

УДК 323.2:005.591.6

**Ефективна держава у контексті суспільних трансформацій**

В.В. ГОЛУБЬ

Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна,  
E-mail: letovesna@ukr.net**Авторське резюме**

Здійснено концептуальний аналіз характеристики ефективної держави в контексті суспільних трансформацій. Розглянуто фактори, що впливають на ефективність модернізаційних реформ сучасного суспільства. У статті підкреслено, що важливим критерієм формування ефективної держави є її спроможності як системного утворення, яке об'єднує і спонукає економічні, соціально – політичні, культурні інститути до саморозвитку і самозбереження. Звернуто увагу на те, що суттєвим чинником є спроможність політичної системи відповідати на нові потреби і виклики з боку суспільства, нові якісні ознаки у взаємодії влади і громадян та їх ефективний діалог, влада закону, подолання конфліктних протиріч між національними політичними культурами і загальноцивілізаційними цінностями, лібералізація і диференціація політичних структур. Підкреслено, що фактично йдеться про відхід від розгляду держави як арбітра, про зміну її сутнісних ознак і складових - як партнера у рівноправних взаємовідносинах з суспільством, при цьому роль держави не зменшується, а набуває нових якостей у системі державного управління, передусім розширення регулюючих функцій держави. Основними показниками, що є складовими поняття ефективної держави, є цілеспрямованість і орієнтація на результат, підвищення ефективності економічних показників державного сектора, оптимізація функцій політико – адміністративного управління, надання якісних адміністративних послуг суспільству, ефективний взаємозв'язок функцій стратегічного і оперативного управління, налагодження партнерських взаємовідносин держави і громадянського суспільства.

**Ключові слова:** ефективна держава, політична модернізація, політико-адміністративна система, транзитивне суспільство, громадянське суспільство, суспільний розвиток.

**Effective state in the context of public transformations**

V.V. HOLUB

National academy of public administration office of the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine,  
E-mail: letovesna@ukr.net**Abstract**

Conceptual analysis of characteristics of an effective state was conducted in the context of transformations in the society. Factors were considered that make impact on the effectiveness of the modernization reforms in the modern society. The article underlines that the main criteria of building the effective state is its capacity as a systemic establishment, uniting economic, socio – political, and cultural institutions and encouraging their self-development and self-preservation. It is emphasised that the essential factor is the ability of the political system to satisfy new needs and respond to new challenges of the society, new qualitative characteristics of interaction between the authorities and citizens and their efficient dialogue, rule of law, elimination of conflict contradictions between the national political cultures and general values of the civilisation, and liberalization and differentiation of political structures. It is stressed that the article refers to the departure from considering the state as an arbiter, and change in characteristics of its essence and components as a partner in equitable relations with the society. At the same time, the role of the state is not diminished, but rather acquires new qualities in the system of public administration, primarily, extended regulating functions of the state. The main indicators, constituting the notion of the effective state, are determination and adherence to the progress, increased effectiveness of the economic indicators of the public sector, optimisation of functions of politico – administrative management, provision of high-quality administrative services to the society, efficient interrelation between the strategic and short-term planning, and building partner relations between the state and the civil society.

**Key words:** effective state, political modernization, politico-administrative system, transitive society, civil society, development of the society.

**Постановка проблеми.** Еволюція сучасних транзитивних суспільств передбачає створення ефективною і дієвою системи влади, оптимізацію політико-адміністративної системи у напрямку забезпечення механізмів реалізації демократичних прав і свобод громадян. Аналіз

© В.В. Голубь, 2013

перспектив розвитку і напрямків досягнення визначених цілей формування ефективної держави варто проводити виходячи з співставлення таких якісних суспільних характеристик, як фактори раціоналізації політичної системи, ефективність політико-адміністративного управління, раціоналізація владних механізмів та інструментів реалізації владних рішень, ефективних комунікацій влади і громадянського суспільства.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Різноманітні аспекти змісту і векторів становлення та розвитку ефективної держави, вдосконалення політико – адміністративного управління, модернізаційних перетворень у контексті розвитку сучасних суспільств є предметом аналізу зарубіжних і вітчизняних учених. Так, різні аспекти структурно-функціональних змін у перехідних суспільствах досліджуються у працях Р. Аграноффа, Н. Баранова, Т. Верхейна, О. Гаман-Голутвіної, Т. Парсонса, С. Кравченко, В. Ребкала, Л.Сморгунова, В. Цветкова, О. Шаброва, П. Штомпки. Предметом аналізу, як правило, є визначення факторів і складових, які впливають на модернізаційні перетворення у напрямку створення ефективної держави, аналіз її складових.

