

**Гребенюк Б.О.**

Національний університет біоресурсів та природокористування України

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ, ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

*У статті розглядається ефективність взаємодії влади, інститутів держави та громадянського суспільства в протидії корупції. У сфері державного управління склалося два основних підходи до оцінки ефективності. У рамках першого вважається, що концепції ефективності, розроблені в теорії менеджменту, застосовні і для сфери державного управління. Сама ефективність розуміється як «максимізація досягнення мети шляхом використання обмежених нейтральних засобів». Другий підхід розглядає ефективність державного управління в рамках теорії політичного управління. Згідно з цим підходом, що синтезує в собі системний, синергетичний, діяльнісний і біхевіористський підходи, держава і влада повинні розглядатися як особливий рід системи.*

**Ключові слова:** публічна влада, громадськість, інститути громадянського суспільства, корупція, протидія корупції.

**Постановка проблеми.** Оцінки ефективності взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави у протидії корупції, вироблення критеріїв ефективності тих чи інших механізмів – проблема дуже складна, принаймні сьогодні. Таку проблему можна пояснити декількома причинами. По-перше, незважаючи на зростаючу останнім часом активність громадянського суспільства в процесі протидії корупції, рівень його інституціоналізації залишається невисоким. Крім того, високий рівень неформальних відносин між секторами призводить до закритості і непрозорості схем взаємодії, виключаючи дослідника з процесу, що перешкоджає розробленню оптимальних критеріїв ефективності.

По-друге, до діяльності інститутів громадянського суспільства щодо протидії корупції як до соціально-орієнтованої, а відповідно, не пов'язаної з отриманням комерційної вигоди, досить важко застосовувати стандартні критерії ефективності, що використовуються в менеджменті і засновані на співвідношенні результату до витрат. Велике значення під час аналізу ефективності відіграють саме соціальні результати. Це вимагає розроблення додаткових критеріїв ефективності та підходів до її аналізу.

По-третє, під час оцінки ефективності механізмів взаємодії суспільства та держави у боротьбі з корупцією насамперед постає питання про те, що вважати результатом тієї чи іншої діяльності і як його виміряти. Наприклад, беручи участь в антикорупційній громадянській освіті, громадська організація проводить ряд публічних заходів

(круглих столів, семінарів та інше). Що в такому випадку буде результатом? Кількість проведених заходів або кількість учасників, які їх відвідали? Чи результатом буде формування негативного образу у сприйнятті корупції чи взагалі зниження рівня корупції?

По-четверте, сама по собі оцінка ефективності антикорупційного взаємодії – явище багатоскладове, в тому сенсі, що вона може здійснюватися як на різних стадіях антикорупційної діяльності – від виступу з антикорупційною ініціативою до контролю за антикорупційною політикою держави, так і в контексті безпосередньо самих механізмів участі. Ситуація ускладнюється також комплексною природою самої проблеми ефективності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми взаємодії інститутів громадянського суспільства з державою представлена в роботах Г. Арндт, М. Джонстона, Р. Клітгаарда, Г. Куріса, Д. Марінової, Дж. Ная, С. Роуз-Екерман, Ч. Тейлора, А. Хайденхаймера, А. Шайо. Найбільш вагомий внесок у дослідження корупції як соціально-політичного явища зробили такі вчені: О. Кальман, М. Камлик, Г. Кохан, О. Михальченко, А. Сафоненко, В. Соловійов, В. Цитряк, А. Чаркіна. У пострадянських країнах, в яких соціальна база та чинники корупції аналогічні українським, проблему корупції та владних зловживань досліджували В. Андріанов, Б. Арутюнян, П. Кабанов, О. Філімонов, М. Шакірянов та інші науковці.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження способів оцінки ефективності взаємодії

влади, інститутів держави та громадянського суспільства в протидії корупції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що питання ефективності в комерційному секторі та в разі некомерційних організацій вивчені досить докладно, те саме стосується досліджень ефективності діяльності органів державної влади. Зовсім інша картина в питаннях, пов'язаних із діяльністю державних контрольних структур. Що ж стосується ефективності взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави у протидії корупції, то вдалося знайти лише кілька робіт вітчизняних фахівців, до яких були запропоновані можливі варіанти критеріїв для оцінки ефективності антикорупційної взаємодії, а також критерії залучення інститутів громадянського суспільства до цього процесу.

