



УДК 323.2:005.591.6

В. В. ГОЛУБЬ,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри суспільного розвитку
та суспільно-владних відносин,
Національна академія державного управління
при Президентіві України

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЯК ПОЛІТИЧНОГО ІНСТИТУТУ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Проаналізовано основні характеристики інституційного розвитку й інституціональні особливості держави як політичного інституту. З'ясовано, що становлення та еволюція нових інститутів, їх функціональна спроможність є умовою формування в транзитивній державі невідворотності модернізаційних змін та інституціональних перетворень. Відповідно, акцентована увага на тому, що неефективність більшості політико-адміністративних реформ пов'язана з недооцінкою двох факторів – ігноруванням необхідності формування стійкої інституціональної системи у здійсненні реформ і аксіологічної складової модернізаційних змін. Обґрунтовано показники і фактори інституційної невизначеності, що впливають на управлінські функції держави як політичного інституту, і провідний механізм інституційних перетворень. Доведено, що ефективна модернізація політико-адміністративного управління як складова публічного управління передбачає формування відповідних дієвих соціальних інститутів.

Ключові слова: ефективна держава, публічні цінності, інституційний розвиток, модернізація, транзитивна держава, реформи.

V. V. GOLUB,

Professor of the Society development & Society – power relations Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

INSTITUTIONAL CABILITY OF THE STATE AS POLITICAL INSTITUTION: DEFINING THE PROBLEM

Investigate the main features of institutional development and institutional features of the state as a political institution. It was found that the formation and evolution of new institutions, their functional capabilities is a condition for the formation of transitive state modernization, the inevitability of changes and institutional transformation. Accordingly, emphasis is given to the fact that the ineffectiveness of most political-administrative reforms connected with the underestimation of two factors – ignoring the necessity to create a stable institutional system in the implementation of reforms and modernization axiological component changes. It is proved that effective modernization of political and administrative management as an element of public administration involves the formation of appropriate effective social institutions.

Key words: capacity state, public values, institutional development, modernization, transitional state, reforms.

В. В. ГОЛУБЬ,

доктор наук государственного управления, профессор, профессор кафедры общественного развития и общественно-властных отношений, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА КАК ПОЛИТИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Проанализированы основные характеристики институционального развития и институциональные особенности государства как политического института. Определено, что становление и эволюция новых институтов, их функциональная состоятельность являются условием формирования в транзитивном государстве неизбежности модернизационных изменений и модернизационных превращений. Соответственно, акцентировано внимание на том, что неэффективность большинства политико-административных реформ связана с недооценкой двух факторов – игнорированием необходимости формирования стойкой институциональной системы в совершении реформ и аксиологической составляющей модернизационных изменений. Рассмотрены показатели и факторы институциональной неопределенности, которые влияют на управленческие функции государства как политического института и основной механизм институциональных изменений. Доказано, что эффективная модернизация политико-административного управления как составляющая публичного управления предусматривает формирования соответствующих действенных социальных институтов.

Ключевые слова: эффективное государство, публичные ценности, институциональное развитие, модернизация, транзитивное государство, реформы.

© Голубь В. В., 2017

Постановка проблеми. Успішність сучасних суспільних і політико-адміністративних реформ, що спрямовані на модернізацію всіх сфер життя людей і оптимізацію функціонування держави як політичного інституту, пов'язана з низкою чинників і факторів, серед яких одним із вирішальних є успішна трансформація інституціональної структури, сталість і функціональність кожної з її підсистем, ефективна реалізація поставлених цілей і завдань суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика держави як системи політико-адміністративних складових та їх інтерації з неполітичними акторами в напрямі раціоналізації її діяльності, підвищення ефективності і перетворення на *capacity state* є предметом уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних фахівців різних напрямів дослідження – політологічного, філософського, соціологічного, державного управління, серед яких найбільш цікавими в аспекті нашого дослідження є О.Валевський, В.Гельман, Е.Остром, Б.Піттерс, М.Мур, Д.Норт, П.Оккойн, А.Олейник, В.Полтерович, Л.Сморгунов, Я.Краківський, С.Хантінгтон та ін.

Проте актуальним залишається аналіз інституційної спроможності держави як політичного інституту, особливо держави, яка перебуває в транзитивному періоді своєї еволюції, адже саме інституціональна зрілість державних і суспільних інститутів є запорукою сталого розвитку, утвердження принципів демократії, реалізації визначених стратегій розвитку держави.

