

Література:

1. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cdi-bin/laws/>
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cdi-bin/laws>.
3. Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України 19 травня 2011 р. № 3392-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cdi-bin/laws>.
4. *Адамов Б. І.* Стан та перспективи розвитку дозвільної системи в Україні / Б. І. Адамов, В. І. Ляшенко, Б. А. Сорокін, Г. Ф. Толмачова // Вісник економічної науки України, 2009. – Вип. 1 (15). – С. 3–14.
5. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ ; “Еспада”, 2000. – 368 с.
6. *Коротенко Н. П.* Порівняльна характеристика ДРЕ в Україні та країнах ЄС. Державне регулювання підприємництва. Розвиток підприємництва / Н. П. Коротенко // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 2. – С. 4–13.
7. Підсумковий звіт за результатами громадського моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів // Івано-Франківськ: ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”, 2009. – 96 с.
8. *Сітко І. В.* Уряд-бізнес: від єдиного вікна до єдиного електронного офісу / І. В. Сітко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – Вип. 4. – С. 268–278.

*Надійшла до редколегії 23.01.2012 р.*

УДК 352/354:364.2

*Л. Ф. КРИВАЧУК*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ДИТИНСТВА**

*Розглянуто теоретичні основи ефективності державного управління; запропоновано авторський підхід до розуміння поняття “ефективність державного управління охороною дитинства”; визначено особливості державного управління охороною дитинства, які необхідно враховувати суб’єктам державного управління у зазначеній сфері.*

**Ключові слова:** ефективність, ефективність державного управління, ефективність державного управління охороною дитинства, охорона дитинства.

*Theoretical bases of efficiency of state administration are considered in the article; the author going is offered near understanding of concept “efficiency of state administration of childhood a guard”; the features of state administration a guard*

*are certain childhoods which must be taken into account the subjects of state administration, providing his efficiency in the field of guard of childhood.*

**Key words:** *efficiency, efficiency of state administration, efficiency of state administration of childhood a guard, guard of childhood.*

Становлення демократичної, соціальної, правової держави, здійснення економічних і соціальних перетворень, просування в напрямку євроінтеграції та надання управлінських послуг на високому рівні можливе лише за умови створення ефективної системи державного управління [6, с. 442]. За цих умов значно зростає роль дитинства, оскільки формується майбутній трудовий, інтелектуальний потенціал держави. Тому актуальною є проблема підвищення ефективності державного управління охороною дитинства в Україні як одного із шляхів удосконалення державної політики у сфері охорони дитинства.

Зазначимо, що політика ефективності стає потрібною тій країні, якій необхідно адаптуватися до фундаментальних змін, що відбуваються в ній і навколо неї, а отже, потребує вирішення цілий комплекс проблем, актуальних для всього суспільства [14, с. 3]. Відтак, забезпечення ефективності державного управління охороною дитинства – об'єктивно необхідне завдання, яке вимагає постійної уваги та глибокого вивчення, зокрема дослідження його теоретичних основ та визначення сутнісного наповнення поняття “ефективність державного управління охороною дитинства”.

Проблеми ефективності та ефективності державного управління висвітлювалися у працях багатьох учених, а саме: Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Бакуменка, Е. Бушора, Г. Емерсона, В. Козбаненка, В. Князева, Т. Котарбинського, М. Лесечка, П. Надолішнього, С. Наумкіної, Н. Нижник, Д. Осборна, М. Панова, Т. Пітермана, Л. Приходченко, Г. Саймона, А. Урсула, В. Цветкова, В. Якуніна та ін., які є теоретико-методологічною основою як цього, так і багатьох інших досліджень у сфері державного управління. Однак, незважаючи на багатоаспектність і різноплановість досліджень проблеми ефективності державного управління, у сфері охорони дитинства ця проблема не досліджувалася.

Метою статті є узагальнення теоретичних підходів до визначення ефективності державного управління та вироблення сутнісного наповнення поняття “ефективність державного управління охороною дитинства” з виокремленням особливостей державного управління у зазначеній сфері.

Для дослідження теоретичних основ державного управління охороною дитинства доцільним видається з'ясування сутності поняття “ефективність”, “ефективність державного управління”, “ефективність державного управління охороною дитинства”.

