



УДК 35-027.21/.22

doi: 10.15421/15201717

Складові індексу якості державного управління як основа парадигми державного будівництва

Т.О. Бутирська, Д. І. Дзвінчук

*Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу;
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління Івано-
Франківського національного технічного університету нафти і газу,
Івано-Франківськ, Україна*

У статті обґрунтовано необхідність застосування комплексу понять і процесів, що лежать в основі парадигми державного будівництва для досягнення шістьох основних складових критеріїв індексу якості державного управління за версією Світового банку; обґрунтовано взаємозв'язок критерію врахування думки населення та підзвітності органів влади з поняттям комунікативної функції держави; обґрунтовано взаємозв'язок критерію політичної стабільності з ключовими поняттями тектоніки і адаптивності держави; обґрунтовано взаємозв'язок критерію ефективності уряду з поняттям блага як основної державної якості, яка передбачає дотримання прав людини на життя і гідне існування; обґрунтовано взаємозв'язок критерію якості регуляторної політики з поняттям смислової функції держави; обґрунтовано взаємозв'язок критерію верховенства закону з поняттям ступеня свободи в державі та ступеня її обмеження.

Ключові слова: індекс якості державного управління; парадигма державного будівництва; критерії; поняття; взаємозв'язок

The components of public administration's quality index as a basis of paradigm of the state structure

T.O. Butyrs'ka, D. I. Dzvinchuk

*Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas;
Institute of Humanities and Public Administration of Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil
and Gas, Ivano-Frankivsk, Ukraine*

The necessity to use the complex of ideas and processes, which are laying in the basis of a state structure paradigm, has been grounded in the article. This is important in order to achieve six basic components of the public administration's quality index according to the World Bank version; the interrelation between the Population Feedback and Accountability of Authority criterion and the concept of state's communicative function; the interrelation between the Political Stability and Absence of Violence criterion and the key points of tectonics and adaptability of a state; interrelation between the Government Effectiveness criterion and the idea of social welfare as the main type of a state quality, which implies compliance of human rights for life and proper existence; interrelation between the Regulatory Quality criterion and the concept of semantic function of a state; interrelation between the Rule of Law criterion and the concept of freedom in a state and the degree of its limitation.

Keywords: the public administration's quality index; a state structure paradigm; criteria; concepts; interrelation

Цитування даної статті: Бутирська Т.О., Дзвінчук Д. І. Складові індексу якості державного управління як основа парадигми державного будівництва / Т.О. Бутирська, Д. І. Дзвінчук // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 5-6(43-44). – С. 52-62.

Citation of this article: Butyrs'ka, T.O., Dzvinchuk, D. I., 2017. Skladovi indeksu yakosti derzhavnoho upravlinnya yak osnova paradyhmy derzhavnoho budivnytstva [The components of public administration's quality index as a basis of paradigm of the state structure]. Public administration aspects 5, 5-6(43-44), 52-62. doi: 10.15421/15201717 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 22.04.17

Составляющие индекса качества государственного управления как основа парадигмы государственного строительства

Т.А. Бутырская, Д.И. Дзвинчук

*Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа;
Институт гуманитарной подготовки и государственного управления Ивано-Франковского национального технического университета нефти и газа,
Ивано-Франковск, Украина*

В статье обоснована необходимость применения комплекса понятий и процессов, лежащих в основе парадигмы государственного строительства для достижения шести основных составляющих критериев индекса качества государственного управления по версии Всемирного банка; обоснована взаимосвязь критерия учета мнения населения и подотчетности органов власти с понятием коммуникативной функции государства; обоснована взаимосвязь критерия политической стабильности с ключевыми понятиями тектоники и адаптивности государства; обоснована взаимосвязь критерия эффективности правительства с понятием блага как основного государственного качества, подразумевающего соблюдение прав человека на жизнь и достойное существование; обоснована взаимосвязь критерия качества регуляторной политики с понятием смысловой функции государства; обоснована взаимосвязь критерия верховенства закона с понятием степени свободы в государстве и степени ее ограничения.

Ключевые слова: индекс качества государственного управления; парадигма государственного строительства; критерии; понятия; взаимосвязь

Постановка проблемы. Складний і суперечливий період трансформації, в якому перебуває світ-система, актуалізує необхідність підвищеної уваги до процесів державного управління. Проблема підвищення якості державного управління зумовила появу так званого «індексу якості державного управління». Якість державного управління (Governance Matters) – це глобальне дослідження і супроводжуючий його рейтинг країн світу за показником якості та ефективності державного управління. Розраховується за методикою Світового банку (The World Bank) з 1996 року. У методології дослідження використовуються шість індексів (Worldwide Governance Indicators), що відображають наступні параметри державного управління [1]:

1. Врахування думки населення та підзвітність державних органів (Voice and Accountability). Індекс включає показники, що вимірюють різні аспекти політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав. Показники цієї категорії вимірюють ступінь можливості участі громадян у виборі уряду та інших органів влади, ступінь незалежності преси, оцінку рівня свободи слова, свободи об'єднань, інших громадянських свобод.

2. Політична стабільність і відсутність насильства (Political Stability and Absence of Violence). Індекс включає показники, що вимірюють стабільність державних інститутів, ймовірність різких змін, зміни політичного

курсу, дестабілізації і повалення уряду неконституційними методами із застосуванням насильства.

3. Ефективність роботи уряду (Government Effectiveness). Індекс включає показники, що вимірюють якість державних послуг, якість розробки та реалізації внутрішньої державної політики, рівень довіри до внутрішньої політики уряду, якість функціонування державного апарату та роботи державних службовців, їх компетенцію, ступінь їх незалежності від політичного тиску і так далі.

