

Л. В. Березинський

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Розглянуто сучасні підходи до визначення критеріїв оцінювання політичної ефективності державної влади, що застосовуються, зокрема, при створенні міжнародних рейтингів.

Ключові слова: державна влада, ефективність, політична ефективність, оцінка, політична стабільність, корупція.

Рассмотрены современные подходы к определению критериев оценки политической эффективности государственной власти, применяемые, в частности, при составлении международных рейтингов.

Ключевые слова: государственная власть, эффективность, политическая эффективность, оценка, политическая стабильность, коррупция.

The article is devoted to the current approaches to defining criteria for evaluating of the governmental effectiveness, used in particular for drawing up international rankings.

Keywords: government, efficiency, political efficiency, evaluation, political stability, corruption.

Проблема ефективності державної влади є дуже актуальною в сучасній Україні, адже вона переживає глибокі трансформації всієї суспільної системи. Життя показує, що ніякі зовнішні обставини не здатні так стійко впливати на прийняті в державі рішення, як внутрішні переконання і цінності державної бюрократії та, ширше, правлячого класу, здатність влади забезпечувати суспільну інтеграцію і стабільність, суворо і послідовно дотримуватися встановлених нею самою правил і забезпечувати, щоб цим правилам неухильно слідували всі інші гравці. Саме це визначальним чином впливає на ефективність державної влади. Внутрішня та зовнішня оцінка цієї ефективності значною мірою впливає на визначення державної спроможності, а звідси – на міжнародний імідж, авторитет держави, ступінь її інтеграції у світове співтовариство. Саме тому дослідження сучасних підходів до визначення критеріїв оцінювання політичної ефективності державної влади, яке є метою даної статті, має не лише теоретичне, але й практичне значення.

Проблема ефективності державної влади безпосередньо залежить від виконання нею своїх суспільних функцій, до яких, перш за все, належать розробка стратегічних цілей розвитку суспільства, створення програми досягнення цих цілей з урахуванням ціннісних пріоритетів правлячого класу і суспільства, вироблення внутрішніх норм і цінностей

Філософія і політологія в контексті сучасної культури Політологія
владно-управлінської діяльності, а також забезпечення конструктивної взаємодії із суспільством.

Критерії ефективності покликані відображати ступінь досягнення поставлених цілей та реагувати на виникнення нових проблем владарювання і на негативні наслідки проведених державними інститутами заходів. На практиці владна ефективність найчастіше визначається аналітичними або експертними методами на основі зіставлення значень сукупності показників. Існує декілька основних типів оцінок ефективності державної влади: оцінка процесу виконання, оцінка результатів, оцінка наслідків, оцінка економічної ефективності.

Так, Дж. Херсаньї в якості одного з параметрів ефективності влади називає «вартість» (необхідні витрати) впливу суб'єкта на поведінку об'єкта [3, с. 228–229]. Багато дослідників фактично зосереджують увагу саме на вигодах суб'єкта і втратах об'єкта як найважливіших характеристиках влади і нерівному розподілі благ як наслідка і показника влади. Тим самим розподіл влади виявляється тотожним розподілу матеріальних і соціальних винагород. У цьому сенсі володіння владою і здійснення влади фактично можуть мати місце і без підкорення об'єкта суб'єкту.

В науковій літературі часто наводяться ознаки, які вважаються типовими для проблемних форм держави та її розпаду. При цьому виявляється дві різних процедури. У першому випадку як індикатори називаються феномени і абстрактні концепти на зразок «панування права» у сильних або «проблема справедливого розподілу» у крихких держав. У другому випадку визначаються індикатори, які претендують на емпіричну перевірюваність, наприклад, рівень розкриття та покарання щодо злочинності.

Частіше обидва підходи існують поряд один з одним. Наприклад, як індикатор сильної держави Р. Ротберг поряд з «the rule of law» також називає вимірювану величину ВВП на душу населення [5, с. 4]. При цьому розрізняються ознаки (які емпірично навряд чи перевіряються) і емпіричні індикатори. Далі можуть проводитися відмінності між ознаками і індикаторами державності в цілому, з одного боку, і ознаками та індикаторами певних форм державності і розпаду держави, з іншого. До того ж одне і те ж явище у різних авторів може бути причиною чи ознакою / індикатором. Так, наприклад, існування акторів недержавного насильства в одному випадку є ознакою, а в іншому – причиною розпаду держави. Відсутня систематизація концептів та індикаторів, яку проблематизують деякі автори, вказує на те, що позначення реально існуючих держав як сильних або слабких, спроможних або неспроможних, в першу чергу, не співвідноситься з емпіричною перевіркою. Ясно, що тут видно приписування, які можуть бути довільними і випадковими.