Прослідкувавши етимологію поняття “ефективність”, слід зазначити, що в його основі лежить термін “ефект” (від лат. слова “effectus”), який означає виконання, дію (будь-якої причини, сили, результату, наслідку чого-небудь, продуктивний, дієвий, той, що приводить до результату) [17]. У науковий обіг поняття “ефективність” вперше було введено засновником класичної політекономії В. Петті у значенні “результативність”, яке пізніше набуло статусу економічної категорії у працях Д. Рікардо (у специфічному значенні оцінки дій з точки зору економіки ефективного

використання робочої сили і технічних засобів виробництва) [13]. Поступово “ефективність” набуває статусу загальнонаукового поняття та є об’єктом вивчення багатьох наук: економіки, менеджменту, державного управління, філософії, політології, соціології тощо. Однак у науковій термінології як у вітчизняній, так і в зарубіжній немає однозначного тлумачення поняття “ефективність”.

У філософському вимірі “ефективність” являє собою “процес (і результат) взаємодії прямих і зворотніх зв’язків у нерівноважній системі, який веде систему, що самоорганізується, до реалізації певної мети” [16, с. 1043]. У прагматичному, більш простому вимірі ефективність є “здобуття найбільших результатів за даних умов” або “досягнення цілей за найнижчу ціну”. Проте ефективність діяльності того чи іншого інституту не є власне метою, а лише способом організації діяльності, який дасть найкращі результати за дійсних умов. Вищим виявленням ефективності є “здійснення дії найкращим способом з усіх можливих варіантів” [8, с. 27–29]. Згідно з розумінням Г. Саймона, діяти ефективно означає використовувати найкоротший спосіб і найдешевші засоби для досягнення бажаних цілей [15, с. 12]. На думку В. Цветкова, “ефективність” – це “результат дії певних чинників, сил, людей”. Звідси найпоширеніше тлумачення терміна “ефективність” пов’язане з діями, що призводять до потрібних результатів, тобто ефективних ознак [19, с. 184]. Як зазначає Л. Приходченко, “ефективність” у загальній формі означає “відношення безпосереднього суспільного продукту, призначеного для потреб всього суспільства, до сукупних витрат і внеску ресурсів” [9, с. 75].

В англійській термінології використовують для позначення “ефективності” три терміни: “productivity”, “efficiency”, “effectiveness”. Термін “productivity” означає “продуктивність” або “результативність”, використовується як узагальнююча оцінка діяльності державних структур. Другий термін “efficiency” перекладається як “продуктивність” або “економічна ефективність” та означає зіставлення затрат і результатів діяльності владних структур, зокрема оцінку продуктивності використання ресурсів державними установами. Термін “effectiveness” трактується як “ефективність” чи “технічна ефективність” та вимірює ступінь досягнення організацією своїх цілей, максимізацію досягнення конкретної мети або затрати ресурсів, які забезпечують плановий результат діяльності [4, с. 184].

В Оксфордському словнику знаходимо такі трактування поняття “ефективність”: “efficiency” – стан чи здатність бути ефективним; можливість здійснювати чи заповнювати те, що потребує дії і спрямоване на більшу ефективність; співвідношення між корисною працею та загальними витратами; “efficacy” – ефективність, дієвість, успішність; можливість виробляти бажану кількість чи отримувати бажаний ефект; “effectiveness” – наявність певного чи бажаного результату; те, що існує в житті, більше, ніж формально чи теоретично; те, що дійсно використовується, може бути реалізовано чи призвести до певного результату [21, с. 304].

В європейській практиці традиційним стало використання, зокрема під час перевірки й оцінки дієвості установ та організацій, стану виконання бюджетних програм, так званої концепції “Трьох Е”: “effectiveness” (“результативність”); “efficiency” (“ефективність”); “economy” (“економічність”). У російській науковій літературі цей підхід розвинутий А. Урсулом [10]. Основоположник американської

теорії організаційної поведінки Т. Бернард вважає, що термін “effectiveness” безпосередньо вказує на саму діяльність і пов’язаний з її результатом, тобто з досягненням поставленої мети (традиційний підхід). А термін “efficiency” він застосовує у спеціальному розумінні, тобто акцент робиться не на модель “затрати-прибуток”, а на задоволення індивідуальних мотивів [19, с. 41].

Таким чином, поняття “ефективність”, будучи базовим для розуміння поняття “ефективність державного управління”, потребує врахування різних його аспектів (соціального, організаційного, економічного та ін.), а також урахування принципових відмінностей та зв’язку між дотичними поняттями, зокрема: “ефективність і ефект”, “ефективність і продуктивність”, “ефективність і результативність”, “ефективність і якість” [9, с. 60–77], “ефективність і надійність”, “ефективність і якість управління” [18], які у своїх дослідженнях детально аналізують та обґрунтовують Л. Приходченко та М. Солодка.

