

РОЗДІЛ 4

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ

УДК 321

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2025.41.28>

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ЕФЕКТИВНІСТЬ ВЛАДИ» В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ: ПОЛІТИКО-ЕТИЧНІ ОСНОВИ КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ

THE PROBLEM OF DEFINING THE CONCEPT OF «GOVERNMENT EFFICIENCY» IN THE POLITICAL SYSTEM: POLITICAL AND ETHICAL BASES OF CONCEPTUALIZATION

Баштанник О.В.,*кандидат політичних наук, доцент**доцент кафедри історії та політичної теорії**Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»*

У дослідженні вказується на те, що ефективність реалізації влади до сьогоднішнього дня часто ототожнюється з результативністю виконання прийнятих рішень та розглядається як коротка відповідь на запитання щодо її наявності. Але автор дотримується тієї точки зору, за якої поняття ефективності влади вважається все ж більш складним та комплексним і потребує для свого вивчення застосування відповідних дослідницьких підходів та нормативного підґрунтя. Метою статті є вирішення проблеми основ концептуалізації сутності поняття «ефективність влади» у сучасних політологічних студіях і виокремлення складових її прикладного втілення та наукового дослідження.

В результаті проведеного дослідження можливо стверджувати, що ефективність влади як політико-управлінський феномен у практичному аспекті може бути досліджена методом вимірювання таких основних параметрів її реалізації як результативність впливу, адаптивність управління та забезпечення суспільної підтримки (етичне підґрунтя). Поняття ефективності влади можливо концептуалізувати як здатність впливати на учасників політичного процесу з метою досягнення визначених результатів, формувати необхідні відносини лояльності та відповідати на запити і виклики середовища.

Автор звертає увагу на те, що на сьогодні поширеним є підхід, за якого підвищення ефективності влади розглядається у надто прикладному вимірі, та зводиться до формулювання рекомендацій для діяльності окремих органів влади, або посилення політичних інституцій, що не завжди сприяє вирішенню проблеми у довгостроковій перспективі та на нормативно-ціннісній основі. Також, не слід беззастережно покладатися на дані, отримані в ході розрахунку різноманітних міжнародних індексів щодо особливостей соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку країн світу, в рамках яких також досліджується складова ефективності реалізації влади.

Ключові слова: влада, державна влада, ефективність влади, результативність, адаптивність, підтримка, норми, цінності.

The study indicates that the efficiency of the power realization to this day is often identified with the effectiveness of the decisions made implementation and is considered as a short answer to the question of its existence. But the author adheres to the point of view that the concept of government efficiency is considered more complex and comprehensive, also it requires the application of appropriate research approaches and a normative basis for its study. The purpose of the article is to solution the problem of the foundations of conceptualizing the essence of the notion of «government efficiency» in modern political science studies and to identify the components of its applied implementation and scientific research.

As a result of the analysis, we concluded that the efficiency of government as a political and managerial phenomenon in a practical aspect can be investigated by measuring such basic parameters of its implementation as the productive of influence, the adaptability of management, and the provision of public support (ethical background). The notion of government efficiency can be conceptualized as the ability to influence participants in the political process in order to achieve certain results, form the necessary loyalty relationships, and respond to the demands and challenges of the environment.

The author draws attention to the fact that today the approach is widespread in which increasing the efficiency of government is considered in an overly applied dimension and is reduced to formulating recommendations for activities of particular government authorities or strengthening of political institutions, which does not always contribute to solving the problem in the long term and on a normative and value basis. Also, should not unconditionally rely on data obtained during the calculation of international indices regarding the characteristics of the socio-economic and public policy development of various countries, within the framework of which the component of the exercise of government efficiency is also studied.

Key words: power, state power, government efficiency, effectiveness, adaptability, support, norms, values.

Постановка проблеми. Влада є важливим явищем для вивчення сутності політики ще з давніх часів, і залишається центральним об'єктом дослідження сучасної політичної науки та значущим елементом аналізу для інших суспільних наук. Втім, ефективність її реалізації і до сьогоднішнього дня часто ототожнюється з результативністю виконання прийнятих рішень та розглядається як коротка відповідь на запитання щодо її наявності. Але ми дотримуємося тієї точки зору, за якої поняття ефективності влади вважається все ж більш складним та комплексним і потребує для свого вивчення застосування відповідних дослідницьких підходів та нормативного підґрунтя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що в українському науковому просторі ефективність влади переважно досліджується як опосередкована складова аналізу певного предметного поля вивчення. Наприклад, в рамках політичної науки Д. Гаврилюк розглядає її як елемент формування легітимності влади, О. Скрипник – як параметр функціонування інститутів влади, пов'язаний із виборчими процесами, С. Бульбенюк аналізує ефективність влади з точки зору політичної антропології, та ін. Дослідження ефективності реалізації державної влади в науці державного управління характеризується, у більшості своїй, високим рівнем прикладного спрямування аналізу. Так, наприклад, Б. Гребенюк вивчає ефективність державних органів у боротьбі з корупцією, М. Нинюк досліджує ефективність функціонування органів державної влади в умовах війни, О. Руснак – актуальні загальні підходи до оцінювання ефективності публічного управління, та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Ми вважаємо за необхідне виокремити такі складові поняття ефективності влади, вивчення яких сприяло б максимально конкретному науковому дослідженню, але, в той же час, і комплексному змістовному вираженню сутності даного феномену.