На думку деяких дослідників, ефективність владно-управлінської діяльності можна оцінити шляхом порівняння отриманого прибутку і витрат на досягнення цілей, тобто в якості єдиного критерію використовувати економічні показники. Однак така оцінка не завжди об'єктивна й обґрунтована, оскільки результат діяльності владних структур, по-перше, не завжди виражається прибутком, по-друге,

Політологія Філософія і політологія в контексті сучасної культури
призводить до безпосереднього і опосередкованого результату, по-третє, може бути не тільки економічним, а й соціальним, соціально-економічним, політичним, соціально-психологічним і т. д. Зрештою, такі критерії неприйнятні для оцінювання політичної ефективності.

Тому більш обґрунтованим є визначення в якості критеріїв ефективності державної влади ознак, меж, сторін, проявів владарювання, за допомогою аналізу яких можна визначати рівень і якість владної діяльності, її відповідність потребам та інтересам суспільства. У цьому їх відмінність від показників, які розкривають міру, кількісні параметри відповідних ознак, граней тощо.

Цій меті слугують такі критерії спеціальної ефективності державної влади, як:

– по-перше, ціліорієнтованість (іншими словами, доцільність, цільова обґрунтованість) організації та функціонування державного механізму, його підсистем та інших організаційних структур, яка визначається через ступінь відповідності їх керуючих впливів цілям, що об'єктивно випливають з їхнього становища та ролі в суспільстві;

– по-друге, витрати часу на виконання владних функцій, на внутрішню владно-управлінську діяльність, тобто на обробку і проходження відповідної інформації від «входу» до «виходу» в державному механізмі та його окремих організаційних структурах;

– по-третє, стиль функціонування системи державної влади, її підсистем та інших організаційних структур, бо саме від того, які методи, засоби та ресурси використовуються для досягнення поставлених цілей, безпосередньо залежать результати їхньої практичної реалізації;

– по-четверте, складність організації державного механізму, його підсистем і ланок. Від складності тієї чи іншої організаційної структури безпосередньо залежить її внутрішня життєдіяльність (реалізація внутрішніх функцій) і формування керуючих впливів (здійснення зовнішніх функцій).

Процес оцінки ефективності державної влади опосередковується через оцінку ефективності владного рішення, що передбачає сукупність моделей і методів з вивчення і виміру фактичних результатів державної діяльності або програм, які завершені або знаходяться на стадії реалізації. Однак незалежно від обраного підходу, неможливо відмовитися від використання показників (критеріїв), на підставі значень яких формується оцінка результатів діяльності державної влади.

До основних критеріїв оцінки політичної ефективності належить політична стабільність. У 1994 р. в США у відповідь на потребу вищих посадових осіб була створена спеціальна комісія з політичної стабільності (Political Instability Task Force). Завданням групи вчених (10–15 чоловік) була оцінка та пояснення вразливості держав світу щодо політичної стабільності та заможності. Перші дані були підготовлені з 1994 року дослідницькою групою під керівництвом Теда Гаррі з Університету Мерленда і Барбари Харф з Військово-морської академії США.

Поступово у сферу вивчення були включені не тільки крайні випадки «провалів держав», як в Сомалі і Заїрі на початку 1990-х рр., але й етнічні війни, геноцид і радикальна зміна режимів. Останнім часом

Філософія і політологія в контексті сучасної культури Політологія
інтерес комісії поширився на державну спроможність і моделювання демократичного транзиту, а також у зв'язку з подіями 11 вересня 2001 року в сферу міждержавних відносин і міжнародних терористичних груп. Тим не менш, основною метою залишається ідентифікація факторів ризику та розробка статистичних моделей з використанням відкрито доступних даних в інтересах уряду США. Фінансування здійснюється Центральним розвідувальним управлінням США.