У науковій літературі, зокрема у сфері державного управління, поняття “ефективність державного управління” є одним із найбільш уживаних і поширених. Такий посиленний інтерес науковців і практиків до нього викликаний, насамперед, пошуком шляхів удосконалення форми та змісту державного управління, зміцнення інститутів державної влади, розбудови дієвої системи державного управління.

Водночас, складність характеристики ефективності державного управління обумовлена як неоднорідністю внутрішньої структури, так і збереженням відносності стосовно проголошених цілей та потребує диференціювання ефективності за рівнями (ефективність системи в цілому, окремих її підсистем, органів державної влади тощо), які в сукупності складають цілісну систему державного управління [9, с. 76]. Тобто, ефективність державного управління включає ефективність державної служби, ефективність окремих органів державної влади, ефективність діяльності державних службовців.

Заслуговує на увагу підхід до визначення “ефективності державного управління”, запропонований Г. Харті і Д. Фіском, які обґрунтовують поняття технічної й економічної ефективності. “Технічна ефективність” державного управління визначається з погляду досягнення цілей організації. “Економічна ефективність” державного управління визначається як відношення вартості (обсягу ресурсів) до обсягів наданих послуг. Економічна ефективність побічно впливає на показники технічної ефективності, характеризуючи рівень послуг, що принципово можливо забезпечити при заданому рівні ресурсів [4, с. 229].

Г. Агаманчук розглядає “ефективність державного управління” із двох позицій: економічної та соціальної, вводячи поняття “ефект”. Економічний підхід він формулює за двома поняттями – продуктивний та економічний ефект, які пов’язані із узгодженістю витрат і результатів (“економічна ефективність”), а соціальний підхід базується на соціальному ефекті, який передбачає узгодження результатів державного управління з метою та задоволенням потреб населення (“соціальна ефективність”). “Соціальну ефективність” державного управління вчений вбачає у трьох поняттях: “загальна соціальна ефективність” (характер, рівень і результативність функціонування системи державного управління в цілому); “спеціальна соціальна ефективність” (функціонування державно керуючої системи і її великих блоків); “конкретна

соціальна ефективність” (функціонування одиничних (конкретних) елементів – управлінських органів і посадових осіб) [1, с. 248–249, 263–267].

Виходячи із найбільш поширеного трактування поняття “ефективність”, А. Мельник, О. Оболенський “ефективність державного управління” трактують як “результат зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень)” і наголошують на “соціальній ефективності” державного управління, яка розкриває результати функціонування системи, тобто суб’єкта і керованих об’єктів державного управління, має комплексний характер та виділяють три види ефективності державного управління: 1) “загальну соціальну ефективність державного управління”; 2) “ефективність організації і функціонування суб’єктів державного управління”; 3) “ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб” [3, с. 152–153]. У цьому ж контексті трактує “ефективність державного управління” Л. Приходченко, та визначає це поняття як “результат досягнення поставленої соціальної мети за максимально можливою економії суспільної праці (діяльність апарату управління, яка включає мету, засоби, процес і результат)” [9, с. 75]. Тобто, мова іде про “соціальну ефективність” державного управління.

У дослідженнях В. Цвєткова знаходимо поняття: “економічна ефективність”, “цільова ефективність”, “організаційна ефективність”. “Економічна ефективність” визначається як результат діяльності системи управління, що забезпечує досягнення мети, поставленої перед об’єктом управління, при найменших затратах [12, с. 131]. “Цільова ефективність” також передбачає узгодження результату з метою; за цього, передусім, необхідно правильно поставити мету та зорієнтуватися у науково обгрунтованих методах її досягнення [Там же, с. 37]. “Організаційну ефективність” учений визначає, як оптимальну форму взаємозв’язків елементів системи, яка робить її найефективнішою в досягненні поставленої мети [Там же, с. 39]. Р. Лайкерт, обгрутовуючи “організаційну ефективність”, запропонував довготермінову модель ефективності організації, яка базується на складових самої організації і ефективність утворюється внаслідок складної взаємодії різних чинників (внутрішньо організаційні, проміжні перемінні, результативні перемінні) [11].