Загальноживаним сьогодні є визначення ефективності як співвідношення результату до витрат. В економіці та менеджменті вже давно працюють стандарти ISO серії 9000:2000, які поділяють ефективність і результативність діяльності. Так, ефективність – це співвідношення досягнутих результатів і використаних ресурсів, а результативність розуміється як ступінь реалізації запланованої діяльності і досягнення запланованих результатів.

А. Язовських в роботі «Ефективність і результативність: філософія або фактор успіху» ввів поняття «економічність». Він виділяє п'ять факторів, які визначають економічну спроможність того чи іншого проекту: запланований результат, ресурси (кадри, фінанси, досвід, знання, контакти); час, протягом якого результат має цінність; впливу та обмеження; узгодженість усіх чотирьох факторів. Отже, згідно з цією моделлю [6]:

- результативність = час / результат;
- економічна обґрунтованість результату = результат / ресурси;
- соціальна виправданість результату = результат / впливи і обмеження.

За логікою А. Язовських, якщо ми досягаємо економічності і реалізуємо її в потрібний час, при цьому задовольняючи інтереси учасників процесу, своєчасно досягнувши накресленого результату, то ми досягаємо ефективності. Слід звернути увагу на одну дуже важливу тенденцію. У цьому підході автор пропонує враховувати факт впливів і обмежень, що виникають у процесі реалізації проекту і визначають в результаті соціальну виправданість результату. Це, як справедливо зазначає А. Сунгуров, відповідає «сучасним

уявленням про публічну політику і є хорошим містком для переходу до проблем ефективності державної (публічної) влади» [2, с. 86].

Інший підхід, описаний у роботі А. Сунгурова, широко застосовується в європейських країнах. Він дає змогу деталізувати результати процесу [2, с. 91]:

- Input measures – показники ресурсів на «вході», що характеризують витрати на здійснення діяльності;
- Process measures – показники процесів, що характеризують терміни і нормативи виконання діяльності;
- Output measures – показники результатів, обсяг виконаної роботи;
- Outcome measures – показники ресурсів на «виході», ступінь досягнення цілей і завдань організації і (або) зміна в стані цільової групи споживачів;
- Impact measures – показники впливу, ефект впливу проекту на цільову групу.

Перевага такого підходу полягає в тому, що він враховує довгостроковий показник – ефект впливу проекту на цільову групу, а також оцінює ресурси на «виході», тобто зміни стану всередині цільової групи, що, на мою думку, дуже важливо для оцінки діяльності інститутів громадянського суспільства, особливо у сфері протидії корупції.

Г. Тульчинський, оцінюючи ефективність корпоративних соціальних інвестицій та соціального партнерства, виділяє три види ефективності [5, с. 23]:

- результативність як співвідношення результату і поставленої мети (чим більше результати реалізують поставлені цілі, тим вища ефективність);
- економічність як співвідношення результату до витрат (діяльність ефективна, якщо дає змогу отримати той самий результат із меншими витратами);
- доцільність як відношення цілей і реальних соціальних проблем (ефективна та діяльність, яка вирішує реальні соціальні проблеми).

Крім того, аналізуючи специфіку проблеми ефективності корпоративної соціальної політики, автор вказує на неоднозначний характер оцінки, який може проводитися як мінімум за двома напрямками: ефективність для бізнесу (які плоди принесли витрати для самого бізнесу?) і ефективність для суспільства (як сукупність раніше доступних благ, кількість людей, які їх отримали).