Проте аналіз складових ефективної держави та передумов її формування у контексті раціоналізації перехідних суспільств не є предметом спеціальної уваги.

**Метою дослідження** є аналіз складових і передумов формування ефективної держави крізь призму політичної модернізації і раціоналізації сучасних політичних систем.

**Виклад основного матеріалу.** Формування моделі ефективної держави як політичного інституту у суспільстві безпосередньо пов'язане з її політичним розвитком, спроможністю політичної системи ефективно розвиватися, адаптуватися до нових стратегічних цілей і пріоритетів суспільного розвитку, підтримувати нові соціальні інституції та сприяти їх розвитку.

Критерієм якісних суспільних трансформацій є корінні зміни в усіх сферах життя суспільства, сучасна парадигма суспільного розвитку тісно пов'язана з удосконаленням механізмів саморегуляції суспільства, на відміну від пріоритетності розвитку технократичних підходів і законів стихійного розвитку і впливу ринкових механізмів.

Основою формування сучасного суспільства є знання, орієнтація на саморозвиток людини, духовні цінності, пріоритетність інтересів особистості, її правового статусу, можливості реалізації власних потреб і суспільних інтересів. Важливою складовою змін є перерозподіл владних повноважень, коли адміністративні методи діяльності органів влади поступаються своїм впливом методам соціального партнерства, інформаційного впливу, механізмам

суспільної саморегуляції, на основі яких формуються нові форми взаємодії, методи управління і регуляції суспільних відносин на основі узгодження стратегічних пріоритетів і цілей розвитку держави з потребами, ментальністю і інтересами громадянського суспільства.

Фактично йдеться про відхід від ідеї розгляду держави як арбітра, а зміна її сутнісних ознак і складових як партнера у рівноправних взаємовідносинах з суспільством, при цьому її роль абсолютно не зменшується, а набуває нових якостей у системі державного управління, передусім розширення регулюючих функцій держави, що обумовлено розширенням громадянської активності, політичної участі, зростанням політико – правової культури і рівня свідомості населення, а також активізацією діяльності і подальшою інституціоналізацією громадсько-політичних рухів.

Ознакою сучасної держави є переорієнтація всіх сфер життєдіяльності на потреби людей, формування нового типу демократичного управління, політико – адміністративних відносин, поліваріантних суб'єкт - об'єктних управлінських мереж, визнання пріоритетності людського чинника і ресурсу у розвитку всіх сфер суспільної життєдіяльності, гуманізація управління.

Аналіз об'єктивних передумов формування ефективної держави, вектора сучасних реформ у цьому аспекті, варто проводити виходячи з аналізу традиційних функцій держави і її завдань як політичного інституту. Відзначимо, що це передусім - низька ефективність держави як політичного інституту, її неспроможність подолати кризові явища в економіці, політичну нестабільність, корупцію, зростання злочинності, соціальну напруженість, а також зростання недовіри до всіх форм владних інституцій.

Підкреслимо, що завдання оптимізації виконання державою своїх функцій по відношенню до суспільства безпосередньо пов'язане з системою функціонування політико – адміністративного управління. Проблема його вдосконалення має як теоретичний, так і практичний рівень. Особливості та перспективи розвитку перехідних суспільств на переломі століть з особливою гостротою ставлять питання про основні тенденції, напрямки і ймовірні моделі розвитку посттоталітарних суспільств, а також вимагають ґрунтовного аналізу економічних, політичних і соціокультурних чинників, які впливають на зміни і тенденції розвитку політико-адміністративного управління і субординацію пріоритетів державної політики. В західній управлінській традиції все частіше з'являються критичні роздуми з приводу взаємозв'язків методів, засобів, способів і напрямів політичного та адміністративного управління в нових умовах соціальної модер-

нізації. Лунають навіть відверто негативні заклики з приводу того, що традиційне державне адміністрування дискредитовано теоретично і практично, і створення нової системи державного управління означає розробку нової парадигми державного сектора. Виникнення такої нової парадигми розглядається як певний виклик старим традиціям, які сприймалися як фундаментальні і практично вічні. Перш за все таким нападкам піддаються основні принципи, запозичені з адміністративної теорії управління, і що використовуються в системі державного управління.