Виклад основного матеріалу. Фактично становлення та утвердження нових соціальних інститутів, їх стійкість та функціональна спроможність є важливою умовою формування в перехідній державі невідворотності модернізаційних перетворень, адже реалізація завдань, що визначаються у вигляді різноманітних стратегій і планів розвитку, пов'язані із суб'єктною складовою втілення їх у практику державно-управлінської діяльності, передусім із потенційно спроможною інституціональною структурою, демократичними цінностями і сучасними політичними практиками. Але, на жаль, результати реформ у перехідних суспільствах часто свідчать про те, що політичні та інституціональні зміни не збігаються із визначеними стратегіями та задекларованими цілями модернізаційних перетворень, що ставить під сумнів їх реалізацію, дискредитує політикум у цілому. Як наслідок виникає система функціональної та інституційної невизначеності, відсутня політична й адміністративна відповідальність, посилюються корупційні чинники, що в цілому поглиблює кризу управлінських функцій держави.

Оцінка результатів більшості сучасних політико-адміністративних реформ свідчить, що їх неефективність безпосередньо пов'язана з недооцінкою двох факторів – ігноруванням необхідності формування стійкої інституціональної системи у здійсненні реформ і аксіологічної складової модернізаційних змін. У результаті виникає протиріччя між визначеною стратегією суспільних і політико-адміністративних змін, оперативними завданнями і формальними інститутами як суб'єктами перетворень та ланками комунікативних інтерацій між інститутами влади і громадянським суспільством. Але держава виступає провідним механізмом інституційних перетворень, отже, і державні менеджери, державні службовці повинні бути креативними та відкритими до змін, адже саме вони мають впроваджувати нові цінності, норми, правила та ефективно здійснювати контроль за їх виконанням. Тут постає питання професіоналізму державно-управлінських кадрів, їх відповідальності, ініціативності й уміння відстоювати публічні інтереси та цінності.

У цьому контексті доречно згадати М.Вебера, який ще на початку ХХ ст. вказував на необхідність розмежування понять “цінність” і “оцінка”, підкреслюючи, що перше поняття трансформує і перетворює наше індивідуальне сприйняття на об'єктивне судження, а друге – перебуває в межах суб'єктивності. Отже, реалізація визначених політичних цілей і завдань не може бути ефективною, якщо вона не спирається на базові суспільні цінності і на підтримку цих цінностей різними соціальними, демографічними та етнонаціональними групами.

Для другої половини ХХ ст. характерна тенденція активного пошуку ефективних моделей розвитку держави й суспільства, адже саме в цей період держава як політичний інститут починає відставати у своїй еволюції від прагнень і тенденцій розвитку суспільства, відбуваю-

ється криза патерналістської моделі державно-громадських відносин, відчувається явна тенденція посилення громадського впливу в системі публічної політики і публічного управління. Модернізація системи політико-адміністративного управління як складової публічного управління передбачає разом із розробкою ефективної стратегії реформ також формування дієвих соціальних інститутів, інституціонального дизайну з чітким розподілом функцій, завдань, повноважень відповідно до цілей реформ. Політико-адміністративні інститути є суб'єктною складовою системи політико-адміністративного управління, які поєднують політичний та адміністративні рівні управлінських функцій держави.

Фактично йдеться про формування інституційних спроможностей держави як політичного інституту, її адміністративного потенціалу і модернізаційних якостей. Відповідно інституціональне будівництво й ефективна публічна політика є тими механізмами, завдяки яким модернізаційні політичні й інституційні зміни повинні стати невідворотними. Саме з такої позиції необхідно застосовувати методологію системного підходу й управління змінами – як процес зміни інституційного дизайну відповідно до динаміки суспільно-політичного вектора розвитку держави й суспільства, її модернізаційних завдань, відповідності зовнішнім і внутрішнім викликам. С.Хантінгтон переконливо обґрунтував наявність взаємозв'язку політичної модернізації та інституційних трансформацій, отже, модернізаційні реформи варто розглядати саме як синтез політичних цілей і формування нових інституцій.

У цьому контексті Т.Парсонс акцентує увагу на тому, що політика – це особлива сфера соціальної взаємодії, соціальної активності. Але саме суспільству (яке він розглядає як соціетальну систему) притаманний вищий рівень самодостатності, водночас політична система забезпечує спільне визначення цілей і реалізацію поставлених завдань, підтримку територіальних меж суспільства, тим самим сприяючи його існуванню як самодостатньої соціальної системи. Зрозуміло, що сучасні суспільства не існують поза державною формою їх організації, як правило, йдеться про національні держави (nation states) [7].