У галузі державного управління сьогодні склалися два основних підходи до оцінки ефектив-

ності: у рамках першого вважається, що концепції ефективності, розроблені в теорії менеджменту, застосовні і для сфери державного управління, а сама ефективність розуміється як «максимізація досягнення мети шляхом використання обмежених нейтральних засобів». Другий підхід розглядає ефективність державного управління в рамках теорії політичного управління. Згідно з цим підходом, що синтезує в собі системний, синергетичний, діяльнісний і біхевіористський підходи, держава і влада повинні розглядатися як особливий рід системи.

Під час оцінки діяльності конкретно некомерційних організацій можна виділити чотири основних підходи: цільова концепція, концепція системних ресурсів, концепція множинності зацікавлених сторін і концепція соціального конструктивізму.

Цільова концепція обґрунтовує ефективність ступенем досягнення поставлених цілей. Друга концепція системних ресурсів трактує ефективність як здатність організації забезпечити необхідні ресурси для її діяльності. Третя концепція говорить про багатоваріантність оцінки ефективності через те, що уявлення про неї у груп інтересів різні і можуть суперечити один одному. Крім того, зацікавлені сторони можуть впливати на ефективність діяльності організації різними методами, аж до маніпуляції громадською думкою за допомогою ЗМІ, що підтверджує концепція соціального конструктивізму.

І. Терентьева пропонує виділяти три рівні результатів діяльності НКО [4]:

- продукт – те, що конкретні люди отримали від діяльності НКО;
- результат – зміни в результаті споживання продукту: поведінка, рівень добробуту або життя цільової групи;
- ефект – зміни в структурі проблеми (маються на увазі довгострокові, структурні зміни в суспільстві, а не тільки на рівні цільової групи).

Автор також зауважує, що аналіз ефективності діяльності НКО, на відміну від комерційних структур, з цілком зрозумілих причин має дуалістичний характер: важлива не тільки економічна оцінка, але і аналіз соціальних результатів. Оскільки основна мета діяльності НКО – це реалізація суспільно значущих функцій, а зовсім не витяг прибутку, то другий фактор повинен відігравати велику роль під час оцінки.

Що ж стосується ефективності антикорупційної діяльності громадянського суспільства та взаємодії його з державою в зазначеній сфері, то нині

цю сферу можна вважати абсолютно невирішеним питанням.

В. Астанін, наприклад, один із небагатьох великих вітчизняних дослідників, що займається питаннями ефективності антикорупційної взаємодії, розкриває проблеми ефективності через виділення деяких критеріїв залучення інститутів громадянського суспільства у процес протидії корупції, до них він відносить зацікавленість у взаємодії, пов'язану з використанням державою ресурсних можливостей інститутів громадянського суспільства, і необхідність у взаємодії [1, с. 6].

Сьогодні безліч НКО займаються виявленням корупційних фактів, тоді як держава, особливо правоохоронні органи, часто ігнорують надану інформацію. Тут ефективність антикорупційної взаємодії може оцінюватися за допомогою моделі «дороги з двостороннім рухом». В. Астанін пише: «Конкретне втілення такого руху виражається в необхідності того, щоб кримінологічно значущі відомості про прояви корупції, що видобуваються інститутами громадянського суспільства, в обов'язковому порядку реалізовувалися у кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, у правових актах реагування контрольно-наглядових органів» [1, с. 7].

Ефективність антикорупційної взаємодії громадянського суспільства і держави можна також розглядати в контексті механізмів взаємодії як таких. Величезне значення тут має відкритість діяльності державних органів: мається на увазі якісне забезпечення сайтів органів влади за такими критеріями:

- простота використання механізмів зворотного зв'язку;
- інформативність та оновлення відомостей щодо сфер діяльності;
- участь представників відомства у діалозі із заявниками та оперативне реагування на виявлені причини та умови, які можуть сприяти корупційним правопорушенням;
- наявність спеціальної опції «громадський контроль».

