

8. Романюк О.І. Кінець транзитології” чи криза її первинної парадигми? [Електронний ресурс] / О.І. Романюк // Політичний менеджмент. – 2011. – № 2(47), – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=69&c=15877>
9. Gans-Morse J. Searching for Transitologists: Contemporary Theories of Post-Communist Transitions and the Myth of a Dominant Paradigm / J. Gans-Morse // Post-Soviet Affairs,- 2004, 20,4 – P. 320–349.
10. Plattner M. Reconsidering the Transition Paradigm / M. Plattner // Journal of Democracy – 2014, 25:1 (January): – P. 86-100.
11. Лакатос И. История науки и ее рациональные конструкции [Електронний ресурс] / Имре Лакатос. – Режим доступу <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000330/index.shtml><http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000330/index.shtml>

УДК 328.13-027.236[(47+57:1-55)]:303.7

Осадчук І. Ю.

Львівський національний
університет імені Івана Франка

ЕФЕКТИВНІСТЬ УРЯДІВ У ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇНАХ

Проаналізовано поняття „ефективність уряду”. Визначено основні підходи до ефективності уряду в політичній науці. Виокремлено індикатори ефективності урядів. На підставі спеціальних методик оцінено ефективність урядів у пострадянських країнах. З’ясовано кореляцію між типами політичних режимів та критеріями ефективності урядів у пострадянських країнах.

Ключові слова: ефективність уряду, пострадянські країни, якість бюрократії, індекс трансформації, статусний індекс, індекс управління.

Осадчук И. Ю.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ

Проанализировано понятие „эффективность правительства”. Определены основные подходы к эффективности правительства в политической науке. Выделены индикаторы эффективности правительств. На основании специальных методик оценена эффективность правительств в постсоветских странах. Выяснена корреляция между типами политических режимов и критериями эффективности правительств в постсоветских странах.

Ключевые слова: эффективность правительства, постсоветские страны, качество бюрократии, индекс трансформации, статусный индекс, индекс управления.

Osadchuk I. Y.

THE EFFECTIVENESS OF GOVERNMENTS IN POST-SOVIET COUNTRIES

The concept of „government effectiveness” is analyzed. The main approaches to the government effectiveness in political science are defined. Indicators of the effectiveness of governments are determined. On the basis of special methods the effectiveness of governments in post-Soviet countries is evaluated. Correlation between the types of political regimes and indicators of the effectiveness of governments in post-Soviet countries is ascertained.

Key words: government effectiveness, post-Soviet countries, quality of bureaucracy, transformation index, status index, management index.

Ефективність уряду є одним із ключових елементів у структурі ефективності урядування. Своєю чергою ефективність урядування – це спосіб, за допомогою якого влада здійснює управління економічними та соціальними ресурсами країни з метою свого розвитку [1, с. 378]. Досвід функціонування політичних систем країн пострадянського простору засвідчив необхідність аналізу діяльності урядів цих країн, зокрема, їхньої ефективності. *Метою дослідження* є оцінка ефективності урядів та з'ясування кореляції між типами політичних режимів і критеріями ефективності урядів у пострадянських країнах. До аналізу включено одинадцять країн пострадянського простору (Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію, Казахстан, Киргизстан, Молдову, Росію, Таджикистан, Туркменістан і Узбекистан).

У політичній науці виокремлюють *три основні підходи до ефективності уряду*:

1) *ефективність (як продуктивність)* – це набір певних результатів діяльності уряду щодо поставлених завдань. Тут ефективність визначається тим, чи уряд досягнув своїх цілей (чи не досягнув);

2) *ефективність (як відповідальність)* – це набір показників, які свідчать про підконтрольність урядового кабінету певним лімітам і правилам, що похідні від наслідків політичних систем (мається на увазі також і відповідальність запитам виборців щодо поточних і довгострокових перспектив);

3) *ефективність (як структурність)* – це міра того, наскільки внутрішня конструкція урядового кабінету відповідає ідеям про продуктивність та відповідальність цього кабінету. В цьому контексті ефективність урядового кабінету може бути оцінена кризь дві призми: а) відповідальність і продуктивність кабінету загалом (як структури виконавчої влади); б) відповідальність окремих компонентів урядових кабінетів (тут мова

йде насамперед про посади міністрів) [1, с. 323-324; 2; 3].