Метою статті є вирішення проблеми основ концептуалізації сутності поняття «ефективність влади» у сучасних політологічних студіях і виокремлення складових її прикладного втілення та наукового дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як ми вже відзначали, категорія ефективності влади має як теоретичний, так і прикладний вимір змістовного наповнення, що кореспондує як до фундаментального рівня дослідження феномену владних відносин, так і до прикладного рівня реалізації управлінської діяльності відповідно. Особливого значення проблема ефективності влади набуває у контексті реалізації державної влади, яка повинна гарантувати формулювання та впровадження науково обґрунтованого, комплексного та послідовного політичного курсу, забезпечення

надання необхідних послуг для всіх громадян, досягнення поставлених цілей з оптимальним та підзвітним використанням ресурсів.

Сучасними українськими вченими пропонуються різні підходи до виокремлення критеріїв вимірювання ефективності реалізації влади управлінськими структурами, передовсім органами публічної влади. Наприклад, С. Базика розрізняє два основних підходи до оцінювання ефективності публічного управління: «1) з позиції об'єкта управління мова йде про оцінку ефективності соціально-економічної системи, яка поділяється на: оцінку фактичних показників (результатів) розвитку та оцінку стратегічних факторів (ресурсів) розвитку; 2) оцінка безпосереднього управління може проводитися як через аналіз ефективності управлінських дій, так і через оцінку ефективності осіб, які здійснюють управління» [1, с. 32]. При цьому автор самостійно віддає перевагу першій групі критеріїв, і ми погоджуємося з ним у тому, що вони більше відповідають особливостям функціонування сучасних механізмів управління в країнах з демократичним типом врядування.

С. Матчук та М. Фурдига формують концептологічний простір поняття ефективності влади у вимірі дослідження ефективності управління органами публічної влади, та виокремлюють в ньому такі складові елементи, як:

«а) досягнення цілей, що вимірюється здатністю органів публічної влади досягати цілей і завдань, які вони перед собою ставлять; ...

б) оптимальне використання ресурсів, передбачає економне та ефективне використання фінансових, людських і матеріальних ресурсів; ...

в) ефективність процесу, залежить від того, наскільки ефективно орган влади виконує свої функції та завдання, а також швидкість прийняття рішень, якість надання послуг та задоволеність громадян;

г) відкритість та підзвітність, полягає у тому, що влада забезпечує доступність інформації громадянам про свою діяльність, а також розуміння і врахування потреб та очікувань громадян» [2, с. 42].

У прикладному вираженні ефективності влади як характеристики діяльності відповідних структур та за сучасних умов впливу на політичну систему суспільства викликів надзвичайного характеру (дія правового режиму воєнного стану), А. Шаповалова наголошує на тому, що необхідно посилити практику належного управління державним сектором, щоб забезпечити більшу ефективність і підзвітність державних установ. Це може включати заходи, спрямовані на сприяння більшій конкуренції та різноманітності в державному адміністративному управлінні, покращення набору кадрів і їх прозорості, а також посилення управління державними фінансами [3, с. 370].

Формулювання практичних рекомендацій є, безсумнівно, важливим доробком прикладних досліджень управлінських відносин, але ми вважаємо, що перед тим слід визначити основні параметри ефективності влади – її прояву в дійсності, вимірювання та корегування (у разі необхідності).