Аналіз ефективності взаємодії ЗМІ з державою може ґрунтуватися не тільки на розголосі фактів корупції, а й на публічному висвітленні результатів реагування на них із боку правоохоронних органів.

Не можна забувати про значущість соціологічних досліджень у вигляді опитування та анкетування громадян, представників громадських орга-

нізацій, політичних партій, ЗМІ. Вони повинні бути спрямовані загалом на визначення:

- дієвості передбачених законом механізмів антикорупційної взаємодії;
- якості інформаційного обміну та зворотного зв'язку за різними напрямами профілактики корупції;
- проблем практики спільних заходів запобігання корупційних правопорушень;
- затребуваних форм участі громадськості у протидії корупції.

Інша група дослідників пропонує оцінювати ефективність антикорупційної взаємодії на всіх стадіях антикорупційної діяльності: від висування антикорупційних ініціатив до контролю за результативністю державної політики у сфері протидії корупції.

Наприклад, на стадії висування антикорупційних ініціатив взаємодія може здійснюватися шляхом спільних обговорень на конференціях і «круглих столах». Як зазначають В. Бикеев, Л. Хайрутдинова і Р. Газимзянов, «ефективність такої взаємодії повинна оцінюватися не кількістю спільних засідань із проблем протидії корупції, а кількістю і якістю антикорупційних ініціатив, що реалізуються з урахуванням думки представників інститутів громадянського суспільства» [2, с. 10].

Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами у питаннях протидії корупції виникає зі спільної діяльності цих суб'єктів антикорупційної політики на взаємовигідних умовах за допомогою:

- участі представників інститутів громадянського суспільства в роботі спеціалізованих дорадчих рад та експертних антикорупційних органах;
- антикорупційної експертизи, моніторингу нормативно-правових актів та їх проєктів, антикорупційної освіти, пропаганди і т. д.;
- спільної участі у контролі за ходом і результатами реалізації антикорупційної політики різних рівнів (тут показником антикорупційної взаємодії може служити ступінь залучення представників інститутів громадянського суспільства в механізм контролю);
- обміну інформацією про стан корупції та про результативність заходів протидії їй;
- грантової підтримки найбільш значущих антикорупційних проєктів, що проводяться інститутами громадянського суспільства. Тут критерієм ефективності є не стільки обсяг фінансування, скільки результативність проведених антикорупційних заходів.

П. Кабанов просунувся трохи далі, запропонувавши можливі якісні критерії для оцінки ефективності взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади, а саме: «коефіцієнт залучення представників інститутів громадянського суспільства у різні форми протидії корупції (Кз) і коефіцієнт ефективності залучення інститутів громадянського суспільства в антикорупційну діяльність (Кез)» [2].

Перший коефіцієнт розраховується за формулою:  $K_z = ZK_z / Z_{kr}$ , де  $ZK_z$  – загальна кількість залучених представників інститутів громадянського суспільства в антикорупційну діяльність, а  $Z_{ku}$  – загальна кількість учасників такої діяльності.

Другий показник, він же коефіцієнт ефективності залучення інститутів громадянського суспільства в антикорупційну діяльність, дорівнює відношенню загального обсягу виконаної роботи до загальної кількості оціненої результативної роботи ( $K_{ez} = Z_o / Z_{ko}$ ).

Незважаючи на те, що запропоновані критерії цілком можуть дати уявлення про стан антикорупційної взаємодії і відкривають можливості для порівняльного аналізу на різних рівнях, вони, безумовно, потребують суттєвого доопрацювання.

Отже, на основі всього вищезазначеного можна зробити висновок про те, що оцінка ефективності антикорупційної взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави є комплексною, міждисциплінарною проблемою. Оцінка ефективності з погляду економічності – сфера економічного аналізу, а ефективність як доцільність має безпосередній стосунок до соціології і політології.