Виділяють у науковій літературі також “функціональну ефективність”, що розраховується як відношення результату до цілей та “економічну ефективність”, що розраховується як відношення результату до затрат ресурсів [2, с. 3]. Зазначимо, що, незважаючи на відмінність форм впливу різних функцій інститутів державного управління на їх “соціальну ефективність”, підхід до “функціональної ефективності” має декілька базових принципів, а саме:

– оцінка соціальних наслідків здійснення кожної функції має виходити з прав і свобод людини, впливу на її політико-правовий і соціальний статус;

– ефективність кожної з функцій може бути по-науковому оцінена лише тоді, коли ця оцінка здійснюється з точки зору того, яке місце ця функція займає в загальній системі діяльності органу державної влади, тобто як вона впливає на ефективність інших функцій;

– ефективність функцій має оцінюватися на основі тих соціальних наслідків, які, з одного боку, відбивають особливості певної функції, а з іншого – є формою виявлення загальної соціальної ефективності органу державної влади [8, с. 72].

Системний підхід до визначення “ефективності державного управління” застосовує М. Лесечко, який визначає “ефективність” як “нормований до затрат ресурсів результат дії або діяльності системи на певному інтервалі часу (відношення ефекту до затраченого ресурсу, відмінність між ними, ефект при обмеженому ресурсі)” [5, с. 221].

Інший підхід до розуміння поняття “ефективність державного управління” пропонують К. Річ та М. Він, які обґрунтовують його політичну спрямованість і стверджують, що ефективність – це політика, і саме від неї залежить, хто встановлює норми, обсяг роботи, яку слід виконати державними службовцями і якої якості вона повинна бути [4]. Відповідно, доцільним є, на думку С. Наумкіної, визначення “соціально-політичної” ефективності, яку дослідниця трактує як “організаційне явище, що є певним товаром, має свою собівартість і вартість, а відтак, ним торгують управлінські інституції та посадові особи, урізноманітнюючи їх залежно від потреб суб’єкта та своїх власних також” [7]. В. Якунін визначає поняття “ефективність державного управління” шляхом порівняння і накладання концепцій раціональної моделі прийняття політико-правових рішень, класичної теорії менеджменту і теорії бюрократії та стверджує, що “ефективність державного управління” визначається можливостями органів державної влади реагувати на чинники впливу зовнішнього середовища, зберігаючи при цьому стабільність і стійкість політичної системи [20].

Як бачимо, поняття “ефективність державного управління” є багатоаспектним, що обумовлює використання в науковій термінології різних підходів до його трактування та визначення основних видів ефективності державного управління: “економічна ефективність”, “соціальна ефективність”, “технічна ефективність”, “цільова ефективність”, “функціональна ефективність”, “соціально-політична ефективність”.

Розбудова української держави потребує сьогодні створення високоефективної демократичної системи державного управління, яка має забезпечувати збалансування інтересів держави, її адміністративно-територіальних складових різних рівнів, окремих організацій і громадян, серед яких особливе місце займають діти. Тому вироблення дієвих підходів до підвищення ефективності державного управління охороною дитинства в Україні має важливе стратегічне значення. Важливим у цьому контексті є з’ясування сутності поняття “ефективність державного управління охороною дитинства”. Враховуючи відсутність у науковій літературі трактувань зазначеної дефініції, пропонуємо таке визначення цього поняття: “ефективність державного управління охороною дитинства” – це “ступінь отримання максимального результату, досягнення поставлених цілей, забезпечуючи найкращі інтереси дітей при наявних умовах та ресурсах”.

Державне управління в кожній сфері має свою специфіку. Тому, забезпечуючи ефективність державного управління охороною дитинства, необхідно враховувати, на нашу думку, такі його особливості: по-перше, державне управління охороною дитинства є відкритою системою, важливою складовою якої є діти, по-друге, діти виступають не лише об’єктом, а й суб’єктом державного управління охороною дитинства; по-третє, діти є специфічною соціально-демографічною групою населення

та володіють віковими, психологічними та соціальними особливостями, які необхідно враховувати; по-четверте, ефективність державного управління охороною дитинства важко оцінити, оскільки не завжди відразу видно результати; по-п'яте, щоб досягнути високого рівня ефективності державного управління охороною дитинства потрібно скеровувати державно-управлінську діяльність, ураховуючи специфіку сфери охорони дитинства, не на мінімізацію витрат і ресурсів, а на їх раціональне використання та на максимальне забезпечення інтересів дитини.

Аналіз та вивчення теоретичних основ державного управління охороною дитинства дає можливість зробити такі висновки та узагальнення.

Поняття “ефективність державного управління” є багатоаспектним, що обумовлює використання в науковій термінології різних підходів до його трактування та визначення основних видів ефективності державного управління: “економічна ефективність”, “соціальна ефективність”, “технічна ефективність”, “цільова ефективність”, “функціональна ефективність”, “соціально-політична ефективність”.