Результативність впливу як найбільш типовий параметр ефективності влади залежить від природи суб'єкта політики, який його здійснює. Суспільні діячі всіляко пропагують ідеї, які є основоположними для певних ідеологічних доктрин, політичні лідери мають виконувати програмні положення політичних сил, до яких вони належні (що можливо виявити через контент-аналіз відповідних інформаційних матеріалів). Найбільш значущою є діяльність посадових осіб органів державної влади, які під час здійснення своїх повноважень мають керуватися положеннями вітчизняних та міжнародних нормативно-правових актів. Відповідальність цих учасників політичного процесу полягає у забезпеченні ефективного функціонування інституцій державної влади як організаційних структур (досліджуються шляхом використання відповідних індексів, наприклад, індекс якості законодавчого процесу). У даному сенсі доцільно говорити про ефективність влади, виражену через інституційну спроможність як в першу чергу атрибут функціонування інституцій державного управління. Категорія результативності загалом є складною за своїм змістовним наповненням, що відображається у потребі переважно комплексної репрезентації показників, у яких вона виражається. Наприклад, аналізуючи результативність виконання державної Програми «Молодь України» за 2018 р., фахівці Державного інституту сімейної та молодіжної політики формулюють поняття інтегрованого показника результативності, та зазначають, що «інтегрований показник результативності виконання Програми обчислюється як добуток інтегрованого показника економічного виконання програми на інтегрований показник соціального виконання програми» [4, с. 120]. Проблема ефективності влади у контексті дослідження ефективності реалізації влади органами державного управління є також однією із важливих складових забезпечення національної безпеки. Українськими вченими із сфери воєнно-стратегічних досліджень в контексті даної проблематики наголошується на тому, що «стратегічне планування в силах оборони має базуватися на результатах комплексного оборонного огляду усіх складових сил оборони і містити основні вихідні дані для розроблення стратегії їх розвитку з урахуванням стратегічних прогнозів соціально-економічного розвитку держави, її оборонних та ресурсних спроможностей» [5, с. 35]. Аспект інституційної спроможності також досліджується щодо функціонування інших інститутів

політичної системи, у тому числі неформальних. Інституційну спроможність держави вимірюють за такими індикаторами: «ефективність системи державного управління; якість регуляторних процедур; дотримання принципів верховенства права; рівень контрольованості корупції; залученість громадян до формування політик; дотримання свобод» [6, с. 50].

Адаптивність управління як параметр ефективності влади вказує на те, яким чином суб'єкти політичного процесу можуть здійснювати вплив різної природи (примус, авторитет, маніпуляції та ін.) в кризових або трансформаційних обставинах. Наприклад, в результаті дослідження колективом Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України адаптивних змін політичного поля України в умовах війни, О. Рафальським було вказано, що «загальний аналіз політичного простору України воєнного часу дає підстави стверджувати про в цілому успішну його адаптацію до кризових реалій. Держава зберегла свою інституційну спроможність, а народна стійкість дає підстави впевнено заглянути у період повоєнного оновлення країни» [7, с. 671]. Підтримка реформ чи опір їм в умовах демократичного транзиту, спрямованість на інтеграцію до розвинутого цивілізаційного простору або ні, а найголовніше: здатність до подолання загроз для існування державності як такої – все це вказує на те, наскільки ефективно можливо реалізувати владу в умовах мінливого внутрішнього та зовнішнього середовища політичної системи, спираючись на регулятори нормативного характеру. Так, актуальною для України є необхідність адаптації національного законодавства до правової системи Європейського Союзу з огляду на закріплення в Конституції України незворотності її європейського та євроатлантичного курсу на інтеграцію до ЄС та НАТО. Як уточнюють вітчизняні дослідники, «швидкість адаптації законодавства України до права ЄС буде визначатися наявністю ефективних правових та інституційних механізмів взаємодії Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів, взаємодії України з інституціями ЄС та державами-членами щодо методичної допомоги та обміну досвідом з питань євроінтеграції, а також належного методичного, організаційного, кадрового, фінансового забезпечення діяльності з адаптації національного законодавства» [8, с. 125]. У прикладному вимірі втілення і спостереження ефективності влади (визнання її такою та означування) дієвості можуть набувати неформальні норми, практики поведінки, зумовлені культурно-ціннісними факторами. Втім, на вказані процеси визначальним має бути вплив реалізації державної влади та механізмів державного управління, які можуть адаптуватися до кризових обставин шляхом застосування антикризових

управлінських стратегій. «Сутність адаптивного управління відповідає принциповим положенням антикризового державного управління, що обумовлює доцільність і ефективність використання адаптивних методів управління соціально-економічними процесами в умовах кризового стану керованої системи. Проте включення адаптивних методів у структуру антикризового державного управління потребує принципово нових алгоритмів і схем стратегічного планування та управління реалізацією стратегій, у тому числі і управління проектами» [9, с. 64].

