

УДК 351: (477)

**ПРОБЛЕМИ КРИТЕРІЇВ ТА ЧИННИКІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ  
ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ**

**Петро Гетьманчук**

*Львівський державний університет внутрішніх справ, факультет психології,  
кафедра педагогіки та соціальної роботи,  
вул. Кривоноса 1, 79000, Львів, Україна  
e-mail: hetmanchukpm@ukr.net*

Розглянуто питання суті, функцій політичного управління і критеріїв та чинників забезпечення його ефективності в умовах демократичного транзиту. Особлива увага звертається на фактори, які характеризують здатність управлінської політичної еліти у відповідній інституційній системі здійснювати комплекс суспільних реформ.

*Ключові слова:* політичне управління, критерії ефективності, чинники ефективності, неоліберальна парадигма.

Проблеми забезпечення ефективності політичного управління залишаються найактуальнішими для тих країн, котрі не зуміли здійснити перехід до політичної демократії та вільного ринку. Тому теоретичне обґрунтування методологічних засад виміру ефективності політичного управління має важливе значення для розвитку і політичної науки, і практичної політики. Аналіз літератури із цієї тематики [2; 3; 7; 8; 13; 14] дав змогу виявити низку недосліджених аспектів проблеми у згаданій царині. Систематизовано, наприклад, критерії та чинники ефективності політичного управління на всіх етапах трансформаційного процесу, тобто – на початку трансформаційного періоду, під час здійснення радикальних економічних реформ і на етапі розбудови політичних, економічних та правових інститутів.

Для того, щоб дати відповідь на розглядувані питання, необхідно спочатку уточнити зміст політичного управління, його структуру та функції. На нашу думку, *політичне управління доцільно вивчати як цілеспрямований вплив політичної еліти в межах інститутів політичної влади, здебільшого виконавчої, на суспільство її його складові з метою забезпечення організаційно-правових умов для функціонування і розвитку.* З такої дефініції випливає, що ефективне політичне управління передбачає сучасну інституційну систему, максимально наближену до параметрів свободи, й сучасну політичну еліту, здатну приймати рішення відповідно до глобальних викликів. Інституційна система політичного управління на державному рівні охоплює інститути глави держави, уряду, представників держави на регіональному рівні (комісари, префекти, воєводи та ін.), інститути, які керують парламентом, – голови й заступники парламенту, окремих палат, партійних фракцій, парламентських комісій або комітетів.

Політична управлінська еліта в межах названих інститутів формує стратегії суспільного розвитку, приймає політичні рішення і забезпечує виконання. До її складу належать всі вищі посадові особи держави, котрі мають повноваження ухвалювати стратегічні політичні рішення.

Для з'ясування ефективності політичного управління необхідно охарактеризувати його функції, оскільки такий підхід допомагає виокремити об'єкти управлінської діяльності в різних сферах суспільного життя. Класифікація функцій політичного управління ґрунтується на підходах до класифікації функцій державного управління [10, с. 237–397; 12, с. 86–90] та політичної системи [7, с. 17–24]. Узагальнюючи положення названих авторів, функції політичного управління класифікуємо як: загальні – для всієї управлінської діяльності (планування, організація управлінського процесу, комплектація управлінських кадрів, мотивація та контроль); специфічні – для державного політичного управління (політико-адміністративні, економічні, соціальні, правозахисні й геополітичні).

Поняття “ефективність” використовують, щоби позначити діяльність суб'єктів господарської діяльності, котрі досягли позитивних результатів – отримали оптимальну на певному етапі розвитку величину прибутку за мінімальних затрат. У цьому випадку йдеться про ефективність політичного управління, спроможного гарантувати повну і точну реалізацію власних функцій, спрямовану на досягнення трансформаційної мети, трансформаційних цілей. Специфіка політичного управління в умовах посткомуністичного транзиту полягає в тому, що воно має забезпечити комплекс суспільних реформ для побудови нової інституційної системи – створення інститутів політичної демократії, вільного ринку та верховенства права.