Характеризуючи теперішній стан сучасного українського суспільства, необхідно підкреслити, що специфіка його розвитку логічно визначається як соціальна трансформація, що є одним із аспектів соціальної детермінації з усіма притаманними їй властивостями.

Передусім, мова йде про зміну традиційних структур управління і стилів політики - управлінської діяльності. У цей період здійснюється активний пошук нових управлінських парадигм, ціннісних імперативів, а також моделей взаємозв'язку політики і державного управління. Важливою складовою модернізаційних змін і реформ у сучасній державі є підвищення ефективності і результативності роботи державних управлінських органів, вдосконалення якості надання управлінських послуг населенню.

Трансформація держави як політичного інституту наприкінці ХХ сторіччя, пошук ефективних моделей взаємозв'язку держави і суспільства, системи державного управління, переоцінка значущості концепцій «держави загального добробуту», «соціальної держави» підштовхнули до розвитку передумов ідеї ефективної держави, особливістю якої, на думку експертів Світового банку, є те, що ефективна держава необхідна для того, щоб створювати правила і інститути, які дозволять ринкам розвиватися, а населенню гарантувати здорове, якісне і щасливе життя, отримання потрібних йому товарів і послуг [2].

Особливістю ефективної держави є те, що вона гарантує сталий розвиток, але державу не треба розглядати як джерело розвитку, вона знаходиться в центрі соціально-економічного, політичного розвитку, передусім виходячи з партнерської форми взаємодії з суспільством та його соціальними інститутами.

Погоджуємось з А. Хиршманом, який вважає, що в якості критичного фактора політичного розвитку варто розглядати по-перше, співвідношення між інституціональними спроможностями системи; по-друге – потребами громадян і по-третє – їх політичною участю. Зрозуміло, що криза легітимності пов'язана передусім з протиріччями між новими політичними цінностями і політичною системою у

цілому, а криза участі – з появою нових груп інтересів та їх впливом на прийняття і реалізацію важливих політико – адміністративних рішень [3].

Важливим фактором і критерієм формування ефективної держави є її спроможності як системного утворення, яке об'єднує і спонукає економічні, соціально – політичні, культурні інститути до саморозвитку і самобереження. Йдеться передусім про спроможність мобілізувати матеріальні, людські, часові ресурси на досягнення визначених стратегічних цілей, колективні дії і авторитет лідерів, широка політична участь, вироблення демократичних стандартів політичної соціалізації, диференціацію духовних систем і цінностей.

У цьому контексті актуальним є підхід Д.Стокера стосовно цінності управління, який підкреслює, що рівень управління варто аналізувати виходячи з наступних тез: по-перше, управління складається з набору інститутів і партнерів, але також і залучаються не тільки з урядових структур; по-друге, управління ідентифікує межі і обов'язки при вирішенні економічних і соціальних завдань; по-третє, управління ідентифікує залежність влади, яка має відношення до відносин між інститутами, що належать до колективної діяльності; по-четверте, управління означає автономне самоуправління структур і партнерів і по-п'яте, управління визнає можливість вирішення справ, які не спираються на владу уряду, управління сприймає уряд, як суб'єкт, що має спроможність і належні якості, щоб направляти і керувати [цит. по 5].

Суттєвим є і спроможність політичної системи відповідати на нові потреби і виклики з боку суспільства, нові якісні ознаки у взаємодії влади і громадян та їх ефективний діалог, влада закону, подолання конфліктних протиріч між національними політичними культурами і загальноцивілізаційними цінностями, лібералізація і диференціація політичних структур.