4. Якість регуляторної політики (Regulatory Quality). Індекс включає показники, що вимірюють здатність уряду формулювати і реалізовувати раціональну політику та правові акти, які допускають розвиток приватного сектора і сприяють його розвитку. Фіксуються заходи, що суперечать ринковій економіці, такі як неадекватний контроль рівня цін і банківської сфери, надмірне регулювання розвитку бізнесу, торгових відносин і так далі.

5. Верховенство закону (Rule of Law). Індекс включає показники, що вимірюють ступінь впевненості різних суб'єктів у встановлених законодавчих нормах, а також дотримання ними цих норм: ефективність і передбачуваність законодавчої системи, рівень злочинності, ставлення до виконання контрактних зобов'язань, ефек-

тивність роботи поліції, судів і так далі.

6. Стимування корупції (Control of Corruption). Індекс включає показники, що вимірюють сприйняття корупції в суспільстві, ступінь використання державної влади в корисливих цілях, існування корупції на високому політичному рівні, ступінь участі еліт в корупції, вплив корупції на розвиток економіки і так далі.

Ці індекси були виділені експертами Світового банку на основі їх визначення державного управління (Governance) як сукупності традицій та інституційних утворень, за допомогою яких органи влади керують країною. Кожна держава по кожному з шести індексів отримує свій рейтинг. Загальний підсумковий рейтинг не складається.

Розгляд шести складових індексу якості державного управління дозволяє побачити чітку фінансово-економічну спрямованість його вимірювання. Разом з тим спектр відносин у державі не може бути зведений лише до економічних. Адже тоді залишається тільки матеріальна компонента розвитку держави, а духовна компонента випадає.

Крім цього, наведене розкриття змісту кожного з шести компонентів індексу якості державного управління не дозволяє побачити фактори, які б уряди могли використовувати в якості керівних впливів для поліпшення цих складових в країні.

Аналіз досліджень та публікацій. Основні напрямки становлення та розвитку державного управління знайшли своє відображення в наукових розробках В. Авер'янова [2], Г. Атаманчука [3], В. Дрешпака [4], В. Князева [5], Ю. Куца [6], О. Руденко [7], О. Орлова [8], О. Якубовського [9] та ін.

Наукові розробки цих та інших учених є вагомим внеском у розвиток науки державного управління. Проте дослідження науковців поки що недостатньо мірою зосереджені на пошуку факторів, які б органи державної влади могли використовувати в якості основоположних впливів для покращення складових індексу якості державного управління в державі.

На наш погляд, пошук таких факторів – керуючих впливів, доцільно провести на базі парадигми державного будівництва [10].

Мета дослідження. Звідси метою цього дослідження є розкриття кожної із складових індексів через призму понять, процесів, що

лежать в основі парадигми державного будівництва.

Виклад основного матеріалу. Основна риса форми людського буття, якою є держава, визначається онтологічним розумінням: держава є те, в чому безпосередньо здійснюється людське існування. Парадигма державного будівництва – сукупність об'єктивних закономірностей і принципів розвитку держави, які відрізняються від закономірностей розвитку штучних об'єктів і визначають специфіку держави як самоцінної сфери буття. Державне будівництво тим самим виводить нас за межі явища, займається проблемами, що стосуються всіх держав, і формулює положення, дійсні для будь-якої держави [11].

1. Врахування думки населення та підзвітність державних органів (Voice and Accountability). На наш погляд, цей критерій більш за все пов'язаний з поняттям комунікативної функції держави.

Підзвітність одного суб'єкта іншому і врахування думки передбачає передачу інформації між ними. Передачу інформації між суб'єктами державної діяльності (від влади до виборців) слід розглядати в комунікативному контексті. Дійсно, комунікація неминуче пов'язана з передачею інформації, на підставі якої можна судити про певні ознаки, властивості предмета чи явища. Зміст комунікативної функції держави може бути визначено як координація і інтеграція держави. При цьому з розвитком держави феномен комунікації стає все більш складним і опосередкованим.

Інформаційна теорія К. Шеннона визначила комунікацію як скорочення невизначеності, зменшення того, що тепер невідомо, а також того, що станеться в майбутньому. К. Уейк розширив цей підхід на організацію: «Дії організації спрямовані на встановлення нездійсненого рівня визначеності. Організація намагається перетворити невизначену інформацію в недвозначну, з якою вона може працювати і до якої вона звикла» [12].

Згідно з Д. Біркгофом [13], наростання складності інформаційного потоку знижує його впорядкованість, а отже, і знижує якість процесів комунікації в державі. Тому стабільність держави істотно залежить від стабільності інформаційного циклу в ній. У той же час різке зростання кількості інформації, обумовлене поширенням нових технологій, веде до невідповідності, пов'язаної з інерційністю

громадських структур. У тих випадках, коли інформаційний потік перевищує можливості керуючих систем, що склалися в суспільстві, – а сьогодні вже і в людстві, – він створює для неї серйозні системні небезпеки.

Вирішення проблеми інформаційної переважаності держави пов'язане зі зростанням знання. Природа знання принципово відмінна від природи інформації. Якщо знання завжди усвідомлене явище, то інформація такою властивістю не володіє. Тому інформація і знання – це не одне і те ж. Зростання інформації не забезпечує зростання знання, часто навіть навпаки – внаслідок інформаційної переважаності може відбуватися зменшення знання. Однак обмеження інформації обмежує знання. Таким чином, необхідно відокремлювати ту інформацію, яка може бути перетворена в знання, і інформаційний фон, сміття (в кібернетиці – «білий шум»).

