

УДК 35.071.2

*Д. В. ОЛІЙНИК*

## **ЕФЕКТИВНА ДЕРЖАВА: СУТНІСТЬ, ЗМІСТ, ОСОБЛИВОСТІ**

*З'ясовано сутність і зміст поняття “ефективна держава” в історичному і сучасному контексті. Розглянуто різні точки зору щодо розуміння ефективності держави та державного управління, визначено особливості ефективної держави.*

**Ключові слова:** державне управління, держава, ефективна держава, ефективність державного управління.

*The article is devoted to the analysis of essence and maintenance of the modern social state. Its origin, development and features in comparison to other types of the state are examined. The existent crises of the social state and prospect of its further development are determined.*

**Key words:** public administration, state, effective state, public administration efficiency.

Одним з основних завдань, що стоять сьогодні в державному управлінні в Україні, є створення принципово нової управлінської системи. Вона повинна забезпечувати як реалізацію державної політики, так і задоволення суспільних потреб, причому останнє має вийти на перший план. Саме інтереси пересічного громадянина повинні стати в центрі уваги діяльності органів влади. Відтак, постає питання про перехід до нових принципів, нових моделей взаємодії органів влади з громадянами, розглядаючи їх в якості клієнтів, яким надаються соціальні послуги. А для цього дані моделі мають забезпечувати високу ефективність державного управління, бути спрямованими на створення ефективної держави. Дана проблема не є новою, але вона й досі залишається актуальною, про що свідчать численні дискусії з цього приводу.

Зазначеній проблематиці присвячено праці В. Дзюндзюка, В. Корженка, О. Крюкова, В. Мартиненка та ін. Однак досі ще бракує аналізу історичного контексту розуміння ефективної держави та його впливу на сучасну парадигму державного управління.

Тому метою даної статті є визначення сучасного розуміння поняття “ефективна держава” з урахуванням його еволюції.

Проблема побудови ефективної моделі держави та державного управління виникла ще в античному світі. У роботах Платона і Аристотеля пропонувалася модель “ідеальної держави”. Одна з ідей справедливого державного устрою, за Аристотелем, полягала в тому, що певна світська або релігійна політична еліта повинна допомогти громадянам зробити правильний вибір в ухваленні

державних рішень [1]. Платон неодноразово наводив думку про те, що “правителями держави повинні бути філософи”, чие призначення полягає в установленні справедливого суспільного устрою. Упродовж тривалого часу вислів Платона про те, що деяким людям за самою їх природою личить бути філософами і правителями держави, а всім іншим треба займатися не цим, а слідувати за тими, хто керує [9, с. 252], залишалось домінуючим в уявленні про “ідеальне” державне управління.

Безумовно, хоча ця “ідеальна” держава повинна була будуватися на принципах добра, досконалості та панування розуму, створити подібну систему в умовах реальної політики неможливо, оскільки виникає величезна кількість суперечностей, які неможливо розв’язати. Установлення елітарного уряду (якщо взагалі таке можливе), що ухвалює рішення без урахування інтересу конкретного індивіда, не дозволяє добитися згоди в суспільстві, а без цього неможливо збудувати ефективно функціонуючу державу.

У XVII ст. почали зароджуватися ідеї ліберальної ідеології. Родоначальниками лібералізму були англійські мислителі Т. Гоббс і Дж. Локк. В основу ліберальної ідеології були покладені демократичні принципи свободи, особистих прав, взаємодії суспільства і держави.

Слід зазначити, що протиборство між ліберальною і тоталітарною моделями було однією з важливих проблем побудови ефективної держави, але особливу актуальність вона отримала в історії останнього сторіччя. У 1930-х рр. у багатьох державах Європи та в СРСР склалися тоталітарні режими. Шляхом застосування жорстоких заходів, відміни економічних і політичних свобод уряди даних держав зуміли досягти високих економічних успіхів. Сталінська модель “планової економіки” допомогла ліквідувати наслідки військового періоду, налагодити нормальне функціонування всіх галузей промисловості. Така модель з погляду розвитку економіки була ефективною. Але її ефективність виявилася короткостроковою. Історія доводить, що подібні тоталітарні моделі економіки (а сталінська модель була, безумовно, тоталітарною) припиняли своє існування за зміни лідера або політичного режиму, оскільки в рамках моделі, побудованої на страху і примушенні, економіка не здатна ефективно функціонувати впродовж тривалого періоду. У цих умовах “наймогутніша держава на перевірку зсередини виявляється слабкою, трухлюю” [5, с. 112]. У свою чергу, ліберальна модель економіки, побудована на принципах свободи ринку і захищена в індивіді, здатна ефективно функціонувати без жорстких адміністративних заходів примусу з боку держави впродовж тривалого часу. Це не виключає певної участі держави в управлінні економічним сектором.

Жіскар д’Естен зазначав, що “плюралізм влади в державі гарантує свободу, свобода не повинна бути анархією, так само як розосередження влади не повинне вести до безсилля влади. Прогрес в демократії не повинен вилитися в безлад, а навпаки – у вищу форму рівноваги порядку в умовах свободи і відповідальності” [4, с. 12].

Проблема ефективної держави повинна вирішуватися у зв’язку з аналізом

системи державного управління. Через це необхідно відзначити відмінності, які існують між “східним” (або “азіатським”, згідно термінології К. Маркса) і “західним” типами державного устрою і, відповідно, про ті відмінності, які існують в уявленнях про ефективність державного управління в рамках цих типів.

До особливостей “східної” моделі в її класичному, китайському варіанті слід віднести, перш за все, відсутність приватної власності на землю. Піддани імператора, єдиного власника всіх земель, згідно з конфуціанською традицією, вважалися як би членами однієї великої сім’ї на чолі з ним. Чиновники були управляючими імператорською власністю.

Наприклад, у системі управління Ханської династії, де основним установам давалися імена сузір’їв, людська природа розглядалася як поєднання світла і тьми, а завдання бюрократії розумілося не як служіння суспільним інтересам, а як пом’якшення негативних наслідків від дій у принципі невикорінних пороків людей, щоб забезпечити ефективну владу Сина Небес [6]. Уся система іспитів на посаду мала на увазі перевірку здатності кандидатів ефективно служити імператорові, та, головне, забезпечувати стабільність, стійкість, незмінність системи незалежно від змінних історичних умов і обставин. Як відомо, стабільність системи влади і управління в Китаї була безпрецедентною. Однією з головних умов підтримки цієї стабільності був принцип “атомізації”: при всій величезній ролі чиновництва у функціонуванні системи воно не мало можливості усвідомити себе самостійною політичною силою, залишаючись у становищі імператорських лакеїв.

Повоєнна історія внесла певні корективи до східного типу держави і, відповідно, до уявлень про ефективну державу: низку країн азіатського континенту успішно асимілювали західні ліберальні економічні моделі, і сполучали сильну політичну владу з ліберальною економікою. У рамках азіатського “східного” типу ефективної держави з’являється формула: одна країна – дві системи. Приклад Китаю з сильною політичною владою і повністю ліберальною економікою показує ефективність державного устрою азіатського способу.

Інший тип держави – “західна” модель. У цій моделі європейським західним суспільствам вдалося знайти найефективніше у відомій нам історії людства вирішення головного завдання: оптимального поєднання розвитку і традицій. Однак незалежно від моделі державне управління, на відміну від інших видів управління, має певну специфіку – суб’єктом державного управління є держава.

Держава виникла на певному ступені розвитку суспільства. У своєму становленні вона пройшла довгий і складний шлях. На перших етапах розвитку суспільства держава виступала як нерозвинене політичне утворення. Для неї було характерне те, що влада спиралась, перш за все, на примус. Однак в умовах демократії держава отримує розвиток відповідно до вимог цивілізації. Вона стає цілісною організацією влади, яка забезпечує організованість у країні на основі економічних, політичних, правових і духовних чинників. Характерними ознаками держави, разом з такими як територія, суверенітет,

правотворчість, загальність і системність, виділяють і наявність державної влади [10].

Державна влада є “концентрованим виразом волі та сили, потужності держави, втіленої у державних органах і установах. Вона забезпечує стабільність і порядок у суспільстві, захищає її громадян від внутрішніх і зовнішніх посягань шляхом використання різних методів, зокрема державного примусу і військової сили” [2, с. 36]. Використання державного примусу є важливою і необхідною складовою державного управління. Цілком очевидно, що частина громадян чинитиме опір установленим правилам, і намагатиметься уникнути їх виконання. І саме держава за допомогою своїх інститутів повинна відновити існуючий правопорядок, забезпечити рівні права і можливості всім громадянам.

Держава як осереддя влади є необхідною передумовою існування будь-якої форми політичного устрою. Державу, що впевнена у здатності керувати своєю територією, захищати і контролювати її, ухвалювати рішення, фінансувати свою діяльність, а також має певну свободу маневру, можна назвати сильною. Держава ж, чия здатність виконувати ці завдання постійно оскаржується певними групами зсередини або ззовні, є слабкою. Як сильні, так і слабкі держави можуть вдаватися до репресій; і в тих, і в інших можуть існувати і авторитарні, і демократичні режими, проте в слабкій державі форма політичного правління постійно знаходиться під загрозою.

Державна влада не обов’язково використовує примус для досягнення своїх цілей. Можуть бути використані ідеологічні, економічні й інші методи впливу. У той же час саме державна влада має монополію на те, щоб примусити членів суспільства для виконання своїх намірів. Структура влади або розподіл влади фактично є розподілом права на її використання. Коли говорять, що одна особа має більшу владу, ніж інша, це означає, що вона має велику свободу дій.

Влада в державі має інституціолізований характер. Це означає, що не слід змішувати осіб, що тимчасово здійснюють цю владу, із самою владою, належною політичній спільноті (державі). Особи, що входять в еліту, змінюються, проте інституціолізована влада держави від цього не зникає, за винятком випадків, коли ці зміни супроводжуються знищенням держави внаслідок інших причин, таких як громадянська війна або підпорядкування іншою державою.

Політична еліта може примусово нав’язати владу, використовуючи для цього юридичні норми. Примусовий характер юридичних норм позначається в тій мірі, в якій їх порушення дозволяє державним органам застосовувати санкції. Влада здійснюється за допомогою цих норм. Юридичні норми встановлюють, що саме потрібно робити, хоча це ніколи не виконується повною мірою. Таким чином, політична влада отримує матеріальне втілення в системі органів і установ, створюючих її механізм. Будучи втіленою в державно-правові інститути, політична влада стає державною владою [8].

Якщо до державної влади висловлюється неповага, правителі, спираючись на інституціолізовані апарати насильства, можуть застосувати санкції, передбачені державно-правовими інститутами. Політична еліта

змушується застосовувати інституціолізоване насильство на постійній основі лише у виняткових випадках, оскільки вона має достатньо ефективні для управління колективною поведінкою засоби прямого і непрямого переконання. Інституціолізоване насильство є останнім аргументом, до якого вдається політична еліта, коли виникає загроза її скидання [Там же].

Держава – найстародавніший і нескороминущий інститут. Партії, лобісти, асоціації з'явилися протягом останніх 150 – 200 років. Державі ж більше десяти тисяч років. Існування держави підтримується низкою чинників. По-перше, необхідністю територіальної цілісності суспільства, наявністю гарантій від будь-якої зовнішньої загрози. По-друге, суспільство змушене існувати як ціле при великій нерівності між людьми. Таке можливе за наявності загального авторитету, сили, якій підкоряються всі. По-третє, існування в суспільстві проблем, що стосуються інтересів усіх його членів, породжує і адекватні структури, які беруть на себе їх вирішення. За силою, ефективністю держави можна судити про організованість суспільства. Сам факт існування держави означає, що суспільство піднялося до визнання верховної влади для себе, єдиного порядку для всіх. “Як би високо ми не сходили, яка-небудь верховна влада повинна існувати; без цього громадський порядок немислимий” [11, с. 194]. Держава достатньо сильна, непорушна, якщо громадян об'єднує усвідомлений загальний інтерес, неприйняття ними того, що руйнує основи політико-правового порядку. Головний критерій розвиненості нації – стійкість її державно-правової оформленості. У свою чергу, немає розвитку державності без національної самосвідомості, соціальної і етнічної ідентичності громадян.

Погоджуємося з думкою Г. Белова про те, що усвідомлення народом необхідності своєї державної оформленості – перша основа функціонування політики в цілому. Без такої основи є простір тільки для часткової або деформованої політики і влади [3].

