

Валерія Голубь*професор кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., професор***ЕФЕКТИВНА ДЕРЖАВА ЯК МОДЕЛЬ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

У статті розкрито змістовні характеристики ефективної держави у контексті еволюції перехідних суспільств в умовах сучасних суспільних трансформацій. Визначено чинники модернізаційних реформ (інституціональний, функціональний, соціокультурний) та їх вплив на прогресивний суспільний розвиток. Проаналізовано нові тенденції і рівні взаємодії у сфері політичних відносин, державного управління, громадянських ініціатив.

Ключові слова: ефективна держава, модернізація, трансформаційні зміни, суспільний розвиток

Valeria Golub**THE CAPACITY STATE AS A MODEL OF PUBLIC DEVELOPMENT**

In the article main characteristics of the effective state is carried out in the context of evolution of transitional societies in the conditions of modern public transformations. The factors of modernization reforms (institutional, functional, socio - cultural) and their influence are definite on progressive public development. It is analysed new tendencies and even co-operations in the field of political relations, public administration, civil initiatives.

Keywords: the capacity state, modernization, transformation changes, public development.

Валерия Голубь**ЭФФЕКТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО КАК МОДЕЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ**

В статье раскрыты основные характеристики эффективного государства в контексте эволюции переходных обществ в условиях современных социальных трансформаций. Определены источники модернизационных реформ (институциональный, функциональный, социокультурный) и их влияние на прогрессивное общественное развитие. Проанализированы новые тенденции и уровни взаимодействия в сфере политических отношений, государственного управления, гражданских инициатив.

Ключевые слова: эффективное государство, модернизация, трансформационные изменения, общественное развитие.

Важливим аспектом аналізу розвитку системи державного управління в умовах системних суспільних перетворень є питання щодо складових і передумов формування концептуальних засад нової моделі розвитку сучасної держави, відповідно актуальних завдань її ефективності, що постають перед суспільствами, які знаходяться у стані трансформаційних перетворень.

Основним питанням у цьому контексті є питання щодо якісних характеристик розвитку держави, її спроможності протистояти викликам зовнішнього і внутрішнього середовища, мати потужність до інноваційних перетворень і пошуку адекватних шляхів виходу з кризових ситуацій.

Складові і характеристики поняття «ефективна держава» є предметом уваги вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема, зокрема, аналіз комунікаційної складової як фактора розвитку ефективної держави розглядається у працях Р. Абрамова, Дж. Блаттера, В. Задонського, М. Кастельса, Є. Кисельова, М. Крозье, А. Молодцова, А. Курочкина. Аналіз векторів і передумов суспільних реформ у контексті інституціональних перетворень перехідних суспільств, трансформації державного управління в умовах нових політичних викликів, політичного ладу і нових політичних практик здійснюється Г. Вегнером, В. Гельманом, П. Пановим, Д. Нортом, Дж. Олсенем, В. Полтеровичем, Х. Фредериксон, С. Хантингтоном. Проте проблема аналізу передумов і складових ефективної держави у контексті пріоритетів сучасного суспільного розвитку залишається актуальною.

Мета статті полягає в аналізі передумов розвитку і функціонування перехідної держави як політич-

ного інституту з точки зору оцінки її спроможностей як ефективної організації діяльності соціальних інститутів (політичних, економічних, соціокультурних), можливості приймати і реалізовувати стратегічні рішення у напрямку сталого розвитку національної держави і громадянського суспільства.

Прогресивний розвиток модернізаційних реформ у постсоціалістичних державах обумовлений багатьма чинниками – інституціональними, функціональними, соціокультурними. Доцільно розглядати нові елементи, які можуть бути складовими нової концепції державного управління, виходячи з пріоритетів розвитку суспільства, його потреб і прагнень, що у цілому буде підвищувати управлінські спроможності держави.

На наш погляд, такий пошук треба вести використовуючи потенціал комунікативного простору, механізм взаємодії різних рівнів суб'єктності, нові тенденції і рівні взаємодії у сфері політичних відносин, державного управління, громадянських ініціатив.