Знання є необхідною умовою вибору. При цьому вибір є основою управління: управління існує там, де є вибір. Якщо мова йде про державу, то завжди існує деяка безліч можливих дій (ступенів свободи), з яких проводиться вибір найбільш пріоритетних.

Таким чином, досягнення критерію врядування думки населення та підзвітності органів влади передбачає вимірювання та вироблення шляхів зниження невизначеності в соціумі, вимір ступеня складності інформації та уникнення її безконтрольного наростання шляхом відділення корисної інформації, яка може бути перетворена в знання, і інформаційного фону, сміття.

2. Політична стабільність. На наш погляд, цей критерій більш за все пов'язаний з такими ключовими поняттями, як тектоніка і адаптивність.

У процесі свого функціонування держава адаптується до умов середовища і вибудовує при цьому певну організаційну структуру. З плином часу умови середовища змінюються, і якщо структура держави не зазнає адекватних змін, держава втрачає адаптивну здатність. Тому відтворення держави пов'язано з постійним розвитком її тектонічної структури. Тектоніка – це структура держави, яка визначає розташування і взаємозв'язок окремих компонентів держави і їх підпорядкування цілому. Інакше кажучи, тектоніка є структурою, яка вибудовується навколо смислового центру держави.

Тектоніка держави виникає в результаті дії двох механізмів адаптації і розвитку самоорганізації та управління, які розглянуті в роботах О. Ф. Шаброва [14].

Самоорганізація – з одного боку, життєво важливий для держави процес, з іншого ж боку – невпорядковане її протікання несе в собі загрозу дезорганізації держави як соціального цілого, яке не зуміло, через нерозвиненості необхідних для розвитку внутрішніх відносин, зняти внутрішні протиріччя.

Варто відзначити, що організуючу роль в державі відіграють зовсім не дії як такі, а результат цих дій, при цьому сума результатів визначає успішність державного будівництва. Тим самим поняття результату набуває універсального характеру для державного будівництва.

З іншого боку, саме необхідність досягнення результату державної діяльності вимагає адекватної поставленим завданням функціональної архітектури держави, державних відносин. Однак динамічний характер цих відносин у процесі досягнення результату обумовлює періодичні трансформації функціональної архітектури, тобто тектоніки, вибудовування функціональної структури держави для досягнення необхідного результату.

З теорії систем відомо, що ніяка, навіть найбільша комбінація процесів і елементів, нездатна скласти саморегулюючу систему, якщо ця комбінація не приводить до появи якихось результатів, корисних самій системі [15]. Отже, до тих пір, поки при взаємодії будь-яких процесів результат діяльності не стане стабілізуючим і саморегулюючим фактором розвитку, держава не може бути стійкою.

У той же час стає очевидним, що будь-який компонент держави може бути оцінений лише на тлі уже сформованої стійкої цілісної системи держави, тобто тільки з точки зору участі цього компонента в отриманні відповідного результату. А це означає, що для здійснення державного будівництва необхідний пошук такої форми стійкого результату, який би став стрижнем розвитку держави, і підтримував її стійкість як системи.

Звідси випливає, що в рамках державного будівництва стабільність держави виявляється на основі оцінки можливості регулювання і саморегулювання.

Водночас з державним будівництвом не

слід ототожнювати саморегулювання в колективному міжособистісному процесі виникнення суспільства, оскільки цей процес і відповідні йому відносини значною мірою інстинктивні, стихійні, ірраціональні. Тому суспільні відносини, що творяться без державного упорядкування, по суті своїй є випадковими, вірогідними і, отже, результат, що досягається на основі їх прояву, також є випадковим, який виник внаслідок випадкового збігу обставин. На відміну від такої ірраціональної природи суспільства та імовірного характеру досягнутого ним результату, держава базується на цілеспрямованості як основному принципі організації діяльності та організаційної форми, які суттєво обмежують прояви моментів стихійності і випадковості.

Організаційна форма як певна упорядкованість компонентів може виникати як в результаті самоорганізації, так і в результаті цілеспрямованої діяльності індивідів. У першому випадку мова йде про суспільство, у другому – про державу. Очевидно, що цілеспрямована діяльність припускає координацію дій індивідів та їх груп – управління діяльністю. З цього випливає, що характерною рисою тектоніки держави є упорядкованість компонентів, сформована в процесі управління державою. У кожному конкретному випадку, в кожній конкретній державі, в будь-якій конкретній ситуації ця впорядкованість може змінюватися залежно від тих цілей, які виникають у державі в цій ситуації. Тому всі держави розрізняються насамперед тим, що мають різну тектоніку.

Слід підкреслити, що компоненти держави залучаються до функціональної тектоніки держави тільки в міру їх сприяння отриманню запрограмованого результату. Входячи в функціональну тектоніку, ці компоненти втрачають свої надлишкові ступені свободи, зберігаються лише ті з них, які сприяють отриманню континууму соціально значущих результатів у рамках державного будівництва.

Таким чином, характерною властивістю функціональної тектоніки держави є динамічна мінливість вхідних у неї компонентів, яка триває до моменту отримання початково заданих соціально значущих результатів. З цього випливає, що формування тектоніки держави має відбуватися на основі динамічної мобілізованості компонентів і їх комбінацій, які забезпечують отримання соціально значущих

результатів.

Звідси випливає, що тектоніка держави, як характеристика унікальної упорядкованості її компонентів і процесів, що протікають, змінюється з плином часу, в міру накопичення результатів діяльності соціуму, що проживає у даній державі. При цьому тектонічна функція держави передбачає, що при будь-якій зміні тектоніки зберігається упорядкованість держави – держава залишається стійкою.

