000-х років, я запропонував впливовим особам адміністрації Президента України знайти фінансування для розробки новітньої електоральної технології. Ключова ідея такої розробки полягає в тому, що одна з цільових груп виборчих кампаній — молодь — вже не є такою однорідною, якою вона уявлялася нам ще з радянської доби. Відповідно, нова ситуація, що складається в суспільстві, потребує диференційованого підходу до роботи з молоддю, яка потребує «розбивки» на дві цільові групи: студентська молодь і молоді спеціалісти. Основу життєдіяльності цих двох груп складають принципово різні види людської діяльності і, відповідно, різні соціальні інтереси, цілі, мотиви, спосіб життя тощо. Отже, різного змісту мали б бути й ключові меседжі, що їх надсилає під час виборчої кампанії політик зазначеним цільовим групам.

Своєрідним доповненням новітнього підходу має бути диференціація лексико-семантичних засобів, що їх використовують виборчі штаби політиків під час проведення виборчої агітації. Умовно кажучи, в текстових одиницях виборчих послань, адресованих двом різним цільовим молодіжним групам, мали б міститися відповідно різні структурно-семантичні елементи.

Для ефективності виборчої агітації (з точки зору дієвості лексико-семантичних засобів) мало б бути переглянуте й розуміння пенсійної соціальної групи. Нинішнє уявлення про неї як на пострадянському просторі, так і в країнах Європейського Союзу є неадекватним. Про це, зокрема, свідчать аргументи, наведені під час перебування у мене в гостях Андріа-

са Крузе, директора інституту геронтології Гейдельберзького університету Німеччини і радника з питань геронтології прем'єр-міністра ФРН Ангели Меркель. Так, на думку А. Крузе, політик, звертаючись до цієї соціальної групи, виходить передусім з її соціально-економічних та соціально-медичних потреб. Натомість ця група, будучи вельми креативною, понад усе потребує затребуваності в суспільстві. Цим ця група дуже схожа на групу молодих спеціалістів. Але якщо молоді спеціалісти, маючи високий рівень креативності, потребують робочих місць і високої зарплатні, то пенсіонери, реалізуючи свої інтелектуальні потенції, передовсім потребують реалізації цього потенціалу на користь суспільства. Саме в такий скорегований спосіб існування ця група тільки й може суттєво продовжити свій вік і, відповідно, зменшити смертність у країні.

— На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» у 2011 році було сформовано Громадську раду при Державній казначейській службі України. Які Ваші поради як працівникам органу влади, так і представникам громадянського суспільства для налагодження контактів та співпраці?

— Головна порада обом групам учасників суспільно-владної взаємодії — наповнювати форму змістом, орієнтуючись при цьому на українську традицію, зафіксовану у слові «співпраця» — з половини праці. Це особливо важливо для влади і громадян, які працюють у лоні української культури, якій притаманний код 62:38 — розподіл частин цілого, що назовні формують багатовекторну політику, а у внутрішньому плані стимулюють дійсно партнерські, рівноправні стосунки влади і громадськості.

Іншими словами, стосунки між Державною казначейською службою України й Громадською радою при ній можуть стати і розвиватись як гармонійні й сталі лише за умови рівноправ'я між ними. А це означає, що нинішній дорадчий статус голосу Громадської ради має наблизитись до рівня суспільної моралі, на основі якої тільки й можливо розвивати адміністративно-правові засади діяльності Державної казначейської служби.

Вела розмову
Ірина Пастухова,
головний казначей Управління розвитку,
міжнародного співробітництва
та зовнішніх зв'язків