Управлінські спроможності сучасної держави безпосередньо пов'язані з зрілістю громадянського суспільства, його готовністю і спроможністю розділяти з державою відповідальність за якість управлінських інтеракцій всіх суб'єктів управлінського процесу, бути дієвою складовою публічного управління, яка вміло протистоїть просуванню приватних інтересів окремих лобістських груп, але у той же час, захищає і відстоює інтереси різних верств населення.

Саме зрілість громадянського суспільства, впливовість дій громадських організацій та послідовність у реалізації їх ініціатив допомагає формувати якісно

новий тип взаємовідносин держави і суспільства, підвищує управлінські спроможності і здібності держави, спрямовує її інноваційний розвиток, мобілізує всі наявні ресурси задля досягнення визначених цілей розвитку. Погоджуємось з думкою Л. Сморгунова, який вважає, що особливе значення у розвитку сучасних держав мають інституційні умови і фактори змін, у зв'язку з чим підвищується роль держави у трьох вимірах: по-перше, держава створює умови задля формування інституційної бази модернізації шляхом прийняття нормативно-правових документів, формування і запровадження вектору модернізації у різних сферах економічного і соціального життя. По-друге, враховуючи високий рівень самостійності різних суб'єктів модернізаційних перетворень, держава скорочує свій вплив прямого адміністрування, але залишається важливим суб'єктом координації загальної взаємодії усіх акторів. І, по-третє, новим завданням держави є залучення до публічного управління тих суб'єктів, які орієнтовані на приватний сектор. Безумовно, важливим завданням сучасної держави є її спроможність до реалізації прийнятих політик і векторів розвитку [6].

Важливим аспектом є також напрацювання ефективної системи стримувань і противаг, протистояння лобюванню інтересів приватних груп, які впливають на прийняття вищих політико-управлінських рішень, послідовне відстоювання державницьких інтересів і реалізації державної політики в напрямку захисту інтересів більшості населення, громадянського суспільства загалом. Але, варто звернути увагу на важливе протиріччя, що виникає у нерозвинених демократіях і яке, на думку М. Паттнера є серйозною перешкодою поступового розвитку суспільства, а саме, що влада, навіть така, що обрана у демократичний спосіб починає з часом монополізувати і переформатовувати все суспільство, набуває ознак «вождизму» і авторитаризму.

Актуальним у цьому контексті є питання щодо ефективності держави як соціального інституту, її спроможності до інноваційного розвитку, вміння політико-управлінських суб'єктів формувати інституційну складову модернізаційних перетворень і функціональне наповнення її діяльності відповідно завдань стратегічного інноваційного розвитку.

Слушною є думка Ю. Мельвіля, який підкреслює, що оцінка ефективності держави складається з багатьох критеріїв, але найважливішими серед них є ступень досягнення визначених стратегічних цілей, успішність реагування на форс-мажорні ситуації в країні, успіхи у зовнішньополітичних зусиллях, ресурсах і очікуваних результатах від таких дій зовнішньополітичного вектору, стабільність і послідовність політичного курсу [2].

На думку більшості дослідників процесів розвитку сучасних перехідних суспільств є безпосередня залежність між рівнем економічного розвитку і розвитком демократії, сталості політичних свобод, високого рівня політичної культури, національної ідентичності і соціальної стабільності.

Особливо цікавим є аналіз розвитку постсоціалістичних держав після розвалу радянського союзу і в цьому контексті оригінальною є думка Л. Сморгунова, який пропонує розглядати відродження і розвиток держав з точки зору аналізу їх мобілізаційної функції (коли держава бере на себе всю відповідальність і є основним центром публічності) і практики «координаційної держави», коли забезпечується рівний доступ до обговорення і прийняття політичних рішень, стимулюється і підтримується розвиток інститутів публічного управління, а

основний вектор змін пов'язаний з посиленням впливу суспільства, бізнесу на управлінські функції держави.

У даному випадку мова іде про налагодження міцних стійких вертикальних зв'язків між політичними, урядовими структурами, бізнесом і асоціаціями громадянського суспільства. Певний чином це нагадує більш розвинену форму «суспільного договору», про яка писав Т. Гоббс, яка відрізняється від попередньої – адміністративно-бюрократичної тим, що орієнтована на демократично організовані групи, асоціації, у цілому в інший спосіб сформовані центри прийняття рішень.