Характеристична властивість держави – її впорядкованість – реалізується через механізми впливу, координації, взаємодії. При цьому останнім двом механізмам віддається явний пріоритет з огляду їх двосторонній характер, що припускає наявність зворотного зв'язку.

Специфічною особливістю тектоніки держави є те, що центр управління державою може бути лише один – поява другого центру змінює тектоніку держави і виникнення конфлікту між ними може призвести в перспективі до розпаду держави.

Так, будь-яка війна і революція змінюють центри управління соціумом. Зміщення центру управління здійснюється, як правило, одним способом, а саме – дезорганізацією існуючої впорядкованості і встановленням нової, орієнтованої на інший центр управління. Інакше кажучи, війна і революція є найяскравішими прикладами зміни тектоніки держави.

Тому правильно організована, тобто орієнтована на досягнення соціально значущих результатів, взаємодія компонентів держави є найважливішою умовою її стійкості. З іншого боку, тектоніка повинна забезпечувати стійкість держави в умовах динамічних взаємодій її системи із зовнішнім середовищем.

Очевидно, що держава і в цьому випадку повинно мати стабілізуючий її кінцевий результат, який повинен служити підтримці її стабільного стану в зовнішньому середовищі. Під зовнішнім середовищем тут розуміються всі інші зовнішні до держави елементи: країни, блоки, організації. Таким чином, стабільність держави у взаємодії із зовнішнім середовищем залежить від наявності здатності захищати цей результат від сторонніх «збурень», тобто адаптивності.

Саме виникнення держави пов'язане з адаптацією: адже очевидно, що першим результатом об'єднання індивідів у групу було збереження цього об'єднання, тобто забезпечення його стійкості, відтворення в умовах

протидії зовнішнього середовища. Необхідну стійкість у процесі адаптації до середовища зберегли не так багато організаційних форм – сім'я, рід, суспільство, держава. Всяке зіткнення цих форм із середовищем приводило до зміцнення цієї стійкості, підвищувало її адаптивність і сприяло відбору нових, більш адаптивних організаційних форм, в тому числі і держави.

Необхідність адаптації держави виникає у разі зміни зовнішніх умов, що приводять до порушення рівноваги між середовищем і державою. Тоді дії держави з адаптації мають бути спрямовані на те, щоб знову відновити втрачену рівновагу. Ще у Стародавньому Китаї (II століття) існувала історіософська теорія «Великої рівноваги», як програма відновлення природного ходу речей [16, кн. 33, с. 44-46].

Фактично це означає, що в державі йде постійний процес підтримання / відновлення зовнішньої і внутрішньої рівноваги.

Визначальна роль адаптації для життєдіяльності біологічних організмів була сформульована Чарльзом Дарвіном, який вважав, що в живій природі виживають не найсильніші і не найрозумніші види, а ті види, які найбільш чуйно реагують на зміну навколишнього середовища. Очевидно, що цей закон справедливий і щодо соціальних явищ і процесів у державі.

При цьому внаслідок унікальних комбінацій впливів зовнішнього середовища адаптація держави до їх проявів завжди індивідуальна. У свою чергу, можливості для адаптації також індивідуальні і визначаються варіабельністю держави. При цьому в стабільних умовах варіабельність зазвичай залишається незабезпеченою і тому не проявляється.

Таким чином, досягнення критерію політичної стабільності передбачає оцінку ступеня координації та взаємодії між різними суб'єктами в державі, упорядкованості компонентів у процесі управління державою, стійкості результату, асоційованого зі стрижнем розвитку держави, можливості регулювання і саморегулювання всіх аспектів буття в державі, стійкості держави в умовах протидії впливів зовнішнього середовища.

3. Ефективність уряду. На наш погляд, цей критерій найбільше пов'язаний з поняттям державних якостей і блага.

Виникнення держави пов'язане з усвідом-

ленням споконвічної, єдиної і загальної підстави щодо якої люди визначають потреби, очікування і бажання, об'єднують свої прагнення і зусилля. Такою підставою є благо. Категорія блага завжди розглядалася як смисловий стрижень буття, при цьому її зміст змінювався в залежності від часу, від місця розвитку, від світогляду.

Тема блага завжди пов'язувалася з людським буттям і людське буття мислилося в категоріях блага – благополуччя, розважливості, «благі життя», благодать і завжди представлялася як вища цінність буття. В залежності від розташування по відношенню до блага проводилася стратифікація суспільства. В цілях досягнення блага формувалися соціальні, політичні, економічні та інші відносини в соціумі.

Різні концепції по-різному відображають становище людини щодо блага. Так, Р.Декарт вважав найвищим благом - пізнання істини. Т.Гоббс зазначав, що для людини найбільше благо – її самозбереження. Слідом за ним цю ж думку розвивали Б.Спіноза, Г.В.Ф.Гегель, які сформулювали, що заради життя справедливим буде навіть порушення принципу недоторканності приватної власності – право людини на життя вище права приватної власності. Тим самим, зміст блага виявляється вище навіть таких понять, як власність, влада, почесті.

У XX столітті зміст блага пов'язується з уявленням майбутнього в його відношенні до добробуту людей. І в цьому плані сенс блага виявляється таким, що збігається з державним будівництвом, і останнє набуває спрямованість на створення блага в державі. У XX столітті було встановлено, що фізичні потреби людей безмежні і існує певний пороговий і цілком реальний рівень благ, необхідний людині. Цей рівень може бути визначений як якісний мінімум держави. Благо розкривається в термінах соціальної злагоди, громадського спокою, соціальної забезпеченості в сьогоденні і впевненості в майбутньому (соціальний оптимізм). Інваріантами блага є також здоров'я людини, її добробут, безпека і благополуччя близьких. При цьому з позицій держави поняття блага передбачає мінімум соціальної стратифікації або її відсутність.