Як вважають дослідники, на сучасному етапі лише демократична модель політичного управління може забезпечувати його ефективність упродовж тривалого періоду, а недемократична модель – тільки у короткотерміновий період [3; 13]. Загалом погоджуючись з такою думкою, зауважимо, що ефективними можуть бути й недемократичні режими – залежно від історичної епохи й політичної ситуації, в межах яких визріває потреба розв'язувати ті чи інші суспільні завдання. Прикладом можуть слугувати комуністичні режими за Й. Сталіна і фашистський режим за А. Гітлера, котрі напередодні й під час Другої світової війни засвідчували достатньо високий рівень управлінської ефективності. Це ж саме стосується окремих авторитарних режимів (Ататюрка в Туреччині, Лі Куан Ю в Сінгапурі, А. Піночета в Чилі, М. Саакашвілі в Грузії), де політичне управління досягало ефективних результатів.

Під критеріями ефективності політичного управління розуміємо показники або індикатори, що характеризують результати управлінської діяльності у політичній, соціально-економічній, правовій, геополітичній сферах. Тут беруться показники, характерні й для високорозвинутих, і для перехідних країн. Наприклад, такий показник, як ВВП на душу населення, за паритетом купівельної спроможності (ПКС) є універсальним критерієм ефективності політичного управління в економічній сфері. Хоч у країнах з перехідною економікою цей показник значно нижчий, аніж у високорозвинутих країнах, це не означає, що настільки нижча й ефективність політичного управління. Тут ефективність політичного управління вимірюється його здатністю забезпечити відповідну макроекономічну стабільність, виражену у стабільній національній валюті й низькому рівні інфляції.

Основний критерій у політичній сфері – індекс демократичного розвитку, який, згідно з програмою Nations in Transit, передбачає сім індикаторів: виборчий процес; громадянське суспільство; незалежні ЗМІ; національне демократичне управління; місцеве демократичне управління; незалежна судова системи; ступінь корупції [18]. Індекс демократичного розвитку в межах цієї програми не охоплює всі параметри, котрі притаманні моделі політичного управління. Окремі дослідники долучають індекс президентської влади [13, с. 257], хоч і він не до кінця розкриває ступінь авторитарності чи демократичності управлінських інститутів. Окрім того, зауважимо: індекс демократичного розвитку дуже тісно корелюється із економічною лібералізацією або ступенем розвитку ринкових відносин [3, с. 28].

Вимір ефективності політичного управління стосовно здійснення економічних реформ буде неповним, коли не врахуємо підходи до цієї проблеми авторитетних міжнародних фінансових інстанцій Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР) і Світового банку. ЄБРР застосовує для позначення якості економічних реформ індекс поступу перетворень (ПП). ПП використовує ступінь лібералізації, що обчислюється як середнє трьох показників – лібералізації цін, валютного ринку, зовнішньої торгівлі й малої приватизації. ПП охоплює також ступінь інституційного розвитку, що передбачає велику приватизацію, корпоративне управління, політику стосовно конкурентності, політику стосовно реформування інфраструктури і реформу фінансового сектора. Спостерігається кореляція між лібералізацією економіки та розбудовою інститутів ринку [17]. Окрім названих індексів економічного розвитку, потрібно враховувати й індекс економічної свободи, індекс легкості ведення бізнесу.

Індекс економічної свободи, за версією дослідницького центру «Heritage Foundation», зазвичай публікується у «The Wall Street Journal» із 1995 р. Він встановлює свободу – бізнесу, торгівлі, грошову, податкову, фінансову, праці, від втручання уряду та корупції, гарантію прав власності. Країни залежно від кількості балів, набраних за названими параметрами, поділяють на: вільні – 80-100 балів; переважно вільні – 70–79,9 балів; помірно вільні – 50–59,9 балів; переважно невольні – 60–69,9 балів; невольні – 0–49,9 балів. За цим показником Україна 2011 р. зайняла 164 місце, Грузія – 29, Киргизія – 83 [4].

Індекс легкості бізнесу визначає Світовий банк з 2001 р. і містить дев'ять індикаторів, котрі характеризують простоту та прозорість у сфері реєстрації бізнесу й майна, будівництва, отримання кредитів, захисту прав інвесторів, сплати податків, торгівлі, виконання контрактів і закриття підприємств. За цим показником 2011 р. Грузія посіла 12 місце, Естонія – 17, а Україна – 145 [4].