Мета такої взаємодії пов'язана з завданнями підвищення управлінських – інституційних і функціональних спроможностей держави у напрямку створення ефективного механізму вироблення і реалізації економічних, соціально-політичних проектів у сфері публічного управління.

Відповідно, за таких умов, формується новий тип державного управління, в основі якого – консенсус між різними суб'єктами – органами влади, бюрократією, структурами бізнесу, інституціями громадянського суспільства з метою досягнення взаємоузгодженого рішення, у спільних інтересах і цілях суспільного розвитку. Це вписується в концепцію “governance” і “new public management”, які активно розвиваються наприкінці 20-го століття [5, с.63]. Важливим фактором в оцінці діяльності держави з точки зору її ефективності як політичного інституту є певні критерії, по-перше, це ефективне, дієве функціонування соціальних інститутів, передусім політичних і економічних, системи державного управління; по-друге, це – реальний суверенітет, можливість приймати самостійно стратегічно важливі внутрішні і зовнішньополітичні рішення; по-третє, відсутність внутрішніх конфліктів і фінансової залежності від інших держав, яка може вплинути на стабільний розвиток національної держави та її суверенітет.

Питання відповідності держави складовим поняття «ефективна держава» серед багатьох інших включає інституційну і функціональну спроможність політичної і адміністративної еліти до інноваційного розвитку, об'єктивності аналізу поточної політичної ситуації в державі і визначення передумов у напрацюванні стратегічних пріоритетів розвитку, креативності у прийнятті і послідовної реалізації політико – адміністративних рішень.

Варто підкреслити, що відомий елітолог Г. Моска, аналізуючи сутність і якісні характеристики еліти як соціального утворення, розводив поняття «політичний клас» і «політична еліта», акцентуючи увагу на тому, що особливістю політичного класу є те, що до нього відносяться всі групи, що мають політичну владу, вплив на суспільство (нпр опозиція, громадські діячі), які беруть участь у боротьбі за владу, політичний вплив і політичне лідерство, мають реальну або потенціальну політичну владу. Характеристики політичної еліти ґрунтуються навколо ідеї, що політична еліта – це невелика група людей, править в державі і виконує всі керівні функції від імені правлячого класу. Важливим аспектом на думку Г. Моска є те, що логічно виникнення нових еліт, які будуть виразниками соціальних інтересів громадян і перетворення з часом їх і за певних умов на політичну еліту, або інтеграція в вже існуючу [4].

Варто зазначити й другу важливу складову успішності модернізаційних змін – це включення активності і ініціатив інституцій і акторів громадянського суспільства у процес підготовки і вироблення політико – управлінських рішень, вироблення інструментів щодо легітимації такої взаємодії.

Важливою особливістю сучасної держави за таких обставин є перехід від командно-адміністративних методів управління до функцій координації, вміння бути політико-комунікативним модератором у процесі вироблення спільних рішень держави і суспільства, тим самим розширюючи сферу публічності діяльності держави як політичного інституту.

Фактично, йдеться про формування нових спроможностей держави, значне підвищення її якісних ознак, вміння адекватно і своєчасно реагувати на виклики зовнішнього і внутрішнього середовища. Саме концепція публічного управління є такою, яка вказує на нову форму взаємодії нових впливових суб'єктів в управлінській взаємодії держави і суспільства.

Ми можемо констатувати, що, встановлюючи контроль над діяльністю політико-управлінських структур держави, суспільство отримує можливість вільного розвитку і реалізації власних інтересів у всіх сферах суспільного буття. На наш погляд, у цьому контексті доречно використовувати термін «соціальна влада», яка включає і характеристики публічного управління, підкреслюючи саме наближеність її до інтересів громадянського суспільства, окремого індивіда вільної держави. Сучасне інформаційне суспільство надзвичайно підвищує можливість соціальних комунікативних інтеракцій, що підштовхує до виникнення нових суспільних і політичних об'єднань, які віддзеркалюють інтереси і прагнення громадян, їх дієвий вплив на соціально-політичні процеси, систему державного управління у цілому.

Розвиток систем державного управління, його основних тенденцій, еволюції векторів наприкінці ХХ сторіччя зазнає істотних змін, що пов'язано з низкою факторів об'єктивного і суб'єктивного значення.

Найбільш важливими з них є зміни ціннісних орієнтацій, що пов'язано з активним розвитком громадянського суспільства, розвиток інформаційних технологій та трансформацією жорстких бюрократичних структур управління у напрямку більш гнучких, побудованих на основі активних інтеракцій політико-адміністративних інститутів держави і інститутів громадянського суспільства.

Актуальним у цьому контексті є питання щодо факторів і передумов розвитку системних кризових явищ у різних сферах соціального управління (політичної, економічної, управлінської, соціокультурної), з'ясування питання щодо рівня і ступеня відповідальності основних політико-управлінських суб'єктів. Така ситуація призводить до зростання ризику втрати управлінських інтеракцій в державі, дезінтеграції суспільних цінностей і розмитість векторів розвитку, що у цілому впливає на стабільність держави як політичного інституту в аспекті невідворотності визначеного напрямку розвитку і вектору політико-адміністративних реформ.

Для цього періоду характерним є формування нової парадигми управління, традиційні форми управлінської діяльності активно критикуються, ведеться пошук нових форм спільної управлінської діяльності, виходячи з пріоритету партнерських взаємовідносин держави і суспільства, в нових умовах демократичного розвитку.

Фактично йдеться про відхід від усталених управлінських традицій, які тривалий час вважалися абсолютними, виходячи з постулатів веберовської теорії бюрократії, адміністративних теорій, ідей класичного менеджменту Ф. Тейлора, які активно використовувалися у теоріях і системах державно-управлінської діяльності. Системи управління тепер розглядаються як де персоналізовані, відкриті, цілеспрямовані, універсальні для різних видів діяльності і реалізації управлінських

завдань у нових соціальних умовах. Виникають численні варіації моделей державного управління - менеджизм (К.Полліт, 1990); 2) нове державне управління (К. Худ, 1991); 3) державне управління, засноване на ринку (Лен, Розенблум, 1992), мережеве управління (М. Кастельс, 1998).

Наприкінці 20 сторіччя активно почали розвиватися ідеї щодо вироблення механізмів спільного управління держави і суспільства, які мали декілька варіацій, наприклад, концепції державно-адміністративного менеджменту (що відобразилися в адміністративних реформах кінця ХХ сторіччя у багатьох європейських країнах), виходили з підвищення самостійності нижчих рівнів організації та їх управлінського впливу на систему, важливим аспектом таких новацій було надання більшої самостійності саме нижнім ланкам організаційної структури, підвищення інтеракцій з зовнішнім середовищем.

Очевидним є те, що більшість реформ, які почали активно запроваджуватися у багатьох західних державах різного рівня розвитку у другій половині ХХ сторіччя мають багато спільних рис. Передусім, треба відмітити те, що об'єднуючись під назвою «адміністративних», вони так чи інакше мали політичний відтінок, впливаючи на розподіл матеріальних і фінансових ресурсів, змінюючи вектор впливу основних політичних гравців.

Причини, що викликали необхідність проведення такого реформування мали переважно загальний характер, пов'язаний з глобальними змінами у відносинах держави і суспільства, потребою в інноваційному розвитку, яке розглядалось як нова якість управління і ефективна реалізація прийнятих стратегій розвитку.

Саме тому, в цей період активно розвиваються різні концептуальні моделі і концепції нових взаємовідносин держави і суспільства – новий державний менеджмент, мережеве (сітєве) управління, управління по цілям, партисипативне управління, ідеї соціокибернетичної системи та ін.

Спільною рисою всіх нових концепцій було саме пошук нових ефективних форм взаємодії держави і суспільства у напрямку концептуалізації ефективного державного управління. Найбільша увага у цей період приділяється розвитку концепцій, що ґрунтуються на ідеї розширення суб'єктності у системі державного управління, збільшення кола суб'єктів прийняття державно-управлінських рішень.

Ефективність і стійкість системи державного управління у багатьох проявах залежить від внутрішніх і зовнішніх викликів, від того, наскільки гнучкими і адаптивними є зв'язки інституцій у системі державно-управлінської взаємодії, її реакції на імпульси, що надходять від внутрішнього середовища (нормативні, інституційні, функціональні, соціокультурні, розвиток громадянського суспільства, еволюція суспільних потреб і інтересів, внутрішньо-політична, економічна або управлінська криза) і комплекс зовнішніх факторів (світова економічна криза, зовнішня конкуренція, агресія з боку інших держав, глобалізаційні і інтеграційні процеси).

Особливої ваги у цьому контексті набувають ідеї партисипативного і мережевого управління (network), які акцентують увагу передусім на розширенні суб'єктності у прийнятті політико-управлінських рішень, перехід від централізованої системи управління до децентралізації, вплив більшої кількості акторів на процеси і механізми державного управління. Погоджуємось з думкою Дж. Блаттер, що сьогодні суспільство вже не контролюється лише централізованими, бюрократичними структурами, передусім, державою, адже інструменти контролю розпору-

шени, у тому числі матеріальні, економічні і інформаційні. Відповідно, задля координаційних спільних дій необхідна взаємодія більшого різноманіття суб'єктів соціальної дії, а також індивідуальних акторів. [див. 3, с. 125]

На думку одного з авторів концепції сітвого підходу розвитку сучасних держав М. Кастельса, проблеми кризи національних держав як раз і кояться у відсутності налагоджених соціальних сітєвих інтеракцій, адже змістовні характеристики держави, її функції і роль відповідно суспільства як політичного інституту надзвичайно змінюються у сучасних умовах суспільного розвитку.

Фактично, йдеться про зміну методологічних підходів в оцінці ефективності діяльності держави як політичного інституту, її відповідності прагненням і позивній оцінці з боку громадянського суспільства в аспекті переходу від адміністративної, бюрократично-ієрархічної моделі управління до інноваційної моделі нових комунікативних інтеракцій владних інститутів і акторів громадянського суспільства.

Треба відмітити ще один важливий аспект у суспільно-політичних змінах, які відбуваються у сучасному суспільстві, а саме, що розвиток перехідного суспільства, до якого цілком відноситься і Україна відбувається в період постійних політичних коливань і перманентної економічної і політичної кризи.

Можна погодитись з думкою А. Курочкіна, що загальні риси кризи управління у сучасних суспільствах мають спільні ознаки, а саме – невизначеність і мінливість ієрархічних структур, соціального порядку, посилення ступеня відчуження громадян і інституцій громадянського суспільства від політики, впливу на прийняття політичних рішень, громадянської активності у цілому, що великою мірою впливає на невизначеність перспектив суспільного розвитку [3].

На прогресивний розвиток української держави серйозно впливають також і зовнішні чинники, які можуть бути передумовою розв'язанні внутрішніх конфліктів і втягування країни у затяжний кризовий стан, зниження показників якості життя населення, економічного розвитку і загалом створення загроз щодо стабільності державного устрою.

У такий період є всі ознаки системного дисбалансу всіх сфер державного управління, суспільного розвитку, організаційна і функціональна невизначеність, порушення соціальних інтеракцій, посилення елементів хаосу і дезінтеграції суспільстві, наявність соціальної апатії і соціальної напруги.

За таких умов важливо налагоджувати механізми соціальної комунікації і інтеракції між органами державної влади, державного управління і структурами громадянського суспільства, що дозволить посилити вплив громадськості завдяки розширенню їх соціальної активності і участі у політичному житті суспільства.

Відповідно, держава як головний інститут політичної системи вже не може бути єдиним суб'єктом політичного управління, ти більше це посилюється і тотальною недовірою суспільства до основних політичних суб'єктів – парламенту, кабінету міністрів, політичних партій і політичних лідерів. Саме змістовні характеристики поняття ефективної держави дають нам розуміння того, в який спосіб варто планувати і реалізовувати модернізаційні перетворення, щоб їх досягнути їх дієвості, якості і невідворотності на шляху трансформаційних змін. Посилює аргументи на користі такої думки те, що держава при любых формах державного устрою, режиму завжди залишається головним політичним інститутом, який акумулює функції налагодження суспільного життя, політико-адміністративне управління.