У період кінця двадцятого сторіччя складаються умови для формування нової філософії управління, виходячи з необхідності: по-перше, формування нових форм взаємодії між законодавчою і виконавчою органами влади; по-друге, переорієнтації державної служби на задоволення потреб громадян; по-третє, децентралізації управлінських процесів; по-четверте, встановлення співпраці адміністративного апарату і чиновників, а також демократичного контролю за діяльністю системи політико – адміністративного управління.

Основними показниками, що є складовими поняття ефективної держави, є цілепокладання і орієнтація на результат, підвищення ефективності економічних показників державного сектора, оптимізація функцій політико-адміністративного управління, надання

якісних адміністративних послуг, ефективний взаємозв'язок функцій стратегічного і оперативного управління, налагодження партнерських взаємовідносин держави і громадянського суспільства.

Актуальним завданням для держави перехідного періоду є своєчасне реагування на проблеми і пошук адекватного виходу з кризових ситуацій. Аналізуючи стан розвитку сучасних держав, як сукупності організацій, що здійснюють управління суспільством і є головним елементом політичної системи, можна говорити про існування нерозвинених держав – держав-бюрократій, держав-конгломерату і розвинених – держав – націй (правових). Наслідком неефективного державного управління є прояви недовіри до влади всіх рівнів, зниження авторитету держави, її впливовості і спроможності вирішувати складні економічні, соціальні і політичні суспільні проблеми. Йдеться також і про суттєве зниження довіри до традиційних політичних інститутів. Негативним наслідком такої ситуації може бути вже не тільки криза управління, а масштабна політична криза, яка може стати серйозною проблемою для стабільності у державі, а можливо і випробуванням для її існування. Для країн з перехідною економікою, як правило, характерним є низький рівень розвитку громадянського суспільства і демократичного правління, а відповідно розраховувати на раціональний діалог влади і суспільства у пошуках виходу з кризи важко.

Модернізаційні реформи, які зараз здійснюються в Україні, належать до цілком певного класу соціальних змін, досить детально розглянутих і обґрунтованих сучасною наукою. На відміну від традиційно-натуралістичних концепцій соціального розвитку, де головна увага приділяється процесам соціального протистояння та проблемам взаємозв'язку соціального інтересу і центрів влади, тобто конфлікту і корпоративним функціям соціального управління, сучасні структурно-функціональні та соціокультурні підходи до аналізу процесів соціальної трансформації концентруються на загальносистемній ролі соціального управління в перехідний період та його узгоджувально-конструктивних функціях.

Помітною тенденцією в розвитку сучасних держав є збільшення акценту в бік творчості і вільного розвитку людини, що потребує відповідно і нової ролі держави, та обмеження її впливу у різні сфери життя суспільства, відношення до держави як до інституту, якій є підконтрольним суспільству. Це вимагає перерозподілу владних повноважень між державним управлінням, регіональним впливом і системою місцевого самоврядування. Виходячи з того, що об'єкт державного управління надзвичайно ускладнюється і диференціюється, то для успішного виконання своїх функцій

актуальним завданням є підвищення професіоналізму державного управління і державної служби.

Історичний досвід свідчить про те, що система державного управління випробує істотні зміни, пов'язані з потребами і ціннісними орієнтаціями кожного конкретного етапу розвитку державності. В двадцятому столітті особливо яскраво виявилися ці тенденції, демонструючи безпосередній взаємовплив і взаємозв'язок розвитку управлінської думки і практики з еволюцією певних культурних стереотипів і політико-адміністративних систем. Особливо динамічним у цьому аспекті був період кінця восьмидесятих - початку дев'яностих років, коли в індустріально-розвинутих країнах стала відбуватися трансформація державних секторів, наслідком чого стало реформування жорстких бюрократичних форм державного адміністрування у напрямі створення гнучких ринково - орієнтованих форм державного менеджменту.

Досвід посткомуністичних держав однозначно засвідчує, що успішність пошуку ефективної моделі розвитку спостерігається лише там, де за основу національної моделі модернізації взято процес зміни парадигми соціального управління суспільством. В усіх інших випадках (коли в центрі модернізаційних змін були корпоративні інтереси, геополітичні пріоритети, абстрактні цінності чи принципи), країни надовго опинялися в кризово-стагнаційному стані, що нерідко супроводжувався конфліктами та дестабілізацією.