З понад 600 потенційно пояснюючих змінних були відібрані 75, які є значущими джерелами для пояснення неспроможності держав і досить повно представлені. До них відносяться соціальні і демографічні показники: дитяча смертність, приріст населення тощо (21 змінна); економічні показники: ВВП / душу населення, зростання рівня інфляції, відкритість у зовнішній торгівлі. А також показники стану навколишнього середовища: доступ до питної води, випадки посухи, інтенсивність використання орної землі (30 змінних); політичні показники: рівень демократії, характеристики політичної еліти, наявність етнічної дискримінації, сепаратистська активність (24 змінних).

У базі даних проекту спеціальної комісії з політичної стабільності міститься уніфікована інформація про етнічні війни, революції, випадки геноциду й політоциду, зміни політичного режиму для аналізу індикаторів політичної нестабільності та державної неспроможності (state failure) з 1955 по 2005 рр.

Чинна методика Світового банку ґрунтується на наборі критеріїв якості державного управління за визначенням Д. Кауфмана. Цей набір включає шість індексів, що характеризують державне управління:

– право голосу і підзвітність – індекс, за допомогою якого вимірюються різні аспекти політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав. Оцінці піддаються ступінь можливості участі громадян у виборі уряду, ступінь незалежності преси;

– політична стабільність і відсутність насильства – індекс, який включає групу показників, що вимірюють ймовірність дестабілізації уряду і вимушеної його відставки в результаті застосування насильства (включаючи тероризм і насильство всередині країни). Даний індекс відображає, наскільки якість державного управління може викликати необхідність різких змін, зміну політичного курсу, а також підриває можливість мирних виборів керуючих структур громадянами;

– ефективність уряду – індекс, що відображає якість державних послуг, якість бюрократії, компетенцію державних службовців, рівень незалежності державної служби від політичного тиску, рівень довіри до політики уряду;

– якість законодавства – індекс, пов'язаний із проведеною політикою. За допомогою нього вимірюються заходи, що суперечать ринкової економіки, такі як контроль рівня цін, неадекватний контроль банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу;

– верховенство закону – індекс, який вимірює рівень довіри громадян до законів держави і прихильність до виконання цих законів. Він включає в себе показники ставлення громадян до злочину, ефективності та передбачуваності законодавчої системи, прихильності до контрактної системи;

– контроль корупції – індекс, який відображає сприйняття корупції в суспільстві, при цьому корупція розуміється як використання публічної влади з метою отримання приватної вигоди. Цей індикатор характеризує вплив на публічну владу незаконних приватних виплат державним посадовим особам, включаючи як низові, так і верхівкові форми корупції, в тому числі скупку держави в приватних інтересах. Індекс враховує різні сторони цього явища, починаючи від частоти «додаткової оплати за те, щоб робота була зроблена», до впливу корупції на розвиток бізнесу, а також існування «великої корупції» на високому політичному рівні та участі еліт в корупції [1]. Індекс контролю корупції (ІСКВВ) оцінюється за шкалою від «-» 2,5 (дуже висока вплив корупції) до 2,5 (вплив корупції практично відсутній) й розраховується для 191 держави [6]. Загальні результати представляються у формі процентного значення за шкалою від 1 до 100. Чим вище значення рейтингу, тим більш високу позицію має країна по ефективності державного управління.

Більш спеціалізованим є Індекс сприйняття корупції, що створюється організацією «Transparency International» з 1995 р. Це – складений індекс, заснований на даних 17 різних опитувань і досліджень, проведених 13 незалежними організаціями серед підприємців і місцевих аналітиків, включаючи опитування жителів даної країни – як її громадян, так і іноземців. У 2010 р. були ранжовані 178 країн в залежності від ступеня уявлень про поширеність корупції серед державних службовців та політиків. Індекс сприйняття корупції дозволяє отримати щорічний зріз за рівнем корупції в державному секторі в різних країнах. Отримані дані свідчать, що три чверті всіх країн мають вкрай низький індекс сприйняття корупції (менше 5 балів). Україна в цьому рейтингу зайняла 134 місце зі 178.

Дані Індексу сприйняття корупції в окремих державах пострадянського простору (що входять в СНД) за 2010 рік наводяться у табл.1.