Суттєвим фактором, що вплинув на інституціоналізацію нових демократичних відносин, був розвиток інформаційного суспільства, завдяки чому функції держави почали трансформуватись від адміністративних до координаційних, від арбітражних до рівноправних з іншими суб'єктами, за підтримкою яких тільки і може ефективно реалізовуватися сучасна політика і відбуватися прогресивний розвиток держави. Фактично йдеться про те, що суттєвою ознакою успішності сучасних суспільно-політичних реформ, особливо в транзитивному суспільстві, є інституційні модернізаційні трансформаційні зміни й оновлення інституційної структури, адже важливим фактором реалізації прийнятих модернізаційних стратегій є відповідність нових інститутів, інституціональної структури очікуваним результатам реалізації політичних стратегій, цілей і завдань.

Держава як головний політичний інститут є ініціатором і суб'єктом реалізації інституціональних перетворень, формування сучасних демократичних цінностей і етичних принципів, застосуванні нових норм і правил, а також контролю за їх виконанням. Сучасний американський політолог С.Ліпсет запропонував цікавий підхід щодо розуміння понять “ефективність” і “легітимність” у системі управлінських функцій держави, акцентуючи увагу на тому, що ефективність свідчить передусім про результати роботи політичної системи, насамперед уміння влади виконувати управлінські і політико-адміністративні функції, задовольняючи прагнення й потреби суспільства, у тому числі враховуючи вплив соціальних груп, незадоволення з боку яких може справляти деструктивний вплив на стабільність державного устрою і суспільний розвиток. Поняття легітимності він пов'язував зі спроможністю еліти формувати й підтримувати думку про те, що існуючий інституціональний порядок, передусім наявні політичні інститути, є найкращими й успішними для конкретного етапу розвитку держави [1].

Досвід еволюції транзитивних держав, що розвиваються від тоталітаризму до демократії, свідчить, що не завжди стратегія і напрями визначених модернізаційними реформами суспільно-політичних змін збігаються з інституційними трансформаціями і формуванням нових

сталих інститутів, спроможних функціонувати й адаптуватись в умовах нових викликів, політичних цілей і завдань суспільного розвитку. На жаль, практика модернізаційних реформ транзитивних держав свідчить про те, що функціонування нових політичних і управлінських інститутів досить часто мають декларативний характер, відповідно, прийняття важливих стратегічних державно-управлінських рішень, які пов'язані з розвитком держави і суспільства, відбувається далекими від демократичних формами, задовольняючи групові кулуарні бізнес- або політичні інтереси, що сприяє формуванню стійких протиріч між діяльністю формалізованих політико-управлінських інститутів і реальними діями в практичній площині. Але відомо, що коли державні інститути не справляються з реалізацією покладених на них функцій, на поверхню (приховано або явно) виходять інші, квазідержавні, які перебирають на себе і починають реалізовувати функції формальних соціальних інститутів.

Причиною подібних явищ можуть бути як об'єктивні фактори – відсутність реальних умов і суб'єктів, спроможних до інноваційного розвитку, інституційних змін, реальної зацікавленості у здійсненні модернізаційних перетворень, спільних цінностей у влади і суспільства, так і суб'єктивні – брак – професіоналів, ефективних стратегій розвитку, бюрократичні або авторитарні тенденції в системі управління, корупційні і тіньові схеми.

Крім того, фрагментарні або косметичні зміни політичних і державно-управлінських (адміністративних) інститутів призводять до гальмування процесу реформ, їх імітації, посилення негативних факторів і ознак у системі політико-управлінських функцій держави й тенденціях суспільного розвитку, що може призвести до кризи всієї системи державного управління. Зрозумілим є і те, що інституційні новації і зміни не завжди сприймаються елітами, бюрократією з оптимізмом, адже власні корпоративні інтереси, бажання захистити і зберегти власне місце в системі може бути чинником, який нівелює реформи, прогресивний розвиток, дискредитує їх сприйняття з боку суспільства, сприяючи інституційній стагнації і кризі в розвитку держави. Означені тенденції негативно впливають і гальмують не тільки реалізацію самих реформ, а й унеможливають сталий інноваційний розвиток, що може взагалі призвести до феномену *failed state* – держави, яка не відбулась. Саме тому вибір ефективної моделі реформування держави, що перебуває в транзитивному періоді свого розвитку, є шляхом забезпечення сталого розвитку суспільства і дієвості політико-адміністративних інститутів держави.