Держава як система має високу здатність до самозбереження, відновлення і оновлення своїх підсистем. Для забезпечення своєї діяльності вона повинна бути сильною, тобто добре організованою, мати надійний бюджет зі стійким реальним доходом, ефективну адміністрацію, достатні силові структури. Свої функції держава може здійснювати, якщо вона має розвинену здатність інтерактивності, тобто впливу одних органів влади на інших, підпорядкування нижчестоящих посадових осіб вищестоящим структурам. Забезпечується це дією принципів суверенітету і єдності держави, оптимальними моделями взаємодії зі соціальним середовищем.

Здійснювана політичною елітою державна влада має дві основні функції: посередницьку і функцію управління [12]. Перш за все, слід підкреслити її головне вимірювання, яке полягає в організації суспільства на основі інтересів групи, що має гегемонію. З цією метою еліта створює і відтворює, якщо решта частини суспільства дозволяє це, бюрократичний апарат, що забезпечує її збереження як цілісності. У суспільствах, розділених на касти, стани або класи, виникають соціальні конфлікти, які можуть бути врегульовані владою, що підноситься над приватними інтересами. Зрештою, державна влада вирішує

конфлікти на користь груп, що займають панівне положення в конкретних суспільствах, хоча заради цього вона змушує їх піти на поступки масам. Таким чином, політична еліта перетворюється на примирителя соціальних конфліктів: вона шукає формули компромісів, які, зберігаючи основи соціальної системи, відсовували б небезпеку будь-якого зіткнення соціальних груп. Цю функцію державної влади можна назвати посередницькою, причому дана функція не є нейтральною, а спрямована на захист особливих інтересів панівних прошарків суспільства. Під час виконання цієї функції політична еліта вимушена в тій чи іншій мірі обмежувати претензії даних прошарків, пропонуючи і нав'язуючи такі рішення, які в більшості випадків задовольняють групи, що вступили в конфлікт. У деяких випадках політична еліта буває вимушена примушувати панівні групи приймати умови угод, оскільки в конкретний момент вимоги мас мають значну підтримку. За подібних обставин прониклива еліта, не змінюючи істотним чином соціальної системи, попереджає небезпечну для інтересів панівних груп кризу.

У цьому плані важливо підкреслити дії принципу державного суверенітету, що означає визнання за державою втілення єдиного порядку, права припинення анархії, виняткової монополії держави на насильство в суспільстві; незалежність державних структур щодо будь-яких недержавних утворень і осіб; верховенство закону в регулюванні всіх відносин, самостійність зовнішньополітичного курсу держави.

Спочатку суверенітет ідентифікувався з єдністю влади, її необмеженістю. Це означало, що влада зосереджена в монарха, який і є сувереном. Суверен не зв'язаний законами, які він видає. Ідея суверенітету була сформульована як спосіб протистояння небезпекам єдиної влади домаганням папства на владу в європейських країнах, розбратам аристократії, громадянським війнам і селянським повстанням. Сучасний зміст і значення поняття “суверенітет” вийшов за ці межі, змінився під впливом гуманістичних і демократичних ідей. Сьогодні надзаконна необмежена влада вже не вважається ознакою суверенітету демократичної держави. Суверенітет вбачається в сильній владі, що діє виключно в рамках закону, його сучасне розуміння не протистоїть політичному плюралізму, не ставить межі практиці множинності політичної волі властей.

Принцип суверенітету не виключає права на самовизначення. Проте з ним несумісне право на відділення. Право на використання насильства визначається законом і є прерогативою держави внаслідок того, що “влада повинна бути єдиною і наділеною примусовою силою, а такою є влада державна, адже держава є суспільство як єдине і самостійне ціле” [11, с. 199]. Після Другої світової війни принцип суверенітету зіграв позитивну роль в утвердженні принципу непорушності меж, розв'язанні спірних територіальних питань між державами шляхом переговорів.

Визнання пріоритету громадянських прав вплинуло на уявлення про межі суверенітету, сьогодні принцип невтручання в справи іншої держави вже не розглядається як підстава відмовлятися від оцінки світовою співдружністю стану прав людини, легітимності влади в тій чи іншій країні, здійсненні на неї тиску невійськовими засобами. Можна припустити, що в майбутньому, у міру

поглиблення інтеграційних процесів, значення меж також слабшатиме. Але принцип монополії держави на видання і застосування законів залишається гарантією порядку, законності, демократії.