Під “ефективністю державного управління охороною дитинства” розуміємо “ступінь отримання максимального результату, досягнення поставлених цілей, забезпечуючи найкращі інтереси дітей при наявних умовах та ресурсах”.

Вважаємо, що для забезпечення ефективності державного управління охороною дитинства необхідно враховувати, на нашу думку, такі його особливості:

- державне управління охороною дитинства є відкритою системою, важливою складовою якої є діти;
- діти виступають не лише об’єктом, а й суб’єктом державного управління охороною дитинства;
- діти є специфічною соціально-демографічною групою населення та володіють віковими, психологічними та соціальними особливостями, які необхідно враховувати;
- ефективність державного управління охороною дитинства важко оцінити, оскільки не завжди відразу видно результати;
- для досягнення високого рівня ефективності державного управління охороною дитинства потрібно скеровувати державно-управлінську діяльність, враховуючи специфіку сфери охорони дитинства, не на мінімізацію витрат і ресурсів, а на їх раціональне використання та на максимальне забезпечення інтересів дитини.

#### Література:

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : [учеб. пособ.] / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО “НПО” Экономика, 2000. – 302 с.
2. Волкова Н. В. Визначення ефективності державного управління освітою / Н. В. Волкова. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/l-journals/Dutp/2009\\_1/doc\\_pdf/VolcovaNV.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/l-journals/Dutp/2009_1/doc_pdf/VolcovaNV.pdf).
3. Державне управління : [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; [за заг. ред. А. Ф. Мельник ; 2-ге вид., випр. і доп.]. – К. : Знання, 2004. – 342 с.

4. Эффективность государственного управления / [пер. с англ. ; общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева]. – М. : Фонд “За экономическую грамотность”; Рос. эконом. журн.; АО “Консалтбанк”, 1998. – 848 с.
5. *Лесечко М. Д.* Основи системного підходу: теорія, методологія, практика : [навч. посіб.] / М. Д. Лесечко. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2002. – 300 с.
6. *Мельник І.* Формування персоналу органів державної влади – невідмінна умова підвищення ефективності державної служби / І. Мельник // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 16/17. – С. 442–449.
7. *Наумка С. М.* Соціально-політичні аспекти ефективності управлінської діяльності (теоретико-методологічний аспект) : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.02 “Політичні інститути і процеси” / С. М. Наумка. – К., 1996. – 31 с.
8. Політико-правові інститути сучасності: структура, функції, ефективність : [монографія] / М. І. Панов (кер. авт. кол.), Л. М. Герасіна (наук. ред.), В. Д. Воднік та ін. ; [за заг. ред. М. І. Панова, Л. М. Герасіної]. – К. : Концерн ВД “Ін Юре”, 2005. – 384 с.
9. *Приходченко Л. Л.* Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.
10. Проблема эффективности в современной науке: методологические аспекты / [под ред. А. Д. Урсула]. – Кишинев, 1985. – 256 с.
11. *Ресин В. И.* Развитие больших городов в условиях переходов экономики (системный подход) / В. И. Ресин, Ю. С. Попков. – М. : Эдиториал УРСС, 2000. – 328 с.
12. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / [кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков]. – К. : Оріони, 1998. – 364 с.
13. *Рикардо Д.* Сочинения / Д. Рикардо. – М. : Прогресс, 1965. – Т. 1. – 310 с.
14. *Савельзон О.* Политика эффективности – новое решение / О. Савельзон // Вопросы философии. – 2004. – № 10. – С. 3–19.
15. *Саймон Г. А.* Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції ; [пер. з англ.] / Г. А. Саймон. – К. : АртЕк, 2001.
16. Современный философский словарь / [под общ. ред. В. Е. Кемерова; 2-е изд., испр. и доп.]. – Лондон ; Фракфурт-на-Майне ; Париж ; Люксембург ; Москва ; Минск : Панпринг, 1998.
17. Словарь иностранных слов. – М. : Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1954. – 825 с.
18. *Солодкая М. С.* Надежность, эффективность, качество систем управления / М. С. Солодкая. – Режим доступа : <http://credonew.ru/content/view/149/24/19>.
19. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
20. *Якунин В.* Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления / В. Якунин // Власть. – 2006. – № 8. – С. 7–14.
21. The Canadian Oxford Paperback Dictionary // Oxford University Press Canada, 2000. – 1232 p.

*Надійшла до редколегії 20.01.2012 р.*