Найвагомішим індикатором ефективності політичного управління в соціальній сфері є зменшення соціальної нерівності відповідно до коефіцієнта Джіні [4], що засвідчує, наскільки його інститути здатні справедливо перерозподілити бюджетні кошти. Інші соціальні критерії характеризують установлення державою мінімальних соціальних стандартів – прожиткового мінімуму, мінімальної оплати праці, мінімальної погодинної оплати праці, мінімальної пенсії, соціальної допомоги малозабезпеченим верствам населення, а також середньої оплати праці в державному секторі (береться до уваги співвідношення середньої оплати праці в державному і приватному секторах).

Ефективність політичного управління визначається також його здатністю створити гарантії захисту прав та свобод людини і громадянина. Це стосується передусім: ратифікації міжнародно-правових документів у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина; відповідності національного законодавства міжнародним стандартам; створення сучасної цивілізованої системи судового й парламентського контролю за дотриманням прав і свобод громадян; забезпечення максимально сприятливих умов для міжнародного моніторингу в цій сфері, а також для громадської правозахисної діяльності; законодавчого забезпечення процедур оскарження неправомірних дій органів влади (у тому числі глави держави й уряду) в судах адміністративної юрисдикції. Критеріями низької ефективності політичної системи у сфері захисту прав людини є показники, котрі розкривають високий рівень корумпованості та тіньової економіки [4], значну кількість нерозкритих злочинів, скоєних у сфері посягання на життя, власність і свободу особи, наявність у спорах між громадянами і владою багатьох фактів, що фіксують затягування терміну розгляду судових справ або виконання судових рішень.

Важливий геополітичний критерій ефективності політичного управління – його здатність забезпечити країні статус «геостратегічного гравця», а також використати максимально можливості країни як «геополітичної осі». Геостратегічні гравці, згідно з Бжезінським, – це держави, котрі мають спроможність і національну волю застосувати силу чи вплив поза своїми кордонами, а геополітичні осі – держави з вигідним і водночас уразливим географічним становищем [1, с. 40–41]. Для країн посткомуністичної трансформації найвагомішими геополітичними критеріями, які визначають загальний успіх всього реформаторського процесу, є показники підготовки та вступу до євроатлантичних структур. Ця ідея глибоко обґрунтована у багатьох працях, присвячених проблемам посткомуністичного транзиту [5, с. 251–278; 13, с. 102–163].

До чинників, котрі забезпечують ефективність політичного управління, ми зараховуємо: наявність сильної опозиції до комуністичного режиму та високу змагальність політичних еліт на початку трансформаційного періоду; модель збалансованої політичної влади, закріплену в новій конституції; інституційне середовище, що запобігає розширенню номенклатурних пільг і привілеїв для правлячих посткомуністичних еліт, а також зрощуванню бізнесу й політичної влади; розвиток громадянського суспільства.

Як підтверджує досвід країн Центральної Європи, успіх посткомуністичного транзиту залежав переважно від існування сильної опозиції (на зразок «Солідарності» у Польщі та «Громадянського форуму» в Чехословаччині) до комуністичного режиму. Вона зуміла нав'язати правлячій комуністичній еліті свою парадигму трансформації – неоліберальну. Концептуальний зміст неоліберальної парадигми був чітко зорієнтований на швидкі радикальні економічні реформи, розбудову інститутів вільного ринку й політичної демократії та євроатлантичну інтеграцію. Крім цього, така опозиція спонукала до трансформації комуністичних партій у соціал-демократичні, котрі після ліберальних економічних реформ виконували функцію вже лівоцентристської опозиції до правих реформаторів. Отже, висока конкуренція між політичними елітами спонукала політичних акторів до створення вільних і справедливих правил політичної гри, обмеживши умови для рентоорієнтованої поведінки [3, с. 32].

Суть збалансованості політичної влади полягає у: рівномірному розподілі повноважень між главою держави, урядом і парламентом; ефективному механізмі стримувань та противаг у вигляді таких процедур, як імпічмент, розпуск парламенту, вотум недовіри або резолюції осуду, постановка урядом питання про довіру, призупинення чи скасування судовими інстанціями актів політичного або адміністративного управління.

Рівномірний розподіл владних повноважень ґрунтується на тому, що кожен інститут влади має законодавчо закріплений обсяг повноважень, необхідних для виконання своїх конституційних функцій, і не спроможний підпорядкувати собі інші інститути. Такий поділ характерний для країн із розвинутою політичною демократією незалежно від форми державного правління. Однак форма державного правління у транзитних суспільствах дуже впливає на співвідношення владних повноважень. Так, президентська форма правління без жорсткого механізму стримування противаг (як наприклад, у США) здебільшого призводить до утвердження різних форм авторитаризму. Змішана форма правління за значно більшого обсягу повноважень глави держави над главою уряду також є основою формування авторитарного режиму. Найоптимальніша форма державного правління, з огляду запобігання авторитаризму і забезпечення рівномірності у розподілі владної компетенції, – парламентська. Цей висновок обґрунтували сучасні політологічні дослідження [6, с. 15].

Збалансованість політичної влади передбачає також наявність конституційних норм, котрі унеможливають свідоме втручання політичних органів влади у сферу державних фінансів, – це важливий чинник забезпечення макроекономічної стабільності, запобігання корупції на найвищому політичному рівні. Збалансованість політичної влади передбачає існування сильної політичної опозиції, яка повинна мати достатні юридичні механізми для контролю над правлячою більшістю через здійснення керівництва важливими постійними і тимчасовими депутатськими комітетами (зокрема тими, які займаються питаннями бюджету, оборони, правоохоронних органів), право висловлювати свою позицію на державних ЗМІ, створювати тіньові структури, аналогічні владним інститутам (скажімо, тіньовий кабінет міністрів).

Вагомий чинник на шляху трансформації посткомуністичної еліти й лідерства – скасування номенклатурних привілеїв і пільг у вигляді непомірно високих зарплат, пенсій, нераціональних доплат, безоплатного отримання житла та державних дач у власність.

Окрім скасування названих привілеїв і пільг, необхідно також забезпечити правові механізми відокремлення бізнесу й політики. Узагальнюючи практику демократичних країн, можемо констатувати, що вирішення цієї проблеми передбачає такі напрями: обов'язкове розміщення в офіційних друкованих та електронних ЗМІ декларацій про доходи і майно посадових осіб, декларацій про передання своєї власності в управління відповідних фінансових інститутів на період виконання ними службових чи депутатських повноважень; установлення прогресивного податку на доходи (зарплату, дивіденди, відсотки від депозитів) та майно (нерухомість, землю, престижні об'єкти рухомості, спадщину) фізичних і юридичних осіб; обов'язковий перехід для посадових осіб та безготівкові форми платежів, щоби забезпечити ефективний контроль над їхніми видатками.

Важливим чинником забезпечення ефективності політичного управління є розвинуте громадянське суспільство. Як засвідчують теорія й історичний досвід, проблеми становлення правової держави, політичних інститутів розвинутої демократії та громадянського суспільства перебувають у прямопропорційній залежності. Тому для здійснення успішних посткомуністичних трансформацій необхідно законодавчо закріпити ті інститути, котрі насамперед стимулюють громадську активність і вплив громадських інститутів на процес прийняття політичних рішень. До них можна зараховувати інститути прямої демократії, легальне лобювання громадськими організаціями різноманітних суспільних інтересів, забезпечення незалежної громадської експертизи проектів політичних рішень, доступу громадян до публічної інформації.

Отже, аналіз критеріїв та чинників політичного управління дає змогу окреслити параметри нової управлінської моделі, спроможної забезпечити демократичний перехід України.

#### Список використаної літератури

1. *Бжезінський З.* Велика шахівниця / З. Бжезінський. – Львів ; Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2000. – 236 с.
2. *Бжезінський З.* Стадії посткомуністичних перетворень / З. Бжезінський // Політологія посткомунізму. – К. : Політ. думка, 1994. – 368 с.
3. *Вахудова М.-А.* Нерозділена Європа. Демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму / М.-А. Вахудова ; пер. з англ. Тараса Цимбала. – К. : Видавн. дім Києво-Могилян. академія, 2009. – 379 с.
4. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/>
5. *Гаврилишин О.* Капіталізм для всіх чи капіталізм для обраних? Розбіжні шляхи посткомуністичних перетворень / О. Гаврилишин; пер. з англ. А. Іщенко. – К. : Видавн. дім «Києво-Могилян. академія», 2007. – 384 с.
6. *Галаган Л.* Президент у системі влади за різних форм державного управління / Л. Галаган // Політ. менеджмент – 2011. – № 4. – С. 8–18.
7. *Гелей С.Д.* Політико-правові системи світу: навч. посіб. / С.Д. Гелей, С.М. Рутар – К. : Центр навч. л-ри, 2012. – 346 с.
8. *Колодій А.* Політична трансформація в Україні: інституції та люди / А. Колодій // Зб. наук. праць. – 2007. – Вип.12. – С. 205–211.
9. *Линц Х.* Опасности президента / Х. Линц [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politzone.in.ua/index.php?id=516>.
10. *Малиновський В. Я.* Державне управління: навч. посіб. / В.Я. Малиновський; 3-тє вид., переробл. і доповн. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
11. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. — 240 с.
12. *Мельник А.Ф.* Державне управління: навч. посіб. / А.Ф.Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна та ін.; 2-ге вид., виправл. і доповн. – К. : Знання, 2004. – 342 с.

13. *Норгаард О.* Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард; пер. з англ. М. Козуба та А. Галушки. – К. : Ніка-центр, 2007. – 424 с.
14. *Норт Д.* Вклад неинституционализма в понимание проблем переходной экономики / Д. Норт // Лекционное выступление Д. Норта 7 марта 1997 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.wider.unu.edu>.
15. *Рудич Ф.* Політичний режим в Україні: спроба політичного аналізу / Ф. Рудич // Політ. менеджмент – 2011. – № 2. – С. 3–13.
16. *Шедяків В.* Стратегічне управління: модернізація країни. Межі можливостей, оптимізація впливів / В. Шедяків // Політ. менеджмент. – 2011. – № 2. – С. 44–53.
17. EBRD Transition Report 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/TR03.pdf>.
18. Freedomhouse [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/2012%20%20NIT%20Tables.pdf>

*Стаття надійшла до редколегії 23.04.2013*

*Прийнята до друку 25.05.2013*

#### **PROBLEMS OF CRITERIES AND FACTORS IN EFFICIENCY OF POLITICAL MANAGEMENT UNDER DEMOCRATIC TRANSITION**

**Petr Hetmanchuk**

*Lviv State University of Internal Affairs, faculty of Psychology,  
the Department of Education and Social Work,  
str. Krivonosy 1, 79000, Lviv, Ukraine  
e-mail: hetmanchukpm@ukr.net*

Questions of fact, the functions of political control and the criteria and factors to ensure its effectiveness in a democratic transit. Particular emphasis is placed on the criteria and factors that characterize the managerial ability of the political elite in an appropriate institutional framework to carry out complex social reforms.

*Key words:* political governance, effectiveness criteria, factors of efficiency, neoliberal paradigm.

#### **ПРОБЛЕМЫ КРИТЕРИЕВ И ФАКТОРОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ТРАНЗИТА**

**Петр Гетьманчук**

*Львовский государственный университет внутренних дел,  
факультет психологии, кафедра педагогики и социальной работы,  
ул. Кривоноса 1, 79000, Львов, Украина  
e-mail: hetmanchukpm@ukr.net*

Рассматриваются вопросы сущности, функций политического управления и критериев обеспечения его эффективности в условиях демократического транзита. Особое внимание уделяется факторам, которые характеризуют способность управленческой политической элиты в соответствующей институциональной системе проводить комплекс общественных реформ.

*Ключевые слова:* политическое управление, критерии эффективности, факторы эффективности, неолиберальная парадигма.