Один з механізмів посилення, який пропонує варіант посилення інтеракцій держави і суспільства з метою підвищення якості системи управління є формування управлінських структур за новими принципами, скоординовуючи свою увагу передусім на необхідності створення самоврядних структур задля більшої координації зусиль різних суб'єктів прийняття і реалізації владних рішень.

Основними напрямками реалізації такої концепції є децентралізація усього управлінського циклу, інституціоналізація нових форм соціальних інтеракцій, що дозволяє відійти від жорсткої ієрархії і централізації, коли функція прийняття рішень і контролю вже не є прерогативою лише політико-адміністративних інститутів, а розподіляється між різними суб'єктами виходячи з принципу зв'язків елементів держави і громадянського суспільства і з завдань реалізації спільних інтересів. Система самоуправління і самоврядних ініціатив може достатньо ефективно бути реалізована інституціонально завдяки розширенню функцій і повноважень нових механізмів у взаємодії держави і суспільства.

Актуальним завданням розвитку сучасної держави у контексті нових зовнішніх і внутрішніх викликів є питання якості, інституційної відповідності і функціональної спроможності діяльності державних інститутів, їх ефективне функціонування відносно суспільства у нових політичних умовах, спроможність розв'язувати проблеми і завдання, які є у площині внутрішньої невизначеності нового формату політико-адміністративних і суспільних інтеракцій, в цілому взаємовідносин держави і громадянського суспільства.

☞ Саме у період реформ вплив держави як модератора суспільних змін надзвичайно посилюється – вона може разом із громадянським суспільством бути ініціатором і провідником позитивних перетворень, а може гальмувати всі рухи і імпульси, які надходять від громадськості, бізнесу в період бурхливого розвитку інформаційного суспільства, посилення демократичного вектору розвитку держави. Але, історичний досвід розвитку останніх політичних подій свідчить про те, що важливо, щоб напрямки, цілі і завдання державної політики, визначаючи пріоритети розвитку, виходили з завдань побудови ефективної державного механізму, відштовхуючись від стандартів правової, соціальної держави, гуманістичних цінностей і принципів суспільного розвитку, а це можливо лише завдяки підвищенню дієвої спроможності, впливовості інститутів громадянського суспільства, посилення духовних засад соціокультурного розвитку.

Література.

1. GR-связи с государством: Теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством / Под ред. Л. В. Сморгунова и Л. Н. Тимофеевой. М.: РОССПЭН, 2012
2. М. Ильин, Е. Мелешкина, А. Мельвиль. Формирование новых государств: внешние и внутренние факторы консолидации. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.politstudies.ru/fulltext/>
3. А. В. Курочкин. Становление сестевой модели политико – административного управления в условиях современного общества. // Вестник СПбГУ. Сер. 6. 2011. Вып. 2 (с.120–135)
4. Лейн Д. ,Элиты, классы и гражданское общество в период трансформации государственного социализма Социология: теория, методы, маркетинг, 2006, 3, С.113–131.

5. Л. В. Сморгун. Постсоциализм и государство: мобилизация против координации // ПОЛИТЭК. 2013. Том 9. № 2.
6. Сморгун Л.В. Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии КГУ. – 2010. № 2. С. 133–138.
7. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / ООО «Издательство АСТ», 2004. [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://lib.ru/>
8. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М. : Прогресс-Традиция, 2004.
9. Aucoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // Governance. 1990. Vol. 3
10. Brar Bh. Theorising Transitions: Post-Coloniality, Post-Socialism and the Coming Age of Globalization // International Studies. 2009. Vol. 39. N 4.
11. Kettl D. F. The Transformation of Governance: Public administration for Twenty-First Century America. Baltimore and London, 2002;
12. Olsen J. P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford University Press, 2010;
13. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N. Y., 1992;
14. Wegner G. Evolutionary Markets and the Design of Institutional Policy // The Evolutionary Analysis of Economic Policy / Ed. By G. Wegner and P. Pelikan. Cheltenham: Edward Elgar, 2003. P. 47–49.