**Висновки.** У вигляді різноманітних форм, механізмів і сфер діяльності інститутів громадянського суспільства неможливо виробити єдиний універсальний критерій ефективності, тоді як у вирішенні цієї проблеми зацікавлено багато сторін, поки що, на жаль, не усвідомлюють цей факт: якісно розроблена система оцінювання дає ясне уявлення не тільки про стан внутрішнього середовища конкретної організації, але і про рівень інституціоналізації громадянського суспільства загалом. Це важливо для донорів, держави, наукової спільноти, керівництва НКО, споживачів їхніх послуг тощо. Оцінка ефективності діяльності громадянського суспільства, зокрема в протидії корупції, може підвищити конкуренцію всередині третього сектору, виявити бар'єри, які стоять на шляху ефективності взаємодії з державою, а також зіграти велику роль у сфері державної антикорупційної політики і політики у плані некомерційних організацій.

**Список літератури:**

1. Астанин В.В. Об эффективных механизмах взаимодействия государства с институтами гражданского общества в противодействии коррупции. *М. Nota Bene*, 2011. № 4 (40). С. 5–8.
2. Кабанов П.А. Основные формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами в сфере противодействия коррупции. URL: <http://www.spravdoy.com/library2/115-bak/16322-2012-06-25-14-45-35.html?showall=1>.
3. Сунгуров А.Ю. На пути к критериям эффективности деятельности института Уполномоченного по правам человека. *Институт Уполномоченного по правам человека: в поисках критериев эффективности* : учебное пособие. Санкт-Петербург: Норма, 2010. Вып. 8. С. 6–58.
4. Терентьева И.В. Эффективность работы некоммерческих организаций: опыт и критерии оценки. *Аналитические доклады Общественной палаты РТ*. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/dokladi.html?page=2>.
5. Тульчинский Г.Л. Корпоративные социальные инвестиции и социальное партнерство: технологии и оценка эффективности : учеб. пособие. Санкт-Петербургский филиал Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики». Санкт-Петербург : Отдел оперативной полиграфии НИУВШЭ, 2012. 124 с.
6. Язовских А.В. Эффективность и результативность: философия или фактор успеха. URL: <http://www.e-executive.ru/community/articles/1086065/index.php?ID=1086065>.

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

*В статье рассматривается эффективность взаимодействия власти, институтов государства и гражданского общества в противодействии коррупции. В области государственного управления сложилось два основных подхода к оценке эффективности. В рамках первого считается, что концепции эффективности, разработанные в теории менеджмента, применимы и для сферы государственного управления. Сама эффективность понимается как «максимизация достижения целей путем использования ограниченных нейтральных средств». Второй подход рассматривает эффективность государственного управления в рамках теории политического управления. Согласно этому подходу, что синтезирует в себе системный, синергетический, деятельностный и бихевиористский подходы, государство и власть должны рассматриваться в качестве особого рода систем.*

**Ключевые слова:** *публичная власть, общественность, институты гражданского общества, коррупция, противодействие коррупции.*

**EFFICIENCY OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND INSTITUTIONS OF THE STATE AND CIVIL SOCIETY IN COMBATING CORRUPTION**

*The article deals with the effectiveness of interaction between the government, state institutions and civil society in combating corruption. In the area of public administration, there are two main approaches to assessing effectiveness. Within the framework of the first, it is believed that the concepts of efficiency developed in the theory of management are also applicable to the sphere of public administration. Efficiency itself is understood as “maximizing the achievement of goals through the use of limited neutral means”. The second approach considers the effectiveness of public administration in the framework of the theory of political management. According to this approach, which synthesizes a systematic, synergetic, activity and behavioral approaches, the state and power should be considered as a special kind of systems.*

**Key words:** *public authority, public, civil society institutions, corruption, anti-corruption.*