На основі вищезазначених підходів *ефективність уряду* визначають на основі сприйняття того, наскільки ефективно уряд працює в напрямі надання державних послуг або у площині забезпечення якості державної служби, у сенсі забезпечення певного ступеня незалежності від політичного тиску та у ракурсі оцінювання якості прийнятих та імплементованих політичних рішень, а також із посилання на те, наскільки урядова політика отримує довіру громадян тих чи інших країн [1, с. 339].

Критерієм оцінювання ефективності урядів, запропонованим британським дослідницьким центром Economist Intelligence Unit (EIU), є *якість бюрократії, її інституціональна ефективність та оцінка надмірності бюрократії* (англ. quality of bureaucracy/institutional effectiveness, excessive bureaucracy/red tape). Як частковий інтерпретатор індексу демократії (Democracy Index), роль бюрократії почали аналізувати ще у 1996 р. За даними аналізу (табл. 1) найвища якість бюрократії в Грузії, а найнижча – в Таджикистані, Туркменістані, Узбекистані. Проміжні показники характерні для Вірменії, Росії, Білорусі, Казахстану, Киргизстану й Молдови [4]. Протягом останніх кількох років помічено кореляцію: країни, в яких функціонують партійні кабінети (Грузія з 2012 р., Вірменія з 1999 р.), характеризуються вищими показниками якості бюрократії, ніж країни, для яких властиві технократичні (непартійні) кабінети. Виняток тут становлять Молдова (всі кабінети, за винятком кабінету Д. Брагіша, були партійними) і Киргизстан (з 2010 р. функціонують тільки партійні кабінети), в яких показники якості бюрократії є однаковими з аналогічними показниками в Білорусі, Казахстані (традиційно формуються технократичні/непартійні кабінети).

Таблиця 1

Маркери урядової ефективності за даними Economist Intelligence Unit в пострадянських країнах (1996–2013 рр.)

Рік	АЗЕ	БЛР	ВРМ	ГРЗ	КАЗ	КГЗ	МЛД	РОС	ТДЖ	ТКМ	УЗБ
1996	0,13	–	–	–	0,00	–	0,13	0,13	–	–	0,00
1998	0,13	–	–	–	0,00	–	0,13	0,00	–	–	0,00
2000	0,13	–	–	–	0,00	–	0,00	0,00	–	–	0,00
2002	0,00	–	–	–	0,00	–	0,00	0,13	–	–	0,00
2003	0,00	–	–	–	0,00	–	0,00	0,13	–	–	0,00
2004	0,00	–	–	–	0,00	–	0,00	0,13	–	–	0,00
2005	0,00	–	–	–	0,00	–	0,00	0,13	–	0,00	0,00

2006	0,00	0,13	0,25	0,38	0,13	0,13	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00
2007	0,00	0,13	0,25	0,56	0,13	0,13	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00
2008	0,00	0,13	0,25	0,63	0,13	0,13	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00
2009	0,00	0,13	0,25	0,63	0,13	0,13	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00
2010	0,00	0,13	0,25	0,63	0,13	0,13	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00
2011	0,00	0,13	0,25	0,63	0,13	0,13	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00
2012	0,00	0,13	0,25	0,63	0,13	0,13	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00
2013	0,25	0,13	0,38	0,63	0,13	0,13	0,13	0,25	0,00	0,00	0,00

Якість бюрократичного апарату (англ. bureaucratic quality) оцінюють також за допомогою методики „International Country Risk Guide” (ICRG), запропонованої групою Political Risk Services (PRS). Ця техніка була започаткована ще у 1984 р. Найвищі показники якості бюрократичного апарату

станом на 2013 р. (табл. 2) характерні для Казахстану (якість бюрократії оцінено як 0,50). Своєю чергою Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Молдова та Росія отримують індекс на рівні 0,25 [5]. Дані щодо інших пострадянських країн не запропоновано.

Таблиця 2

Маркери урядової ефективності за даними „International Country Risk Guide” в пострадянських країнах (1996–2013 рр.)