Українське суспільство і українське державотворення переживають сьогодні новий етап свого розвитку. Впровадження в суспільно-політичне життя загальнолюдських норм і цінностей потребує адекватного пошуку сучасних шляхів демократизації суспільства. Особливо важливим у цьому плані є утвердження демократичних принципів у реформуванні політичної системи української держави.

Найбільш яскраво цей процес розгортається в умовах модернізаційних змін і, зокрема, політичної модернізації, сутність якої виявляється, передусім, у створенні нових соціальних і політичних механізмів, зміні відносин між державою і суспільством, подальшому узгодженні політичних і громадянських відносин, формуванні політичної свідомості громадян, інституціоналізації форм політичного життя і формуванні якісної нової системи місцевого самоврядування, враховуючи міру децентралізації державного управління в сучасній Україні.

На загальнодержавному рівні успішно організувати різноманітні аспекти реформування суспільства можна лише на основі цілісної концепції соціального управління, що спрямована на упорядкування процесу соціальних змін і свідоме та цілеспрямоване культивування тих

із них, які виводять країну на новий рівень соціальної організації. До основних етапів модернізаційних реформ на шляху формування ефективної держави перехідних суспільств цього процесу можна віднести наступні: по-перше – управлінська реформа пов'язана із загальносистемним процесом узгодження та координації усіх вищезгаданих процесів модернізації й виробленням конкретних управлінських механізмів, що оптимально відповідають завданням цього узгодження та координації. Власне, йдеться про вироблення і практичну реалізацію управлінських технологій, що в самих методах та формах управління закріплюють соціальні новації й перспективні тенденції розвитку суспільства, що модернізується.

По-друге, це функціональна переорієнтація системи управління в цілому і на рівні окремих елементів, яка здійснюється на основі цілісного плану управлінських реформ. Останній конкретизує основні напрями модернізаційного розвитку суспільства, виходячи із цілей та завдань обраної стратегії модернізації. В інтегрованому вигляді цей аспект управлінських реформ виражається в завданні щодо формування нового функціонального імперативу управлінської системи. Співвідношення основних управлінських функцій визначається на нових принципах. У випадку радикальних змін управлінської системи (як і у випадку з пострадянськими державами) сутнісній трансформації піддається і основна управлінська функція. По-третє, це структурна перебудова системи управління згідно з новим функціональним імперативом. Цей аспект управлінської реформи можна назвати нормативно-інституціональним, оскільки він включає в себе як зміну самих цих інститутів відповідно до нових, нормативно закріплених управлінських функцій.

Як правило, в умовах загальносистемної модернізації нормативно-інституціональні реформи здійснюються не лише на рівні суб'єкта управління, але й на рівні об'єкта управління. У цьому відношенні можна говорити про особливу роль управлінської реформи в період модернізації - адже в її рамках ініціюється та організовується й процес інституційної перебудови суспільства в цілому.

Практика свідчить, що без такої генерую-

чої ролі управлінської підсистеми суспільство, що перебуває в перехідному етапі, приречене на довгий період невизначеності та стагнації, оскільки соціальні інститути громадянського суспільства за короткий проміжок часу не можуть сформуватися на основі дії стохастичних механізмів соціальної саморегуляції. І по-четверте, це формування нового соціокультурного середовища управлінської діяльності на основі ціннісних орієнтирів, що лежать в основі стратегії модернізаційних реформ. Цей аспект управлінської реформи стосується цілеспрямованого культивування як у рамках системи управління, так і в суспільстві в цілому нових способів комунікації, критеріїв оцінок, моделей мотивації та поведінки.

У певному розумінні йдеться про особистісний аспект модернізаційних змін, тому що саме на цьому рівні загальні принципи і норми трансформуються в мотиви індивідуальної та групової поведінки, а соціальні інститути як загальні форми діяльності набувають своєї практичної форми буття в зразках масової поведінки. Слід відзначити, що цей аспект управлінської реформи є найбільш складним і вимагає багато часу, оскільки ціннісні зміни не можуть відбуватися надто швидко ні в рамках окремого індивіда, ні в рамках суспільства в цілому через обмежену здатність людської свідомості інтегрувати ціннісні новації в усталену систему установок та мотивів поведінки.

**Висновки.** Передумовою успішного соціально – економічного розвитку суспільства є стабільний політичний розвиток, а першочерговими завданнями у напрямку створення ефективної держави є комплекс політико – правових заходів, удосконалення правової і адміністративної систем, модернізація і розвиток інформаційного суспільства, ефективна система політико-адміністративних відносин, зріле громадянське суспільство та його готовність бути партнером інноваційних перетворень. Саме у такому контексті реально виявляється практичний ефект управлінських реформ в цілому - досягнення соціальною системою нового рівня управлінських якостей. Подальші дослідження варто зосередити на аналізі пріоритетів у формуванні ефективної держави в українському суспільстві.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Василенко І.А. Опыт общественно-политических трансформаций на постсоветском пространстве. // Вестник МГУ. Сер.12, Политические науки.2005. №2, сс. 9-11
2. Доклад Всемирного банка «Показатели эффективности государственного управления в странах мира» // <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
3. Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии, 1997. – Вашингтон, 1998. – 305 с.
4. Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения// Вопросы государственного и муниципального управления.2010. №2.- СС. 35-47
5. Медведев Н.П. Политико-административное управление: современная теория и новые подходы // Вестник Российского университета дружбы народов. - Сер.: Политология. - 2003. - № 4 - С. 5-12.)
6. Парсонс Т. Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения //THEISIS/ 1993/T/1 С. 94-122.

7. Шабров О.Ф. Государство в глобализующемся мире: испытание постмодерном // Власть и политика: институциональные вызовы XXI века. Политическая наука: Ежегодник 2012 / Российская ассоциация политической науки. – М.: РОССПЭН, 2012. – С.87-101.

Статья поступила в редакцию 15.11.2013

#### REFERENCES:

1. *Vasilenko I.A.* Opyit obschestvenno-politicheskikh transformatsiy na postsovetskom prostranstve (Experience of social and political transformation in the former Soviet space.). *Vestnik MGU. Ser.12, Politicheskie nauki.* 2005. №2, P. 9-11
2. Doklad Vsemirnogo banka «Pokazateli effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya v stranah mira» (The World Bank report “Governance Indicators in the world”). <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
3. Gosudarstvo v menyayuschemsya mire: Otchet o mirovom razvitii (The State in a Changing World : World Development Report), 1997. Vashington, 1998. 305 p.
4. *Lobanov V.V.* Modernizatsiya gosudarstvennogo upravleniya: problemi i resheniya. (Modernization of public administration: Problems and Solutions). *Voprosyi gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya.* 2010. №2. P. 35-47
5. *Medvedev N.P.* Politiko-administrativnoe upravlenie: sovremennaya teoriya i novyye podhodyi (Political and administrative management: contemporary theory and new approaches). *Vestnik Rossiyskogo universiteta družby narodov. Ser.: Politologiya.* 2003. № 4. P. 5-12
6. *Parsons T.* Ponyatie obschestva: komponentyi i ih vzaimootnosheniya. (The concept of society: the components and their relationships) *THESIS.* 1993. Vol.1. P. 94-122
7. *Shabrov O.F.* Gosudarstvo v globalizuyuschemsya mire: ispyitanie postmodernom (State in a globalizing world: postmodern test). *Vlast i politika: institutsionalnyie vyizovy XXI veka. Politicheskaya nauka: Ezhegodnik 2012 / Rossiyskaya assotsiatsiya politicheskoy nauki.* М.: ROSSPEN, 2012. P.87-101

**Голубь Валерія Володимирівна** – доктор наук з державного управління, професор  
Національна академія державного управління при Президентіві України  
Адреса: 03057, м. Київ, вул. Е.Потьє, 20  
E-mail: letovesna@ukr.ne

**Holub Valeriia Volodymyrivna** – doctor of public administration, Full Prof.  
National academy of public administraton office of the President of Ukraine  
Address: 20, E. Pot’e Str., Kyev, 03057  
E-mail: letovesna@ukr.ne