Зміст блага в XX столітті стає більш конкретним. На початку століття В. С. Соловйов охарактеризував його як юридичне право на гідне людське існування [17]. На жаль, це по-

ложення не отримало юридичного закріплення в жодному правовому документі, що ніяким чином не заперечує його значущості.

У другій половині минулого століття аналогічні положення фіксуються у ряді міжнародних документів, таких як декларація КОКОЕК (1977 р.), резолюція Міжнародної організації праці. Можна вважати, що модель держави благоденства відбувається як втілення саме цього підходу. Така модель соціальної держави, побудованої на відносинах рівних можливостей громадян у державі, обов'язковому забезпеченні мінімального прожиткового мінімуму, освіти, відпочинку стала найбільш успішною та життєздатною моделлю держави з діючих на сьогоднішній день.

Тим самим благо є основою державної якості. Державна якість виступає як результат колективної діяльності людей в державі. Вона є визначальною ознакою держави і результатом державного будівництва.

У свою чергу, державні якості втілюються в умовах, засобах, знаряддях та інструментах колективної діяльності. Вони також представлені і в безпосередньо індивідуальному бутті людей, їх можливостях, потребах, уміннях, знаннях, притаманних їм формах поведінки і взаємодії.

Державна якість є параметром оцінки діяльності державного управління – його здатності організувати в державі втілення як матеріальних, так і моральних благ. Реалізація державних якостей є визначальним принципом стабільності держави і задає цілі і результати діяльності уряду. Тому структура інститутів держави повинна формуватися також з орієнтиром на відповідність цілям втілення блага в державі.

Таким чином, досягнення критерію ефективності уряду припускає оцінку спроможності організувати в державі втілення блага як основної державної якості, що включає в себе дотримання права людини на життя, її гідне існування.

4. Якість регуляторної політики. На наш погляд, цей критерій найбільш пов'язаний з поняттям смислової функції держави.

Основною відмінністю держави від біологічних і фізичних об'єктів є те, що вона втілює в собі результат ідеї, у філософському розумінні означає «сенс», «сутність». Тому відмінність держав може бути визначена тіль-

ки в різному сенсі ідей, які їх визначають. В іншому ж держави «непорівнянні і несумірні, оскільки вони приводяться в рух різними ідеями і тому розвиваються по-різному» [18, с. 164].

Зміст породжується відносинами, що зв'язують індивідуального суб'єкта з об'єктивною реальністю, з буттям. З цієї точки зору сенс забезпечує рівновагу духовного і матеріального начал в державі. Кожна цивілізація, світоглядна культура (буддійська, китайська, індійська, греко-римська, західноєвропейська, східноєвропейська і так далі) пропонувала свій спосіб досягнення балансу між духовним і матеріальним початками. У цьому контексті зміст категорії «сенс» розкривається через поняття «образ», а не «знак».

Всі предмети, явища, процеси людської життєдіяльності мають для кожної людини певний соціальний зміст. Разом з тим існуюче різноманіття індивідуальних особистісних смислів набуває об'єктивного характеру через узагальнення та вираження у вигляді державних смислів. При цьому для стійкості держави життєво необхідно уникати конфронтації соціально-особистісних і державних смислів, що реалізуються в тій чи іншій системі суспільного устрою.

Тим самим, сенс має значення як спосіб зняття напруженості у відносинах між індивідом і державою, а також між індивідами. З цих позицій стосунки держави й індивіда, індивідів в державі – це проекції смислів. Тим самим смислова сфера виступає як регулятивно-смислова.

У ставленні до дійсності, зміст втілюється в різних образах майбутнього. У відношенні ж до ідеального, до позачасового, він відображає в собі ціннісну цілісність індивідуального життя [19]. Іншими словами, сенс – це своєрідний образ розумної дії, ідеальна програма дій.

Сенс у всіх своїх проявах формує життєву позицію. Якщо індивідуальні та пов'язані з ними соціальні смисли виявляються нереалізованими, то зникає сенс взаємодії індивіда з державою, що обнуляє всі державні смисли. Тоді це веде до різкого зростання невизначеності майбутнього держави, до неясності смислів і перспектив державного будівництва.

Таким чином, зниження невизначеності через осмислення, смисло-виробництво, ре-

зультатом якого є велика ясність смислів, є необхідною умовою, що забезпечує стабільність держави.

Узагальнено позицію смисло-утворення можна виразити наступним чином: сенс, як результат смисло-виробництва, виникає в процесі взаємодії того, на чому будують сенс і того, хто будує сенс, і являє собою нове третє утворення, відмінне від того і від іншого.

У сфері державного управління статичне розуміння смисло-утворення породжує ілюзію про те, що символічні домовленості (конституція, законодавство, інші нормативні акти) будуть залишатися незмінними тривалий час без будь-якого коригування і трансформації. В реальності все виявляється зовсім по-іншому: з'явившись одного разу, з плином часу зміст трансформується до невпізнання. По суті, ніякі правила – навіть конституція – не можуть бути відпрацьовані раз і назавжди, оскільки домовитися про політику – «це тільки початок» [20, с. 233].

Тому якщо така ілюзія в державі триває довго, влада рано чи пізно постає перед фактом, що в державі існує латентна культура, яка більше відповідає реальній ситуації. Таким чином, включення смисло-утворення в число регулятивних функцій держави забезпечує державі проєкцію у майбутнє.