Рік	АЗЕ	БЛР	ВРМ	КАЗ	МЛД	РОС
1996	–	–	–	–	–	0,50
1998	0,25	0,25	0,25	0,50	0,50	0,25
2000	0,25	0,25	0,25	0,50	0,50	0,25
2002	0,25	0,25	0,25	0,50	0,50	0,25
2003	0,25	0,25	0,25	0,50	0,50	0,25
2004	0,25	0,25	0,25	0,50	0,25	0,25
2005	0,25	0,25	0,25	0,50	0,25	0,25
2006	0,25	0,25	0,25	0,50	0,25	0,25
2007	0,25	0,25	0,25	0,50	0,25	0,25
2008	0,25	0,25	0,25	0,50	0,25	0,25
2009	0,25	0,25	0,25	0,50	0,25	0,25
2010	0,25	0,25	0,25	0,50	0,25	0,25
2011	0,25	0,25	0,25	0,50	0,25	0,25
2012	0,25	0,25	0,25	0,50	0,25	0,25
2013	0,25	0,25	0,25	0,50	0,25	0,25

Ще однією методикою оцінки урядової ефективності є набір маркерних показників під назвою „Global Insight Business Risk and Conditions”, серед яких виокремлюють такі: *рівень розвитку бюрократії й послідовність політичного процесу, а також перспективного планування* (англ. bureaucracy, policy consistency and forward planning). Найвищий рівень розвитку бюрократії й послідовності політичного процесу, а також перспектив-

ного планування станом на 2013 р. (табл. 3) характерний для Вірменії, Грузії та Молдови, а найнижчий – для Білорусі, Казахстану, Таджикистану, Туркменістану й Узбекистану. Проміжні позиції властиві для Азербайджану та Киргизстану [6]. Встановлено кореляцію: ефективність партійних урядів (Грузія з 2012 р., Вірменія з 1999 р., Молдова) є вищою, ніж технократичних (непартійних).

Таблиця 3

Маркери урядової ефективності за даними „Global Insight Business Risk and Conditions” в пострадянських країнах (1996–2013 рр.)

Рік	АЗЕ	БЛР	ВРМ	ГРЗ	КАЗ	КГЗ	МЛД	РОС	ТДЖ	ТКМ	УЗБ
1996	0,31	0,44	0,44	0,38	0,31	0,44	0,50	0,44	0,19	0,25	–
1998	0,31	0,44	0,44	0,38	0,31	0,44	0,50	0,44	0,19	0,25	–
2000	0,31	0,38	0,44	0,44	0,31	0,44	0,50	0,44	0,25	0,25	–
2002	0,38	0,31	0,63	0,44	0,25	0,44	0,50	0,50	0,25	0,25	0,31
2003	0,44	0,31	0,63	0,50	0,38	0,44	0,50	0,50	0,25	0,25	0,31
2004	0,46	0,28	0,63	0,47	0,38	0,40	0,50	0,51	0,32	0,25	0,35
2005	0,44	0,31	0,63	0,50	0,38	0,38	0,50	0,50	0,25	0,19	0,31
2006	0,44	0,19	0,63	0,50	0,38	0,38	0,50	0,44	0,25	0,25	0,31
2007	0,44	0,19	0,56	0,50	0,31	0,38	0,50	0,50	0,31	0,31	0,44
2008	0,44	0,25	0,63	0,50	0,38	0,38	0,50	0,50	0,31	0,31	0,44
2009	0,44	0,25	0,69	0,50	0,38	0,31	0,56	0,50	0,31	0,31	0,44
2010	0,44	0,25	0,69	0,56	0,38	0,44	0,56	0,44	0,31	0,25	0,38
2011	0,44	0,25	0,75	0,75	0,38	0,50	0,56	0,44	0,31	0,25	0,38
2012	0,44	0,25	0,75	0,75	0,38	0,50	0,56	0,44	0,31	0,31	0,38
2013	0,50	0,25	0,75	0,69	0,31	0,50	0,56	0,44	0,31	0,31	0,38

Наступним зведеним індикатором урядової ефективності є „Gallup World Poll” (GWP), запропонований компанією Gallup. GWP включає такі показники: *задоволеність системою громадського транспорту, системою доріг та системою освіти* (англ. *satisfaction with public transportation system, satisfaction with roads and highways,*

satisfaction with education system). Найвищі показники урядової ефективності за даними GWP станом на 2013 р. (табл. 4) зафіксовано в Узбекистані, Грузії й Туркменістані, а найнижчі – в Росії, Молдові, Таджикистані, Казахстані та Вірменії. Проміжні показники характерні для Азербайджану, Білорусі й Киргизстану [7].

Таблиця 4

Маркери урядової ефективності за даними „Gallup World Poll” в пострадянських країнах (1996–2013 рр.)