Важливим у цьому контексті є також формування нових публічних цінностей, відповідно, з'ясування нової ролі і завдань політики й управління в сучасному суспільстві, адже цінності виконують важливі соціальні функції, передусім інтеграцію і об'єднання людей навколо спільних інтересів, потреб та цілей. Відповідно, у процесі формування нових соціальних інтеракцій у площині публічної сфери різних політичних і неполітичних суб'єктів відбувається формування нової системи цінностей – публічних, підтримка більшістю яких буде запорукою невідворотності модернізаційних реформ, впливатиме на інституціоналізацію нових соціальних відносин, зміцнюватиме державу як політичний інститут. У цьому аспекті публічні цінності виконують регулятивну функцію, яка регламентує всі типи соціальної інтеракції і взаємовідносин між різними рівнями управлінської взаємодії, тим самим сприяючи формуванню публічних політичних цінностей, які безпосередньо є основою формування ефективних моделей публічної політики і публічного управління.

Актуальною тенденцією еволюції держави і парадигмою адміністративних реформ наприкінці ХХ ст. стає перехід від авторитарно-командних методів управління до партнерських, суб'єкт-суб'єктних (державна – суспільство), формування координаційного підходу в горизонтальних і вертикальних взаємозв'язках як основного алгоритму формування нової системи публічного управління, формуючи взаємні відповідальність, інтеракції і довіру в новому рівні комунікативного процесу держави і громадянського суспільства. За таких умов почне формуватись нова система чинників, що впливають на прогресивний розвиток, появу нових суб'єктів – лідерів, в основі впливу яких буде не система (група, клани), фінансові або адміністративні

ресурси, а знання, нові комунікації, вміння визначати й досягати суспільних цілей, відповідаючи суспільним очікуванням. Держава за таких нових умов поступово буде віддавати частину власних управлінських функцій громадянському суспільству (у тому числі і вплив на систему й механізм формування політико-адміністративного управління), тим самим зменшуючи власні, адже саме в різноманітності, поєднанні і врахуванні різних поглядів і є потенціал розвитку, на відміну від стагнації, що гальмує розвиток. Відповідно, саме розвиток громадянського суспільства є не тільки умовою скорочення державних функцій, а й запорукою зміцнення держави, її ефективного розвитку, фактором, що зменшує ризик її занепаду, перетворення на failed state.

Виділимо основні проблемні ланки, що гальмують процес інституціоналізації нового рівня взаємовідносин:

- низький рівень публічних комунікацій політиків (політичної еліти), управлінців і громадськості;
- низький рівень соціальної відповідальності всіх суб'єктів соціальної взаємодії;
- недостатньо високий рівень політичної культури і політичної свідомості, громадянської позиції;
- неефективне використання комунікаційної інфраструктури і комунікаційних ресурсів;
- невміння налагоджувати конструктивний діалог.

Доречно згадати концепцію інституціональної еволюції (Д.Норта) і яка, також, як і New Public Management by Objectives, базується на економічних критеріях, у тому числі показниках ефективності. Зазначена концепція пояснює ефективність політики, політико-адміністративних і політико-економічних систем, уводячи поняття “трансакційні недоліки”, відповідно до якого проблеми в розвитку держави виникають тому, що за браком об'єктивної інформації громадяни у викривленому сприйнятті формують власне уявлення про перебіг суспільно-політичних процесів, крім того, не мають механізму і можливості долучитися до процесу прийняття рішень. Д.Норт робить висновок: щоб зменшити такі проблеми, необхідно встановити нову сталу структуру взаємовідносин між інститутами влади, а також владою і громадськістю [5].

Отже, важливою складовою формування інституційних спроможностей держави як політичного інституту, її адміністративного потенціалу і модернізаційних якостей є інституціоналізація нових горизонтальних і вертикальних відносин між суб'єктами політики й управління. Відповідно, інституціональне будівництво й ефективна публічна політика є тими механізмами, завдяки яким модернізаційні політичні та інституційні зміни повинні стати невідворотними.