Табл. 1

Дані Індексу сприйняття корупції в окремих державах пострадянського простору

№	Держава	Бал Індексу сприйняття корупції
1	Грузія	3,8
2	Казахстан	2,9
3	Молдова	2,9
4	Вірменія	2,6
5	Білорусь	2,5
6	Азербайджан	2,4
7	Україна	2,4
8	Росія	2,1
9	Таджикистан	2,1
10	Киргизстан	2,0
11	Туркменістан	1,6
12	Узбекистан	1,6

Якщо метою Індексу сприйняття корупції є оцінка рівня корупції у світі, то «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer), що

складається цією ж організацією, має відношення до того, як середня людина оцінює даний рівень корупції. «Барометр» було визначено на основі дослідження ставлення до корупції, проведеного в рамках опитування «Голос народу» Інституту громадської думки Геллап Інтернешнл у 2002 р. Тоді було опитано 40 838 чоловік в 47 країнах.

Серед показників ефективності державного управління, вимірювані на основі обстежень державних службовців та населення – індекс інституціонального середовища, який розрахований на основі обстежень державних службовців в 15 країнах (в т. ч. в Албанії, Аргентині, Болгарії, Індії, Індонезії та Молдові) згідно методології Світового банку, розробленої за підтримкою Програми співробітництва між Банком та Нідерландами. Індекс інституційного середовища включає інтегральні оцінки ступеня довіри до відомчої політики, довіри до правил і адекватності і передбаченості ресурсного забезпечення.

Серед показників ефективності реалізації реформи державного управління є сприйняття населенням якості державних послуг; сприйняття престижу державної служби; співвідношення рівнів оплати праці в державному і приватному секторі по ключових посадах; вплив заходів з дерегулювання економіки.

Дана група показників включає широке коло планованих і проведених обстежень населення, підприємств і організацій, а також державних службовців з питань, пов'язаних з визначенням тих чи інших характеристик діяльності органів влади. Хоча одноразові обстеження подібного роду представляють інтерес для виявлення найбільш актуальних завдань, що вимагають негайного рішення, для оцінки прогресу реформи необхідно забезпечити певну періодичність обстежень, проведених на основі єдиної методологічної бази.

Основною вадою цих методик є те, що вони спираються виключно на суб'єктивні індикатори та індикатори, засновані на сприйнятті того, що підвищує ризик зсуву рейтингових оцінок. Найбільш поширений ризик полягає в тому, що країни з високим рівнем економічного розвитку часто сприймаються як країни з більш якісними системами державного управління, що призводить до зміщення оцінок. Не можна ігнорувати і очевидність політичної ангажованості ряду підходів, і вплив іміджевих оцінок. Наприклад, показово, що експерти визнали політичну ситуацію в Росії 2005 р. менш стабільною, ніж в 1998 р. (не зайве було б згадати дефолт в Росії саме в серпні 1998 р.).

Якось повз уваги експертів проходять корупційні скандали, в яких опинилися замішані провідні державні діячі індустріально розвинених країн. Для внутрішнього користування залишили експерти критику віце-президента США Д. Чейні за надання контрактів афільованим компаніям на відновлення нафтовидобутку в Іраку, экс-керівників ФРН, Франції, Великобританії за не зовсім чесне формування партійних кас і навіть використання почесної місії засідати в Палаті лордів як форми подяки за фінансову підтримку в ході передвиборчих кампаній і т. п. Можна нагадати, що в 1999 р. корупційний скандал зумовив відставку всієї Комісії Європейського Союзу, а в січні 2000 р. экс-канцлер ФРН Г. Коль залишив посаду почесного голови ХДС, так і не назвавши імена жертводавців

Політологія Філософія і політологія в контексті сучасної культури
спеціального фонду, організованого партією для підкупу посадових осіб. Саме звинувачення в корупції стали причиною відставок цілої плеяди латиноамериканських президентів (В. Коллора в Бразилії, К. Переса в Венесуелі, А. Букарама в Еквадорі, А. Фухіморі в Перу), прем'єрів азіатських країн (Н. Рао в Індії, Б. Бхутто в Пакистані). Судового переслідування не вдалося уникнути патріархам італійської політичної сцени Б. Кракси і Д. Андреотті, президенту Ізраїль Е. Вейцману.