Сукупність смислових понять формує свідомість, яка об'єктивується у формах матеріальної і духовної культури, в системі науки і філософії. Держава не володіє свідомістю в тому сенсі, в якому нею володіє окрема людина. Разом з тим, постійна взаємодія індивідів між собою і з державою формує соціальні смисли, які стають державними смислами. І навпаки, сформовані в державі смисли живлять особистість, стають предметом її переконань, джерелом моральних орієнтирів. Таким чином, державні смисли існують як аналог свідомості тільки через свою залученість до реальної свідомості індивіда.

Однак коли розглядають державний сенс, то відволікаються від усього індивідуального, особистого і досліджують смисли, характерні для соціуму в цілому. Подібно до того, як держава жодним чином не може бути зведена до алгебраїчної суми складових її індивідів, так і державний сенс ніяк не є сумою світоглядів, свідомостей окремих особистостей. Державний сенс є відокремленим феноменом, який живе своїм відносно самостійним жит-

тям. Таким чином, індивідуальна свідомість і державний сенс співвідносяться між собою як одиничне і загальне. При цьому необхідною умовою існування держави є їх безперервна взаємодія.

Взаємодія індивідуальної свідомості і державного сенсу здійснюється у формі державної діяльності. Вона передбачає як програмування майбутнього, що впливає з пізнання внутрішніх зв'язків буття, так і програмування дій по досягненню наміченої мети, тобто отримання необхідного результату.

Іншою формою взаємодії індивідуальної свідомості і державного сенсу є культура. Культура – це особлива, надособистісна форма сенсу, що відображає систему культурних цінностей, що сформувалася в процесі історичного розвитку соціуму. В словнику з політології культура ототожнюється з життєвими уявленнями, сукупністю способів і прийомів людської діяльності, що об'єктивовані в знаках і предметних носіях, які передаються наступним поколінням [21].

Таким чином, поняття «культура» підкреслює передусім аксіологічний контекст людської діяльності, зв'язуючи цінності соціуму та індивіда. Виходячи з вищевикладеного, можна визначити смислове призначення культури держави як способу здійснення зв'язку особистості і держави, прилучення особистості до цінностей держави, тобто формування в особистості усвідомлення сенсу існування держави.

З усього сказаного випливає, що сукупність смислових конструктів створює каркас держави. Тому держави будуються як смислові конструкти – «соціалістичні», «демократичні», «незалежні», «правові», «провідні світові держави» і так далі, і тому подібне.

Звідси стає очевидним, що при руйнуванні смислового конструкта руйнується і держава.

Таким чином, досягнення критерію якості регуляторної політики передбачає оцінку повноти реалізації смислової функції держави, що полягає у наявності, реалізації смислів існування держави, що усвідомлюються і поділяються більшістю її громадян, в тому числі ступеня ясності цих смислів для громадян, цілісності системи культурних цінностей як сукупності смислових конструктів у державі.

5. Верховенство закону. На наш погляд,

цей критерій більш за все пов'язаний з поняттям ступеня свободи в державі та ступеня її обмеження.

Виходячи з сутнісного поняття держави, співіснування індивідів у ній у вигляді соціуму пов'язане з обмеженням волі самих індивідів. Однак обмеження свободи громадян держави входить у важко розв'язуване протиріччя з цінностями свободи і демократії.

Для розв'язання цього протиріччя необхідно проаналізувати закономірності людської діяльності. Як визначено Р.Декартом, людська поведінка прямує притаманними людині об'єктивними життєвими потребами, такими як потреби самозбереження і вільного саморозвитку. Проте наявність таких об'єктивних потреб не автоматизує поведінку людей, не уніфікує їхні життєві реакції на манер фізіологічних реакцій організму.

Особливістю соціокультурних потреб людини є те, що їх реалізація пов'язана з усвідомленням їх людиною. Свідомість, на відміну від психіки тварин, має здатність до самоіндукції, званої зазвичай «свободою волі».

Тобто мова йде про здатність свідомості продукувати такі імпульси поведінки, які не задані безпосередньо наявними умовами буття, але виражають уявлення людини про належну поведінку в середовищі існування. В результаті свідомість, рефлексуючи потреби, впливає на процес їх реалізації. Більше того, свідомість здатна ранжувати потреби за ступенем їх пріоритетності, тобто ставити черговість їх задоволення в залежність від ціннісних мотивів і принципів, що лежать в основі соціальної поведінки. Це явище прийнято називати «свободою вибору».

Відомий дослідник людської поведінки В.Франкл вважає, що реалізація свободи, не поєднана з відповідальністю, загрожує переродитися в просте свавілля [22]. Нагальна необхідність обмеження свободи виходить з відмінності пріоритетів, ціннісних мотивів і принципів індивідів та держави. Крім того, пріоритети індивіда не є статичними, а змінюються з плином часу в залежності від обставин.

Звідси випливає, що поняття свободи не є пріоритетом держави само по собі, воно заломлюється через поняття міри. За Гегелем, буття досягає в мірі своєї завершеності визначеності. Також у цій категорії є думка, що все

людське: багатство, честь, могутність і точно так само радість, смуток і т.д. – має свою певну міру, перевищення якої веде до руйнування і загибелі [13, §107-111].

Це означає, що міра свободи повинна визначатися мірою відповідальності. Виходячи з цього, кожен індивід повинен чітко усвідомлювати, де знаходиться межа його волі, що не ущемляє прав і свобод інших, що і є мірою відповідальності будь-якого індивіда. Таким чином, розвиток держави неможливий без обмеження ступеня свободи індивідів і вимагає визначення її допустимої міри.