Суспільна підтримка як параметр ефективності влади кількісно відображається в, наприклад, рейтингах довіри до суспільних діячів, політичних лідерів, високопосадовців та вказує на особливості сприйняття діяльності цих акторів політичного процесу, переконаності суспільства у їх легітимності. А. Кохан вказує на особливу значущість даної складової загального показника ефективності влади для реалізації влади державної: «Суспільна підтримка – основа нової, демократичної управлінської філософії, кінцева мета, яку повинні ставити перед собою органи публічної влади. Це важлива форма реалізації демократії: сприяння, схвалення, сприйняття, оціночне ставлення суспільства до органів державної влади та впроваджуваної ними державної політики» [10, с. 128]. Конкретизовані вище показники суспільної підтримки слід все ж сприймати виважено, оскільки громадяни можуть залишити поза увагою реальний потенціал здійснення влади, що може бути недостатнім для суспільних діячів, також, як показує практика, зниження рівня довіри до вищих посадових осіб не обов'язково буде спонукати населення до громадянської непокори. Поняття довіри є, з етичної точки зору, складним для розуміння в площині соціальної взаємодії, а в сфері реалізації владних відносин, просторі політичного буття може набувати додаткових сенсів. «Довіра, як явище культурологічного виміру, є одним із базових елементів демократії і пов'язане із цінностями відповідальності та авторитету суб'єкта політики, відтворює рівень політичної свідомості та культури як цього суб'єкта, так і суспільства загалом» [11, с. 18]. Втім, очевидно, що забезпечення суспільної підтримки можливо досягнути у різний спосіб, що зумовлено типом політичного режиму в державі, однак без високих показників цієї складової ефективна реалізація влади буде суттєво ускладнена. О. Висоцький, як фахівець із аналізу сутності політичної влади, виокремлював підтримку серед вимірів легітимності влади: підтримка центральних принципів режиму та його інституцій, підтримка керівництва країни та місцевих органів влади та підтримка окремих представників державної влади та політичних акторів [12, с. 100-101]. Ми вважаємо за

необхідне акцентувати, що при дослідженні цих, на перший погляд, позитивних проявів управлінських відносин та характеристик політичного процесу важливо з'ясувати два основні аспекти: якими чинниками зумовлена суспільна підтримка політичного режиму та до яких макросоціальних наслідків вона може призводити. Акцентування на цих аспектах є не випадковим: у сучасному світі поширення маніпуляцій інформаційними даними та складна соціально-економічна ситуація можуть сприяти формуванню підтримки влади на основі апатії та зневіри (відсутності внутрішнього спротиву), і спрямовувати її наявний потенціал на сферу зовнішньої політики, яка набуває загарбницького характеру – але це створює ілюзію успіху та розвитку суспільно-політичних процесів у країні-агресорі.

Ефективність влади в прикладній площині може бути вимірюваною за допомогою різних інтегрованих показників та індексів, зокрема, індикаторів врядування Світового банку (якість публічних послуг, спроможність державної служби та незалежність державної служби від політичного тиску), Індексу людського розвитку (якість надання публічних послуг), Індексу сприйняття корупції (сприйняття рівня корупції в державному секторі, що опосередковано відображає ефективність уряду), Індексу Бертельсмана, опитувань суспільної думки тощо. Інформаційні дані, отримані в результаті розрахунку відзначених нами та багатьох інших індексів вимірювання соціально-економічних та суспільно-політичних особливостей розвитку країн світу, на сьогоднішній день широко використовують як іноземні, так і українські вчені. Наприклад, Н. Орлова та М. Лукашук реалізували ґрунтовне дослідження проблем та інструментів оцінювання ефективності державного управління, в рамках якого було «вивчено методи аналізу та оцінки ефективності державного управління у глобальних та євроінтеграційних вимірах для визначення напрямів подальших трансформацій у державному управлінні України в процесі реалізації державної політики України. Визначено пріоритетні цілі ефективного врядування в Україні, проаналізовано міжнародні та європейські індекси оцінки якості та ефективності державного управління за різними показниками та ознаками (Global Competitiveness Index, Democracy Index, Corruption Perceptions Index та ін.)» [13, с. 118]. Також, М. Бучин, як вчений із галузі політичних наук, у одній зі своїх широко відомих статей щодо проблем демократичного урядування акцентує увагу на тому, що «важливе місце у дослідженні рівня демократичності суспільного ладу займають підходи до індексування демократії. Під індексом розуміють показник активності, дієвості чи іншої формальної оцінки об'єкта. Причиною розроблення індексів демо-

кратії є, насамперед, бажання оцінити ефективність функціонування і трансформації політичної системи» [14, с. 10]. Окрім сфери суто наукових досліджень, вимірювання ефективності реалізації влади здійснюється також фахівцями деяких міжнародних фінансово-кредитних установ, наприклад, «окремі індекси були виділені експертами Світового банку на основі їх визначення державного управління (Governance) як сукупності традицій та інституційних утворень, за допомогою яких органи влади керують країною. Кожна держава по кожному з шести індексів отримує свій рейтинг. Загальний підсумковий рейтинг не складається. Розгляд шести складових індексу якості державного управління дозволяє побачити чітку фінансово-економічну спрямованість його вимірювання» [15, с. 54].

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. В результаті проведеного аналізу ми дійшли висновку, що ефективність влади як політико-управлінський феномен у практичному аспекті може бути досліджена методом вимірювання таких основних параметрів її реалізації як результативність впливу, адаптивність управління та забезпечення суспільної підтримки

(етичне підґрунтя). Поняття ефективності влади можливо концептуалізувати як здатність впливати на учасників політичного процесу з метою досягнення визначених результатів, формувати необхідні відносини лояльності та відповідати на запити і виклики середовища. На сьогодні поширеним є підхід, за якого підвищення ефективності влади розглядається у надто прикладному вимірі, та зводиться до формулювання рекомендацій для діяльності окремих органів влади, або посилення політичних інституцій, що не завжди сприяє вирішенню проблеми у довгостроковій перспективі та на нормативно-ціннісній основі. Також, на нашу думку, не слід беззастережно покладатися на дані, отримані в ході розрахунку різноманітних міжнародних індексів щодо особливостей соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку країн світу, в рамках яких також досліджується складова ефективності реалізації влади. Вихідні кількісні дані та отримані числові результати проведеного вимірювання необхідно аналізувати з урахуванням багатоаспектного контексту, в якому вони формувалися, та на основі додаткового якісного аналізу виокремлених вище базових параметрів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Базика С. Підходи до оцінювання ефективності публічного управління у світовій практиці. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 4. С. 30-35.
2. Матчук С., Фурдига М. Ефективність управління органами публічної влади: концепція, умови та методологія. *Юридичний вісник*. 2024. № 2. С. 38-44. DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v2.2024.5>
3. Шаповалова А. Ефективність діяльності органів державної влади під час російсько-української війни. *Вісник Львівського університету. Серія: філософсько-політологічні студії*. 2023. Вип. 46. С. 365-372. DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2023.46.46>
4. Моніторинг і оцінка результативності та ефективності політики у молодіжній сфері: Кол. монографія / І. Пеша, В. Коляда, Н. Тілікіна, О. Ярошенко. Київ: ГО «Інститут молоді», 2023. 308 с.
5. Сурков О. Підхід до визначення сутності понять «спроможність», «можливість», «здатність» сил оборони для вдосконалення основ стратегічного управління. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2017. № 1. С. 35-40.
6. Зеленько Г. Інституційна спроможність України в умовах війни: Стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 23 серпня 2024 року. *Вісник Національної академії наук України*. 2024. № 9. С. 49–58. DOI <https://doi.org/10.15407/visn2024.09.049>
7. Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни : монографія / за ред. О. Рафальського, О. Майборода. Київ : ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. 672 с.
8. Риндюк В., Кучинська О. Адаптація національного законодавства до права ЄС: досвід держав-членів та держав-кандидатів для України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2024. Вип. 82. Ч. 1. С. 120-126. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.1.17>
9. Сенча І. Застосування адаптивних методів управління в антикризовому державному управлінні: теоретичний аспект. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 61-64.
10. Кохан А. Суспільна підтримка – основа нової управлінської філософії. *Інвестиції : практика та досвід*. 2013. № 11. С. 126-129.
11. Остапенко М., Бунгеа Л. Довіра до влади як ресурс розвитку суспільства. *Регіональні студії*. 2023. № 35. С. 16-21. DOI <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2023.35.2>
12. Висоцький О. Ю. Політична влада в Україні: проблеми легітимзації та модернізації : монографія / О. Висоцький. Дніпро : Інновація, 2012. 132 с.
13. Орлова Н. Лукашук М. Оцінка ефективності державного управління / Стратегія сучасного розвитку України: синтез правових, освітніх та економічних механізмів: колективна монографія / за заг. ред.

проф. Г. Старченка. Чернігів : ГО «Науково-освітній інноваційний центр суспільних трансформацій», 2022. 283 с. С. 118-132. DOI <https://doi.org/10.54929/monograph-12-2022-03-02>

14. Бучин М. Політологічний аналіз основних методик вимірювання рівня демократії у світі. *Humanitarian vision*. 2016. Vol. 2. Num. 1. С. 9-13.

15. Бутирська Т., Дзвінчук Д. Складові індексу якості державного управління як основа парадигми державного будівництва. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 5-6 (43-44). С. 52-62.