Фактично йдеться передусім про інституціональне будівництво, інституціоналізацію нових політико-адміністративних інститутів, що відповідають процесу формування відповідного рівня публічних і політико-адміністративних відносин, рівню політичної конкуренції, професіоналізму, дієвості і відповідності прагненням суспільства. Модернізація системи публічного управління передбачає, крім чітко визначеної стратегії, також формування нових дієвих інститутів.

Тобто модернізація управлінських функцій держави і є інституціональною інновацією, у результаті якої повинні утвердитись зміни в діяльності державних органів, організацій, відносин між ними; у цілому – якісне оновлення інститутів, набуття ними інноваційних, мобілізаційних і креативних властивостей, у цілому – розвиток модернізаційних спроможностей держави. Методологія сучасного інституціоналізму пов'язана з розширенням дослідницької площини понять “інститут”, “інституційний розвиток” завдяки не тільки традиційному аналізу формальних складових – органів законодавчої і виконавчої влади, нормотворчості, діяльності судів, а й інших (вторинних) форм політичної площини, формує підходи в рамках парадигми *нового інституціоналізму*, який, використовуючи досягнення теорії раціонального вибору, розширює поняття інституту завдяки включенню до нього таких феноменів, як представництво інтересів, взаємовідносини між різними рівнями влади, суспільства з приводу розподілу ресурсів і благ, впливу. Саме такий підхід може сприяти формуванню інституційної

ефективності і дієвості сучасної системи управління – публічного, політико-адміністративного, налагодженню ефективних комунікацій в умовах сучасних інформаційних викликів, зняти протиріччя між декларованими політичними стратегіями і управлінськими практиками, механізмами їх реалізації.

В індустріально розвинених країнах в останній чверті ХХ ст. активно розвивається нова форма взаємовідносин бізнесу і влади, приватного сектору – Public – Private Partnership, який можна розглядати як інституціоналізацію відповідного рівня комунікативної взаємодії з метою спільної реалізації важливих стратегічних проектів і надання необхідних послуг, забезпечення публічними благами. У секторах громадських послуг спостерігається перерозподіл правомочності власності на користь приватного сектору. Подібна співпраця є вигідною як для держави, так і для приватного сектору – залучення приватних інвестицій до модернізації інфраструктури – доріг, шляхопроводів, аеропортів, як результат – формування публічно-правової власності. Таким чином, формується інституціональне середовище для розробки й реалізації партнерських проектів, відповідно, для ефективної реалізації суспільних реформ необхідні і нові інституціональні форми взаємовідносин влади й бізнесу, кореляція публічно-правових функцій держави.

Роль держави в таких взаємовідносинах зводиться до сервісної моделі, що передбачає, у тому числі, налагодження спільної роботи з бізнесом і громадянським суспільством, формування умов для реалізації інтересів суспільства, нових соціальних інститутів. За такою моделлю відбувається інституціоналізація нових форм державно-управлінської діяльності – трансформація державних інститутів від класичної бюрократичної системи до партисипативної (учасницької), яка забезпечує їх звітність перед громадянським суспільством, змінює бюрократичний раціоналізм чиновника в напрямі реалізації інтересів громадян, досягнення відчутних результатів власної діяльності (Public Outcome).

Реалізація прийнятих рішень, стратегій є завданням інституціоналізованої політико-адміністративної еліти, складовою якої є також організація публічного обговорення сучасних і важливих для країни (регіону, міста, району, селища) суспільно-політичних, економічних, громадських проблем, а також оптимізації управлінських функцій, контролю діяльності як владних інститутів, так і інститутів публічної сфери.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Оцінюючи фактори впливу на становлення сучасних національних держав, процес політичної модернізації, підкреслимо, що успіх спостерігається там, де в політичній конкуренції пріоритетними є загальнонаціональні інтереси, а не локальні цілі і проблеми. Для перехідного (транзитивного) суспільства характерні процеси становлення й розвитку нового рівня інституціоналізації політико-адміністративних відносин, особливістю яких є формування таких інституційних практик і інституціонального ладу, що відрізняються від попередніх більшою гнучкістю й ініціативністю, передусім в аспекті обговорення різноманітних політико-адміністративних рішень, тим самим формуючи нові інституційні практики. У цьому контексті інституціоналізація нового політико-адміністративного рівня відбувається не окремо – на вищому рівні, а шляхом взаємопроникнення політичного і соціального порядків.

Перспективи подальших досліджень означеної проблематики полягають у структурно-функціональному аналізі проблем і протиріч модернізаційних спроможностей держави та її інститутів в аспекті їх впливу на стратегію демократичних інституціональних змін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Lipset S. M.* The social requisites for democracy revisited / S. M. Lipset // American sociological review. – 1994. – Vol. 59. – N 1. – P. 1–22.
2. *Moor M.* Creating Public Value: Strategic Management In Government / M. Moor. – Boston, MA : Harvard Business School Press, 1995.

3. Nabatchi T. Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values / T. Nabatchi// *Public Administration Review*. – 2012. – Vol. 72. – N 5. – P. 699–708.
4. Кочетков А. П. Корпоративные элиты / А. П. Кочетков. – М. : Роспэн, 2012.
5. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт // Тезис. – 1993. – Т. 1. – Вып. 2. – С. 70–86.
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Прогресс, 1997.
7. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс. – М. : Аспект Пресс, 1998. – С. 20–25.

REFERENCES

1. Lipset S. M. The social requisites for democracy revisited // *American sociological review*. – 1994. – Vol. 59. – № 1. – P. 1–22.
2. Moor M. *Creating Public Value: Strategic Management In Government*. – Boston, MA : Harvard Business School Press, 1995.
3. Nabatchi T. Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values // *Public Administration Review*. – 2012. – Vol. 72. – № 5. – P. 699–708.
4. Kochetkov A. P. *Korporativnie elity*. – М. : Rospen, 2012.
5. Nort D. *Instituty s ekonomicheskiy rost: istoricheskoe vvedenie* / D. Nort // *Tezis*. – 1993. – Т. 1. – Vip. 2. – S. 70.
6. Nort D. *Instituti, institucionalnie izmeneniya I funkcionirovanie ekonomiki*. – М., Progress, 1997.
7. Parsons T. *Sistema sovremenih obshestv*. – М. : Aspekt Press, 1998. – S. 20–25.

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of the institutional capacity of the state as a political institution, to determine the factors that influence the successful modernization of all spheres of human life and optimize the functioning of the state as a political institution. Current research related to the subject of scientific intelligence The conceptualisation of institutional development, modernization and reform is a transitory state, moving in the direction of democratic transformation.

The Ukrainian and foreign scientists, scientific researches intersect with the well-known works of Bashtannyka, L.Honiukova, J.Krasivsky, N.Karmazin, L.Smorgunov V.Nightingale, B.Peters, B.Romaniuk, R.Aucoin, D.North, E.Ostrom, S.Huntington. But given the dynamics of the transitive countries and problems in the way of such an evolution of post-totalitarian societies, this perspective requires constant attention from researchers and practitioners involved in the system of politics and public administration. In view of this, the purpose of the paper is to analyze the state as a political institution in terms of determining its institutional capacity in the transition period from one qualitative state to another. Research methodology provides a range of scientific methods, primarily systemic and structural-functional. This article analyzes the preconditions of formation and development of new social institutions, their stability and functional capacity in the transition of the state and society. Results reforms in transitional societies often point out that the political and institutional changes do not meet certain strategies and objectives of modernization transformations that have questioned their implementation discredits politicians in general. As a result, there is a system of functional and institutional uncertainty, there is no political and administrative responsibility, no growth of corruption factors, which in general deepens the crisis of government functions of the state. Modernization of the management system as a component of public administration involves, along with the development of an effective reform strategy, the formation of effective social institutions, the construction of institutional design with a clear

distribution of functions, tasks, powers, corresponding to the objectives of reforms. Political and administrative institutions are subject element management systems that combine the political and administrative level administrative functions of the state. For the transitional (transitive) society, the processes of formation and development of a new level of institutionalization of political and administrative relations, characterized by flexibility and initiative, are characterized, first of all, in the aspect of discussing various political and administrative decisions, forming new institutional practices. Evaluating the results of most modern political and administrative reforms becomes clear that their inefficiency is directly connected with the underestimation of two factors – ignoring the need to create a stable institutional system in the implementation of reforms and modernization axiological component changes. The state, as the main political institution is the initiator and subject to implementation of institutional reforms, formation of modern democratic values and ethical principles, the application of new rules and regulations, as well as monitoring their implementation. In fact, it is about forming the institutional capacities of the state as a political institution, its administrative capacity and modernization qualities. An important component of the institutional capacity building of the state as a political institution is the institutionalization of new horizontal and vertical relations between policy and management actors.

Accordingly, institutional building and effective public policy are active mechanisms. In this context, the institutionalization of the new political-administrative level takes place through the interpenetration of political and social order.