Таким чином, досягнення критерію верховенства закону передбачає оцінку ступеня варіації ціннісних мотивів, орієнтирів і принципів, що лежать в основі соціальної поведінки в державі.

Шостий індекс – стримування корупції нами у цій статті не розглядається, оскільки йому зараз приділяється достатньо уваги як з боку держави, так і громадськості тим більше, що він відноситься до сфери компетенції силових відомств.

Висновки. Розглянувши складові індексу якості державного управління через призму понять, процесів, що лежать в основі державного будівництва, ми прийшли до наступних висновків. Досягнення критерію врахування думки населення та підзвітності органів влади передбачає вимірювання та вироблення шляхів зниження невизначеності в соціумі, вимір ступеня складності інформації та уникнення її неконтрольного наростання, шляхом відділення перетворюваної в знання корисної інформації від інформаційного фону, сміття.

Досягнення критерію політичної стабільності передбачає оцінку ступеня координації та взаємодії між різними суб'єктами в державі, упорядкованості компонентів у процесі управління державою, стійкості результату, асоційованого зі стрижнем розвитку держави, можливості регулювання і саморегулювання всіх аспектів буття в державі, стійкості держави в умовах протидії впливам зовнішнього середовища.

Досягнення критерію ефективності уряду припускає оцінку спроможності організувати в державі втілення блага як основної державної якості, що включає в себе дотримання права людини на життя, її гідне існування.

Досягнення критерію якості регуляторної політики передбачає оцінку повноти реалі-

зації смислової функції держави, що полягає у наявності, реалізації смислів існування держави, що усвідомлюються і поділяються більшістю її громадян, у тому числі ступеня ясності цих смислів для громадян, цілісності системи культурних цінностей як сукупності смислових конструктів у державі.

Досягнення критерію верховенства закону передбачає оцінку ступеня варіації ціннісних мотивів, орієнтирів і принципів, що лежать в основі соціальної поведінки в державі.

Перспективи подальших досліджень. З урахуванням складності і багатогранності даної проблематики виникає необхідність продовження її подальшого дослідження.

Перспективами подальших наукових розвідок з окресленої проблематики є розробка програм, спрямованих на впровадження комплексу понять і процесів, що лежать в основі парадигми державного будівництва, для досягнення основних складових критеріїв індексу якості державного управління.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>
2. Аверьянов В. Б. Организация государственного управления: структурно-функциональный аспект / В. Б. Аверьянов. – К. : Основы, 1985. – 146 с.
3. Атаманчук Г. В. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г. В. Атаманчук. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2002. – 567 с.
4. Дрешпак В. М. Знаки та символи в державному управлінні : монографія / В. М. Дрешпак. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 338 с.
5. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / [кол. авт. : В. М. Князев, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник, В. Д. Бакуменко та ін. за заг. ред. В. М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 320 с.
6. Куц Ю.О. Етнонаціональні державотворчі процеси в Україні (управлінський аспект): Автореф дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління: 25.00.01 / Ю.О. Куц ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2005. – 32 с.
7. Руденко О.М. Державне управління та європейська інтеграція : Еволюція поглядів : навч.-метод. матеріали / О.М. Руденко; уклад. Н.В. Ясько. – К. : НАДУ, 2013. – 96 с.
8. Орлов О. В. Інноваційні процеси в державному управлінні : монографія / О. В. Орлов – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2012. – 196 с.
9. Якубовський О. П. Державна влада і громадянське суспільство : система взаємодії : монографія / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2004. – 196 с.
10. Бутирська Т. О. Державне будівництво : стан, суперечності, перспективи розвитку в Україні : монографія / Т. О. Бутирська. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 484 с.
11. Бутирская Т.А., Якубовский А.П. Государственное строительство: учебное пособие. / Т.А. Бутирская, А.П. Якубовский. – О. : PostScriptum, 2013. – 235 с.
12. Weick K. E. Sense making in organizations / K. E. Weick. – London : Sage, 1995. – 331 p.
13. Биркгоф Дж. Д. Природа, влияние и значение относительности: пер. с англ. А. Р. Логунова под ред. к.ф.-м.н. А. В. Борисова. – Ижевск: НИЦ «Регулярная и хаотическая динамика», 2001. – 176 с.
14. Шабров О. Ф. Эффективность политического управления (системно-кибернетический подход) : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / О Ф Шабров. – М., 1998. – 41 с.
15. Механизмы и принципы целенаправленного поведения / под ред. П. К. Анохина. – М. : Наука, 1972. – 295 с.
16. Ши сань цзин чжу шу (Тридцатиканоние с комментариями и разъяснениями). – Кн. 1 – 40. – М. – Пекин, 1957. – 657 с.
17. Соловьев В. С. Оправдание добра / В. С. Соловьев // Сочинения : в 2 т. – [2-е изд.]. – М. : Мысль, 1990. – Т. 1. – С. 407-426.
18. Мизес Л. Теория и история: интерпретация социально-экономической эволюции / Л. Мизес. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 295 с.
19. Василюк Ф.Е. Психология переживания. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – 200 с.
20. Стоун Д. Парадокс політики: мистецтво ухвалення політичних рішень / Д. Стоун ; [пер. з англ.]. – К. : Альтернативи, 2000. – 303 с.
21. Политология: Словарь-справочник / Василик М.А., Вершинин М.С. и др. – М.: Гардарики, 2000. – 328 с.
22. Франкл В. Человек в поисках смысла / В. Франкл ; [пер. с англ. и нем.; общ. ред. Л. Я. Розмана, Д. А. Леонтьева]. – М. : Прогресс, 1990. – 366 с.
23. Гегель Г. Наука логики / Г. Гегель // Энциклопедия философских наук : в 3 т. – Т. 1. – М. : Мысль, 1974. – 452 с.