Відомо два інваріанти міри активності держави в житті суспільства: етатистський і ліберальний. У житті, проте, зараз частіше зустрічається змішаний тип активності. Ліберальний тип активності втілюється в дію принципів невтручання держави у справи громадянського суспільства. Суть етатизму, навпаки, полягає в активному втручанні держави в життя суспільства, що характерно для держав, які сформувалися на основі психології патерналізму, в результаті сильного впливу на державу християнської та ісламської релігій.

Так, у Німеччині ідеологія етатизму була розроблена в XVII ст. Х. Вольфом. Він вважав, що держава в ім'я вдосконалення людини може втручатися у всі сфери життя, у тому числі і в приватну. Вона повинна боротися з неробством і марнотратством, стежити за тим, щоб молоді люди рано одружувалися, мали багато дітей, щоб більше привертати в країну розумних і освічених іноземців і не випускати з країни кваліфікованих працівників. Держава повинна створювати академії, будувати церкви, встановлювати свята, відати системою освіти. Держава вбачалася організатором всієї економіки – від управління виробництвом до розподілу людей за сферами праці.

Слід зазначити, що етатизм в одних випадках може полегшувати настання тоталітаризму, в інших переходити до практики соціальної держави. У 1920 – 30 рр. традиції етатизму в Росії і Німеччині сприяли формуванню режиму тоталітаризму і одночасно впровадженню в державну політику соціалістичних мотивів (вирівнювання зарплати, ліквідація і попередження безробіття тощо). Практика етатизму частково полегшувала перехід до принципу соціальної держави, що задовольняла сучасні потреби мас у захисті соціальних прав громадян, політиці гарантованості прожиткового мінімуму.

Проте етатизм не слід ототожнювати ані з тоталітаризмом, ані із соціальною політикою держави. Тоталітаризм означає повне підпорядкування кожного, всіх сторін життя єдиному началу, перетворення суспільства на монотеїстське. Етатизм же виражає традицію особливої відповідальності за положення нації, за розвиток культури, науки, охорону етичних засад, сформованих уявлень про широту сфери державної діяльності. Тому сучасне суспільство не обходиться без елементів етатизму, але при цьому передбачається існування громадянського суспільства, правової держави. Поняття соціально-правової держави виражає пошук оптимального поєднання принципів соціальної справедливості, етатизму і ліберальної ідеї правової держави [7].

Таким чином, ефективною є така держава, яка здатна забезпечити використання своєї влади на користь індивіда і суспільства в цілому, держава з демократичним політичним режимом, що передбачає свободу вибору в цілях ухвалення ефективних рішень, заснованих на пріоритетах права і свобод особи. А визначення необхідних передумов для реалізації такого поняття ефективної держави на практиці має стати подальшим напрямом досліджень.

## Література:

1. *Аристотель*. Сочинения : в 4 т. / пер. с древнегр. ; общ. ред. А. М. Доватура. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – 832 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л., 2004. – 384 с.
3. *Белов Г. А.* Институциональная система политической власти / Г. А. Белов // Кентавр. – 2006. – № 4. – С. 41–54.
4. *Василенко Н. А.* Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия / Н. А. Василенко. – М. : Логос, 2008. – 200 с.
5. *Гайдар Е. Т.* Государство и эволюция / Е. Т. Гайдар. – СПб. : Норма, 2006. – 224 с.
6. Государственная служба. Комплексный подход. – М. : Дело АНХ, 2009. – 512 с.
7. *Дмитриев Ю. А.* Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества / Ю. А. Дмитриев // Государство и право. – 2004. – № 7. – С. 5–10.
8. *Мельников Ю.* Легитимность власти / Ю. Мельников // Власть. – 2008. – № 4. – С. 28–43.
9. *Платон*. Собрание сочинений : в 4 т. / пер. с древнегр. ; общ. ред. А. Ф. Лосева. – М. : Изд-во Олега Абышко, 2007. – 735 с.
10. Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : Инфра-М, 2009. – 616 с.
11. *Чичерин Б. Н.* Избранные труды / Б. Н. Чичерин. – СПб. : ИД. гос. ун-та, 1998. – 560 с.
12. *Шестаев Н. Т.* Функции и структура государства / Н. Т. Шестаев. – М. : Юристь, 2002. – 251 с.

Надійшла до редколегії 23.06.2011 р.