На цьому тлі показово, що у доповіді Інституту Світового банку за показником «врахування думки населення та підзвітність державних органів» Росія знаходиться поруч з Зімбабве, а за показниками ефективності держави і верховенства закону вона ділить місця в рейтингу з Ганою і Венесуелою. Тому цілком обгрунтованою була реакція представників 9 країн у Світовому банку, у тому числі від Росії, які направили листа голові банку Р. Зелліку з критикою дослідження як необ'єктивного. Цю ж позицію підтримали МЗС Росії і Міністерство фінансів КНР. В офіційному повідомленні МЗС РФ говориться, що «об'єктивність і політична неупередженість авторів дослідження викликає сумнів» [2].

Але навіть при презумпції ширості експертів інший важливий недолік цієї методики оцінки полягає в тому, що вона розроблена для здійснення міжкраїнової оцінки шляхом зіставлення різних країн одна з одною, а не для відстеження динаміки змін в даній сфері в якій-небудь одній країні. Дана система призначена для порівняльної оцінки становища різних країн в якийсь проміжок часу.

Численні дослідні центри прагнуть доопрацювати систему оцінки, зробивши її більш придатною для вимірювання здатності держав досягати своїх цільових орієнтирів у рамках «Цілей розвитку в новому тисячолітті» і загальних цілей розвитку (особливо стосовно зростання, спрямованих на скорочення бідності). Пропонуються інші підходи до визначення показників, які у меншій мірі спираються на зовнішні бази даних і більшою – на внутрішньодержавні спостереження. Однак до сих пір не сформовано набір вихідних орієнтирів, порівняно з якими можна вимірювати ефективність діяльності державної влади. У більшості випадків дана ситуація пояснюється відсутністю надійних даних по досить великій сукупності держав.

При розробці критеріїв оцінки раціональності та ефективності діяльності державної влади проводиться послідовне порівняння наступних вихідних даних:

- цілей, практично здійснюваних у державному управлінні, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами;
- цілей, реалізованих в управлінських процесах, з результатами, отриманими при об'єктивації державного управління (рішень і дій його керуючих компонентів);
- об'єктивних результатів управління з громадськими потребами та інтересами;
- суспільних витрат, пов'язаних з державним управлінням, з об'єктивними результатами, отриманими внаслідок управління;

– можливостей, закладених в управлінський потенціал, із ступенем їх реального використання.

Таким чином, на основі порівняльного аналізу, за якого співставляються цілі і ресурси, створюється другий рівень критеріїв ефективності, що дозволяє отримувати не тільки кількісні, але й якісні показники для оцінки діяльності органів державного управління в цілому і державних службовців зокрема [4].

Цікаво, що для внутрішнього споживання держави, чії експерти ранжирують країни за вищенаведеними критеріями, використовують зовсім інші методики. На рівні конкретних країн показники ефективності державної влади, як правило, носять «цільовий характер» і прив'язані до досягнення національних пріоритетів у сфері надання певних державних послуг або вдосконалення процедур і процесів діяльності державних інституцій. Прикладом подібної оцінки може служити Проект ефективності діяльності уряду в США, який дозволив виявити ряд «вузьких місць» у діяльності субнаціональних адміністрацій та розробити заходи щодо вдосконалення певних аспектів їхньої діяльності. Останньою ланкою системи є оцінка кінцевих результатів праці управлінців.

Бібліографічні посилання

1. Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления. Справочный материал. – Всемирный банк, 2004.
2. КоммерсантЪ. – 2007. – 14 липня.
3. **Harsanyi J. C.** Measurement of Social power, Opportunity Costs, and the Theory of Two-Person Bargaining Games / J. C. Harsanyi // Political Power: A Reader in Theory and Research / ed. by Roderick Bell, David V. Edwards, R. Harrison Wagner. – NY. : The Free Press; London: Collier-Macmillan, 1969. – P. 227–238.
4. **Knack S.** Second-Generation Governance Indicators / S. Knack, M. Kugler, N. Manning // International Review of Administrative Sciences. – 2003. – Vol. 69. – P. 345–364.
5. **Rotberg R. I.** Breakdown, Prevention, and Repair / R. I. Rotberg // When States Fail. The Failure and Collapse of Nation-States. – Princeton, 2003.
6. [The Worldwide Governance Indicators.](#) – World Bank, 2010. – Режим доступу :

Надійшла до редколегії 14.02.2012