REFERENCES:

1. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>
2. Averyanov, V. B., 1985. Organizatsiya gosudarstvennogo upravleniya: strukturno-funktsionalnyy aspekt [Organization of state management: structural and functional aspect]. K. : Osnovi, 146 (in Russian).
3. Atamanchuk, G. V., 2002. Upravlenie – faktor razvitiya (razmyishleniya ob upravlencheskoy deyatel'nosti) [Management is a development factor (thinking about management activities)]. M. : ZAO «Izd-vo «Ekonomika», 567 (in Russian).
4. Dreshpa, V. M., 2010. Znaky ta symvoly v derzhavnomu upravlinni : monohrafiya [Signs and symbols in public administration]. D. : DRIDU NADU, 338 (in Ukrainian).
5. Derzhavne upravlinnya: filosofski, svitohlyadni ta metodolohichni problemy [Public administration: philosophical, ideological and methodological problems]. K. : Vyd-vo NADU : Milenium, 2003. 320 (in Ukrainian).
6. Kuts, Yu.O., 2005. Etnonatsional'ni derzhavotvorchi protsesy v Ukrayini (upravlins'kyy aspekt) [Ethnonational state-building processes in Ukraine (managerial aspect)]. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny. K., 32 (in Ukrainian).
7. Rudenko, O.M., 2013. Derzhavne upravlinnya ta yevropeys'ka intehratsiya : Evolyutsiya pohlyadiv [Public Administration and European Integration: Evolution of Views]. K. : NADU, 96 (in Ukrainian).
8. Orlov, O. V., 2012. Innovatsiyni protsesy v derzhavnomu upravlinni [Innovative processes in public administration]. Kh. : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 196 (in Ukrainian).
9. Yakubovs'kyi, O. P., 2004. Derzhavna vlada i hromadyans'ke suspil'stvo : systema vzayemodiyi [State power and civil society: the system of interaction]. O. : ORIDU NADU, 196 (in Ukrainian).
10. Butyrs'ka, T. O., 2007. Derzhavne budivnytstvo : stan, superechnosti, perspektyvy rozvytku v Ukrayini [State construction: state, contradictions, prospects of development in Ukraine]. K.: Vyd-vo NADU, 484 (in Ukrainian).
11. Butyrs'ka, T.A., Yakubovskiy, A.P., 2013. Gosudarstvennoe stroitel'stvo [State building]. O. : PostScriptum, 235 (in Russian).
12. Weick, K. E., 1995. Sense making in organizations. London : Sage, 331
13. Birkhof, Dzh. D., 2001. Priroda, vliyanie i znachenie otноситel'nosti [Nature, influence and significance of relativity]. Izhevsk: NITs «Regulyarnaya i haoticheskaya dinamika», 176 (in Russian).
14. Shabrov, O. F., 1998. Effektivnost politicheskogo upravleniya (sistemno-kiberneticheskiy podhod) [Efficiency of political management (system-cybernetic approach)]. M., 41 (in Russian).
15. Mehanizmy i printsipy tselenapravlennoho povedeniya [Mechanisms and principles of purposeful behavior]. M. : Nauka, 1972. 295 (in Russian).
16. Shi san tszin chzhu shu (Tritsatanonion s kommentariyami i raz'yasneniyami) [Shi san jing zhu shu (the thirty-cassions with comments and explanations)]. Kn. 1 – 40. M. Pekin, 1957. 657 (in Russian).
17. Solovev, V. S., 1990. Opravdanie dobra [Justification of the good]. Sochineniya. M. : Myisl, 1, 407-426 (in Russian).
18. Mizes, L., 2001. Teoriya i istoriya: interpretatsiya sotsialno-ekonomi-cheskoy evolyutsii [Theory and history: the interpretation of socio-economic evolution]. M. : YuNITI-DANA, 295 (in Russian).
19. Vasilyuk, F.E., 1984. Psihologiya perezhivaniya [Psychology of experience]. M.: Izd-vo MGU, 200 (in Russian).
20. Stoun, D., 2000. Paradoks polityky: mystetstvo ukhvalen'nykh politychnykh rishen' [Political paradox: the art of making political decisions]. K. : Al'ternatyvy, 303 (in Ukrainian).
21. Politologiya: Slovar-spravochnik [Dictionary-reference]. M.: Gardariki, 2000. 328 (in Russian).
22. Frankl, V., 1990. Chelovek v poiskah smysla [Man in search of meaning]. M. : Progress, 366 (in Russian).
23. Gegel, G., 1974. Nauka logiki [The science of logic]. Entsiklopediya filosofskikh nauk 1. M. : Myisl, 452 (in Russian).

Бутирська Тетяна Олександрівна – доктор наук з державного управління, професор
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Адреса: 76019, Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15

Дзвінчук Дмитро Іванович – доктор філософських наук, професор
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління Івано-Франківського
національного технічного університету нафти і газу
Адреса: 76000, Івано-Франківськ, вул. Короля Данила, 13

Butyrs'ka Tetyana O. – doctor of public administration, Full Prof.
Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas
Address: 15, Karpat'ska Str., Ivano-Frankivsk, 76019, Ukraine

Dzvinchuk Dmytro I. – doctor of philosophical sciences, Full Prof.
Institute of Humanities and Public Administration of Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas
Address: 13, Korolya Danyla Str., Ivano-Frankivsk, 76019, Ukraine