Рік	АЗЕ	БЛР	ВРМ	ГРЗ	КАЗ	КГЗ	МЛД	РОС	ТДЖ	ТКМ	УЗБ
2006	0,49	0,60	0,59	0,54	0,58	0,43	0,45	0,46	0,48	–	–
2007	0,49	0,60	0,48	0,51	0,48	0,47	0,44	0,39	0,53	–	–
2008	0,50	0,59	0,55	0,64	0,48	0,52	0,46	0,45	0,52	–	0,72
2009	0,56	0,58	0,55	0,66	0,53	0,55	0,45	0,43	0,63	–	0,78
2010	0,52	0,59	0,51	0,71	0,50	0,58	0,42	0,45	0,59	–	0,75
2011	0,52	0,56	0,46	0,72	0,47	0,49	0,42	0,42	0,64	–	0,79
2012	0,55	0,54	0,51	0,69	0,53	0,52	0,44	0,40	0,59	0,72	0,75
2013	0,58	0,55	0,49	0,68	0,47	0,52	0,44	0,42	0,48	0,68	0,76

Важливою методикою оцінки урядової ефективності є перелік індикаторів, що стосується щорічного набору даних програми „Business Environment and Enterprise Performance Survey”, яку оприлюднює Світо-

вий банк і Європейський банк реконструкції та розвитку стосовно перехідних країн Європи та Азії. Методику запропоновано у 1999 р., спрямовано на транзитні економіки країн колишнього СРСР. У цілому програма

сфокусована на оцінювання ефективності, регуляторного й інвестиційного клімату в розвитку бізнесу. Станом на 2013 р. найвищі показники ефективності, регуляторного й інвестиційного клімату в розвитку бізнесу

характерні для Азербайджану, а найнижчі – для Киргизстану. Впродовж 2000–2013 рр. тільки для Азербайджану властиве постійне зростання зазначених показників (табл. 5) [8].

Таблиця 5

Маркери урядової ефективності за даними „Business Environment and Enterprise Performance Survey” в пострадянських країнах (2000–2013 рр.)

Рік	АЗЕ	БЛР	ВРМ	ГРЗ	КАЗ	КГЗ	МЛД	РОС	ТДЖ	УЗБ
2000	0,59	0,74	0,74	0,59	0,64	0,63	0,49	0,64	–	0,70
2002–2004	0,83	0,92	0,73	0,72	0,89	0,82	0,84	0,85	0,70	0,85
2005–2007	0,86	0,92	0,76	0,67	0,89	0,88	0,84	0,87	0,78	0,84
2008–2011	0,84	0,54	0,67	0,59	0,53	0,50	0,61	0,56	0,67	0,69
2013	0,98	0,89	0,92	0,78	0,89	0,75	0,83	0,79	0,80	0,92

Для інтерпретації того, наскільки уряд сприяє можливості досягнення управлінського консенсусу, при цьому проводячи ефективне управління, яке ґрунтується на ефективному використанні ресурсів, Д. Кауфманн пропонує звертатись до так званого „індексу трансформації” – „Bertelsmann Transformation Index” [9]. Цей індекс включає два показники – „статусний індекс” (англ. status index) та „індекс управління” (англ. management index), які побудовані на поетапному оцінюванні різних маркерів, розміщених у категоріях *розвитку демократії, ринкової економіки, а також державного управління*. Демократія передбачає аналіз таких показників: державність і політична участь, верховенство права й стабільність демократичних інституцій, політична/соціальна інтеграція. Ринкова економіка спирається на такі показники:

рівень соціально-економічного розвитку, валютно-цінова стабільність, організація ринку, приватна власність, режим добробуту, економічні показники й стійкість. Своєю чергою, управління в основі має такі детермінанти: рівень складності, управлінські можливості, ефективність поділу ресурсів, досягнення консенсусу й міжнародна співпраця. Всього задіяно 17 критеріїв. Статусний індекс спирається на показники, які отримано з приводу оцінювання демократії та ринкової економіки; індекс управління вибудовується на підставі оцінювання показників державного менеджменту. Кожний із показників щодо транзитних країн оцінено за шкалою від 1 (як найнижчий) до 10 (як найвищий).

Таблиця 6

Статусний індекс та індекс управління в пострадянських країнах за методикою „Bertelsmann Transformation Index” (2003–2014 рр.)

Рік	Інд	АЗЕ	БЛР	ВРМ	ГРЗ	КАЗ	КГЗ	МЛД	РОС	ТДЖ	ТКМ	УЗБ
2003	СІ	4,47	3,99	5,74	4,06	5,24	4,61	4,06	6,00	3,27	3,36	3,50
	ІУ	3,27	2,16	5,01	2,39	3,30	3,50	3,23	5,47	3,18	1,19	1,52
2006	СІ	4,51	4,47	6,26	5,73	5,48	4,76	5,06	6,14	3,50	3,20	3,46
	ІУ	3,49	2,73	5,07	5,90	4,13	4,17	3,50	3,84	4,48	1,83	2,17
2008	СІ	4,51	4,47	6,41	6,60	5,53	5,80	5,93	5,94	3,80	3,34	3,68
	ІУ	3,83	2,89	5,14	6,36	4,69	4,67	4,48	3,84	4,46	2,00	2,24
2010	СІ	4,85	4,52	5,75	6,03	5,24	4,97	5,79	5,70	3,42	3,55	3,25
	ІУ	4,05	3,26	4,36	5,68	4,70	4,17	4,49	3,41	2,95	2,28	2,10
2012	СІ	4,85	4,36	5,59	5,88	5,13	5,32	6,24	5,73	3,50	3,54	3,01
	ІУ	4,00	2,77	4,70	5,38	4,69	4,85	5,39	3,96	3,51	2,20	1,94
2014	СІ	4,71	4,31	5,71	6,16	5,05	5,61	6,33	5,24	3,59	3,45	3,09
	ІУ	3,95	2,75	4,84	5,78	4,67	4,69	5,52	3,90	3,58	2,19	1,79

Найвищі показники статусного індексу (розвиток демократії і ринкової економіки) станом на 2014 р. (табл. 6) зафіксовано в Молдові, Грузії, а найнижчі – в Узбекистані, Туркменістані й Таджикистані. Проміжні показники характерні для Вірменії, Киргизстану, Росії, Казахстану, Азербайджану та Білорусі. Щодо індексу управління (управлінський консенсус, ефективність управління та розподіл управлінських ресурсів), то найкращі позиції займають Грузія та Молдова, а найгірші – Узбекистан, Туркменістан, Білорусь. Проміжні позиції займають Вірменія, Киргизстан, Казахстан, Азербайджан, Росія й Таджикистан [9].

За показниками рейтингу демократичного розвитку (The Democracy Score), що розробили експерти „Freedom House” за програмою „Nations in Transit” станом на 2013-2014 рр. пострадянські країни поділяємо на дві групи: 1) країни, в яких функціонує гібридний політичний режим (в широкому розумінні до гібридного режиму включаємо такі типи: напівконсолідований демократичний режим, перехідний/гібридний режим і напівконсолідований авторитарний режим): Вірменія, Грузія, Киргизстан, Молдова; 2) країни, в яких функціонує авторитарний режим (за методикою програми „Nations in Transit” – консолідований авторитарний режим): Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Росія, Таджикистан, Туркменістан та Узбекистан [10]. Підсумовуючи, зазначимо, що якість бюрократії, її інституціональна ефективність у гібридних країнах вища, ніж в авторитарних. Крім того, рівень розвитку ринкової економіки та ефективності управління в гібридних країнах вищий, ніж в авторитарних. Натомість, не спостерігаємо кореляції між типом політичного режиму та задоволеністю системою громадського транспорту, системою доріг і системою освіти. У подальших дослідженнях основною метою буде встановлення

співвідношення стабільності та ефективності урядів у пострадянських країнах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бялоблещкий З. Стабільність та ефективність урядів у політичних системах країн Східної Європи : моногр. / З. Бялоблещкий. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2013. – 470 с.
2. Curristine T. Government Performance: Lessons and Challenges [Електронний ресурс] / Teresa Curristine // OECD Journal On Budgeting. – 2005. – Vol. 5 – No. 1. – P. 127–151. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43481160.pdf>
3. James O. Performance, Stakeholder Stability and the Survival of UK Executive Agencies [Електронний ресурс] / Oliver James, George Boyne, Alice Moseley, Nicolai Petrovsky // Paper presented to Public Management Research Conference, Maxwell School of Syracuse University, June 2011. – International Perspectives on Government Performance. – 21 p. – Режим доступу: https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/James_PerformancestakeholderstabilityandthesurvivalofUKexecutiveagencies.pdf
4. Economist Intelligence Unit (EIU) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/EIU.xlsx>
5. Political Risk Services International Country Risk Guide (PRS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/PRS.xlsx>
6. Global Insight Business Risk and Conditions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WMO.xlsx>
7. Gallup World Poll (GWP) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/GWP.xlsx>
8. Business Environment and Enterprise Performance Survey (BPS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/BPS.xlsx>
9. Bertelsmann Transformation Index (BTI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bti-project.de/materialien/bti-2014/>
10. Nations in Transit [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit>