

УДК 351.858: 37.01-053.6

А. В. БАРАНОВА

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИХОВНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто наукові підходи до оцінки державної політики, визначено особливості оцінки ефективності державної політики у сфері виховання молоді, зроблено спробу визначити її кількісні та якісні критерії.

Ключові слова: ефективність державної політики, показники та критерії ефективності політики, вихованість молоді, оцінка державної виховної політики.

The article deals with scientific approaches to the evaluation of public policy, defined characteristics evaluation of public policy in the education of youth, an attempt to determine its quantitative and qualitative criteria.

Key words: effectiveness of public policy, indicators and criteria for the effectiveness of policies, young breeding, evaluation of state educational policy.

Виховання молоді є специфічною соціальною практикою, що несе значний потенціал для розвитку суспільства завдяки своїй сутності, що полягає в передачі культурно-цивілізаційного досвіду людства від старшого покоління до молодшого та наданні можливостей для становлення та активної діяльності молодих людей. Отже, державна політика в цій сфері є важливою складовою діяльності держави щодо задоволення соціальних потреб і забезпеченні розвитку українського суспільства.

Не викликає сумніву, що ефективна державна політика виступає запорукою стабільного та прогресивного розвитку всіх сфер існування суспільства та держави, тому наукове обґрунтування проблеми оцінки її ефективності є, безумовно, актуальним.

Проблемами визначення поняття “ефективність” займалися такі вітчизняні науковці в галузі державного управління: Г. Атаманчук, А. Дегтяр, В. Корженко, П. Надолішній, В. Нікітін, В. Цветков та ін. Крім того, питанням ефективності державної діяльності присвячено дослідження вітчизняних фахівців з педагогіки, економіки, філософії – В. Гнатюка, І. Кичка, В. Кременя, І. Черленяк, а також зарубіжних науковців – Д. Зеркіна, В. Ігнатова, І. Леснікова, Г. Саймона тощо.

Проте відсутні дослідження щодо ефективності діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, спрямованої на виховання молодого покоління як особливої соціальної практики.

Мета статті полягає у визначенні особливостей, критеріїв і показників оцінки ефективності державної політики у сфері виховання молоді.

Для державної виховної політики, як і для інших цілеспрямованих функціонуючих систем, час від часу виникає проблема покращання якості своєї діяльності, функціонування. Для цілеспрямованих систем проблема якості

представляється частіше за все як потреба або необхідність створення нових інструментів, засобів, методів досягнення все більш складних цілей [14, с. 254]. Однією з найбільш поширених форм оцінки якості систем є оцінка їх ефективності в цілому.

Традиційний сучасний підхід до державного управління, що використовується як зарубіжними, так і вітчизняними науковцями, базується на таких елементах, як “проблема – вирішення”, що доцільно використовувати, на нашу думку, й у сфері державної виховної політики. Центральною проблемою виховання молоді в сучасному українському суспільстві є криза моральності та духовності, тому на подолання цієї кризи має бути спрямована державна виховна політика, а її ефективність має розглядатися відповідно до ступеня вирішення цієї проблеми. В. Цветков до причин моральної кризи в суспільстві відносить невикористання в державному управлінні стратегічного планування та відсутність чітко окресленої мети діяльності та нових моделей суспільного розвитку [13, с. 218]. Отже, з цих позицій і можна говорити про ефективність чи неефективність державного управління у сфері виховання молоді.

Надзвичайно складним, на нашу думку, є проблема оцінювання ефективності та результативності державної виховної політики. Результат діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо виховання молоді, спрямованої на досягнення виховної мети, являє собою фактичну міру її досягнення. Як зазначалося науковцями, виховна мета виступає відображенням у людській свідомості бажаного об’єкта (ідеалу вихованої особистості), тобто виступає певним його ідеалізованим образом [6, с. 31]. Специфіка виховання та неоднозначності виховної мети та неможливості чіткого окреслення виховного ідеалу ускладнюють оцінку державної виховної політики.

Держава як головний носій влади тісно пов’язана з усіма сферами суспільного життя, в тому числі й вихованням молодого покоління. Отже, держава є головним інструментом реалізації суспільних інтересів, тому підвищення дієздатності держави невід’ємно пов’язане із забезпеченням ефективності державного управління.

У науковій літературі зустрічається декілька підходів до визначення ефективності. Так, науковці виокремлюють “цільову ефективність” – узгодженість результату і мети; “організаційну ефективність” – оптимальну форму взаємозв’язків елементів системи; “економічну ефективність” – результат діяльності системи управління, що забезпечує досягнення мети при найменших затратах; а також “соціальну ефективність” – частковий критерій ефективності суспільної праці [9, с. 63].

Науковці Г. Саймон та Г. Атаманчук розглядають поняття ефективності управлінської діяльності в тісному взаємозв’язку з поняттям її раціональності. Причому раціональність рішень тісно пов’язана з вибором альтернативних варіантів, оптимальних з погляду систем цінностей, за якими можна оцінити їх наслідки [1, с. 24; 12, с. 88].

Деяко інший підхід до ефективності управління пропонують російські вчені Д. Зеркін та В. Ігнатов. За визначенням цих науковців ефективність управління – це діяльність з найкращими з можливих результатів по задоволенню суспільних потреб

та інтересів в умовах регламентації ресурсів державою [4, с. 240]. Отже, в даному випадку в основі ефективності лежить поняття результативності.

Ефективність державного управління традиційно розділяється на дві відносно автономні гілки оцінювання: економічної та соціальної ефективності. Розглянемо державну виховну політику з позицій економічної ефективності. Традиційний для економіки прагматичний підхід до тлумачення ефективності, що базується на критерії отримання оптимальних результатів при мінімальних затратах ресурсів, не може бути визначальним для державної виховної політики, адже не містить у собі необхідного для досягнення виховної мети соціального ефекту. Оцінка ефективності державної виховної політики, на нашу думку, має бути заснована на пропонуваному Д. Зеркіним та В. Ігнатовим цінніснораціональному підході, в якому критерієм ефективності визначається відповідність результатів і наслідків рішень суспільним і державним цінностям, принципам та інтересам. Але слід зауважити, що врахування в державній політиці лише суспільних цінностей та інтересів не є єдиною умовою для досягнення оптимального результату щодо виховання молоді, тому для розгляду ефективності державної виховної політики необхідно також використовувати цілерациональний підхід, що базується на відповідності управлінських рішень функціональним цілям і завданням суб'єкта державного управління, його статусу, повноваженням, суспільним потребам і інтересам, досягнення оптимальних результатів у межах регульованих державою ресурсів [9, с. 63].

Науковці зазначають, що філософський аналіз співвідношення мети і результату свідчить про його суперечливий діалектичний характер [7, с. 75]. Така суперечливість особливо загострюється у сфері виховання молоді, бо якщо виховна мета теоретично окреслена в роботах науковців, задекларована в нормативно-правових актах, то результат вихованості молодого покоління викликає труднощі як у своєму визначенні, так і об'єктивній його оцінці.

Розглядаючи економічну ефективність державної виховної політики, слід пам'ятати, що виховання як важливий суспільний феномен виходить за межі освіти, торкаючись діяльності таких соціальних інституцій, як сім'я, культура, засоби масової інформації, тож і державна виховна політика є однією зі складових і освітньої, і молодіжної, і культурної політики держави. Узагальнено називаючи сукупність наведених видів політики соціальною, можна виокремити в ній виховну як таку, що включає в себе діяльність держави в соціальній сфері, спрямовану на виховання суспільства в цілому та молоді, зокрема.

Сфера виховання молоді являє собою специфічну суспільну практику, тому ефективність державної діяльності щодо впливу на виховання молодого покоління неможливо розглядати лише з точки зору економічного підходу. Для оцінки державної виховної політики, на нашу думку, доцільно буде використовувати поняття соціальної ефективності. Під загальною соціальною ефективністю науковці розуміють здатність системи державного управління в результаті свого функціонування забезпечити задоволення запитів і потреб суспільства [14, с. 255].

На жаль, науковці, розглядаючи соціальну політику держави, здебільшого ототожнюють її із соціальним забезпеченням, головна увага в якому

приділяється пенсійному забезпеченню та соціальному страхуванню [5, с. 55]. Проте, не применшуючи значущості цих напрямків діяльності держави, наголосимо, що фінансування виховних напрямів соціальної політики також має важливе значення, тому потребує розробки та регулювання відповідної системи фінансування.

Особливість виховання молоді полягає в тому, що цей аспект діяльності суспільства відноситься до соціальної сфери, проте економісти, визнаючи важливість, зазначають необхідність участі держави у фінансуванні цієї сфери – так зване “соціальне інвестування”, тобто вкладень у соціальну сферу. Так, І. Лесніков наголошує на важливості інвестування у дві сфери: освіту та охорону здоров’я [8, с. 78].

У державній виховній політиці цілераціональна ефективність, на нашу думку, передбачає на нормативно-правовому та політичному рівнях означення виховної мети та завдань, виконання яких забезпечать її досягнення, для чого виділяється певна кількість ресурсів. Отже, для максимальної ефективності рішення щодо використання наявних ресурсів мають бути спрямовані саме на досягнення визначених цілей і завдань. Наприклад, у рамках реалізації Концепції національно-патріотичного виховання молоді було прийнято рішення створити молодіжну радіопередачу патріотичного спрямування, відповідно до цього були виділені ресурси для фінансування створення і трансляції такої передачі на другому каналі проводового радіо [11]. Проте кількість слухачів проводового радіо кожного року значною мірою зменшується, а серед постійних слухачів спостерігається стабільно низький відсоток молоді, що доводить невідповідність витрачених ресурсів поставленій меті.

Отже, формальне виконання визначених завдань не відповідає об’єктивним інтересам суспільства, тому таку державну політику не можна назвати ефективною, тобто реальною. На думку П. Надолішнього, стверджувати, що державне управління є реальним, що управлінські рішення дійсно реалізуються, можна лише тоді, коли економічні, соціальні і духовні процеси задовольняють індивідуальні та колективні інтереси [9, с. 66].

Складною політико-аналітичною процедурою є й оцінка виховної політики. Оскільки оцінка передбачає співставлення отриманого результату з бажаним, а саме: досягнення виховної мети, то головною перешкодою при цьому постає питання визначення виховного ідеалу як головної мети виховної політики. Саме на цьому етапі постає питання про відповідальність держави у сфері виховання молоді. На відміну, скажімо, від економічної політики, специфіка виховання полягає в неможливості чіткого визначення виховних категорій та окреслення меж відповідальності у цій сфері. Так, науковець В. Нікітін пропонує так звані моральні (позараціональні) критерії оцінювання політики, засновані на моральному сприйнятті світу, що виступають основою громадської думки та визначають ступінь соціальної відповідальності політичних діячів та органів державної влади [10, с. 222]. Тобто необхідно розробити такі критерії оцінки виховної політики, що будуть враховувати історичні, культурні та цивілізаційні надбання українського народу, відображати національну ідею та національний виховний ідеал.

Для визначення якості результату певної державної діяльності (і у сфері виховання молоді зокрема) звичайно застосовується визначений заздалегідь критерій або певна сукупність критеріїв, які виступають об'єктивним показником міри відхилення фактичного результату від його ідеального образу, яким визначалася бажана мета людини [7, с. 76].

Критерієм ефективності державного управління в демократичних країнах виступає здатність органів державної влади в умовах обмежених ресурсів забезпечити задоволення потреб суспільства в цілому та окремих громадян зокрема. Науковці зазначають, що ефективність досягнення цілей управлінської діяльності визначається кількісними та якісними показниками. Підвищення ефективності системи державного управління відбувається в якісному та кількісному вимірах [14, с. 255]. У процесі прийняття рішень відносно легко визначити кількісні показники, наприклад, необхідний бюджет, час і ресурси для виконання завдання, чисельність персоналу, нормативи виконання та ін. Складніше визначити якісні показники [3, с. 234]. У виховній сфері, на відміну, скажімо, від економічної, надзвичайно складно визначити навіть кількісні показники ефективності державної виховної політики. Проте, проаналізувавши виховні практики різних історичних періодів, виховну мету та виховний ідеал, охарактеризувавши сучасну національну виховну ідею, спробуємо визначити показники ефективності державного управління у сфері виховання молоді.

Показники ефективності, які використовуються при розв'язанні завдань прийняття рішень, мають не тільки різний сенс, але також відрізняються за своєю формою. А. Дегтяр виокремлює такі основні форми показників ефективності:

1. Ймовірність досягнення мети (якщо метою операції є випадкова подія, то показником ефективності може служити ймовірність відповідної випадкової події). Ймовірність досягнення виховної мети початково має бути високою, бо за іншого випадку противному випадку суспільству загрожує деградація та регрес.

2. Ймовірність отримання необхідного результату (якщо результат операції – випадкова величина, і мета операції полягає в досягненні необхідного результату, то в якості показника ефективності можна використовувати ймовірність отримання результату не гірше, ніж необхідне значення).

3. Середній результат (якщо результат операції випадкова величина, то показник ефективності може визначатися математично як очікування цієї випадкової величини).

4. Ймовірно-гарантований результат (якщо результат операції – випадкова величина, то показником ефективності може бути якнайгірший результат).

5. Гарантований результат (якщо результат операції не є випадковою величиною, але залежить від дії нез'ясованих чинників, то в якості показника ефективності може виступати якнайгірший, тобто гарантований результат, якого можна досягти з урахуванням впливу цих чинників) [3, с. 237].

Критерії ефективності, за визначенням Атаманчука, являють собою ознаки, аспекти, сторони, прояви управління (управлінської системи), аналізуючи які, можна визначити рівень та якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства [1, с. 261].

Розробити кількісні критерії ефективності ми спробували, спираючись на теоретичний аналіз державної виховної політики. Основою для визначення критерію були завдання, зазначені в Концепції національно-патріотичного виховання молоді. Відповідно до кожного завдання запропоновано індикатор, за яким можна оцінити результативність діяльності органів влади та виховну політику в цілому (табл. 1).

Таблиця 1

Кількісні критерії ефективності державної виховної політики

<i>Виховне завдання</i>	<i>Індикатор</i>
Виховання правової культури, поваги до законів	Кількість правопорушників серед молоді
Формування мовної культури, оволодіння і вживання української мови	Статистичні дані, результати соціологічних опитувань щодо вживання української мови
Посилення патріотичної спрямованості телерадіомовлення і ЗМІ	Кількість програм (передач) патріотичного спрямування
Формування у молоді здорового способу життя	Кількість молодих людей, що вживають алкоголь, наркотики, тютюнові вироби
Розвиток патріотизму серед молоді	Показники еміграції серед молодих українських громадян
Ціннісне ставлення до сім'ї, дітей	Кількість розлучень, батьків, що відмовилися від виховання дитини, позбавлених батьківських прав, кількість усиновлень

Розподіл критеріїв ефективності на якісні та кількісні є досить умовним, адже за певних умов якісний показник може мати відповідну кількісну характеристику, а кількісний – навпаки, не завжди відображає ефективність саме за своїм кількісним вираженням. Отже, якісні критерії характеризуються головним чином ступенем відповідності державної виховної політики суспільним запитам щодо ідеалу вихованості молоді.

Цілком доцільним, на нашу думку, буде застосування до якісної оцінки державного управління у сфері виховання молоді, визначеного Атаманчуком як узагальненого та визначального класу критеріїв загальної соціальної ефективності. Такі критерії розкривають результати функціонування управлінської системи, вони, з одного боку, об'єктивно пов'язані з потребами, інтересами та цілями суспільного розвитку (як загальнонаціонального, так і регіонального), а з іншого – дають змогу з'ясувати міру задоволення (здійснення, реалізації) визначених потреб, інтересів та цілей, і чи були вони досягнуті засобами державного управління. На основі якісних критеріїв можна пов'язати державне управління і суспільство, а саме здатність управлінської системи забезпечити динаміку та гармонійність стану та розвитку суспільства [1, с. 261].

Виховання молоді є складним соціальним процесом, який за своєю природою не можна формалізувати та виміряти. У науковців викликає сумнів, як такі людські риси і цінності, як гуманізм, егоїзм, альтруїзм, емоції, пристрасті, а також уся гама людської психіки і духовної сфери, що є центральним об'єктом виховного впливу, а відповідно, і державної виховної політики, можна формалізувати і точно виміряти [13, с. 190]. Проте результатом ефективності виховної політики є вихованість молоді як сформованість певних рис особистості молодого людини, що визначають її свідомість та життєву позицію. Педагоги роблять спроби щодо розробки критеріїв вихованості молоді. Так, В. Гнатюк, досліджуючи управління системою національного виховання молоді розглядає показники вихованості, які, на нашу думку, можуть бути використані при оцінюванні ефективності державної виховної політики в її якісному аспекті [2, с. 264–270]. Узагальнено деякі показники вихованості молоді наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

<i>Складова вихованості</i>	<i>Показники вихованості</i>
Громадянська	– громадянська активність; – сформованість громадянських обов'язків; – сформованість громадянської гідності
Національно-патріотична	– розуміння і сприйняття української ідеї; – сприяння розбудові державності України; – готовність до захисту своєї Батьківщини; – пошана до історичної пам'яті; – любов до рідної культури, мови, національних свят і традицій; – сформованість національної свідомості
Екологічна	– дбайливе ставлення до національних багатств та природи; – прагнення до збереження природи; – прагнення до національного збагачення; – активна природозахисна позиція
Особистісна	– наявність ціннісних особистих рис (доброта, толерантність, справедливість, щирість, сумлінність, взаємоповага, принциповість, непримиренне ставлення до фальші, цинізму, лицемірства тощо); – ціннісне ставлення до власного здоров'я; – прагнення до здорового способу життя

Результатом державної політики у сфері виховання молоді, що спрямована на досягнення виховної мети, є фактична міра її досягнення. Ефективність такої політики, на нашу думку, полягає у відповідності управлінських рішень та їх наслідків державним і суспільним цінностям та інтересам, а також виховним цілям і завданням. Діяльність органів державної влади та органів місцевого

самоврядування в цій сфері потребує наукової розробки таких інструментів впливу, використання яких сприятиме підвищенню ефективності державної політики у сфері виховання молоді, що і має бути напрямком подальших наукових розвідок.

Література:

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – изд. 2-е, доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. *Гнатюк В.* Управління системою національного виховання учнів / В. Гнатюк // Педагогічні науки : зб. наук. пр. – Суми : СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2007. – С. 261–273.
3. *Дегтяр А. О.* Управлінські рішення в органах державної влади : [монографія] / А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, С. В. Тарабан ; за заг. ред. А. О. Дегтяря. – Х. : С.А.М., 2010. – 276 с.
4. *Зеркин Д. П.* Основы теории государственного управления : курс лекций / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. – Ростов н/Д. : МарТ, 2000. – 448 с.
5. *Кичко І.* Фінансування соціальних заходів: фактори впливу та їх оптимізація / І. Кичко // Соціальний захист. – 2000. – № 9. – С. 55–62.
6. *Корженко В. В.* Евристичні можливості дескриптивної мови соціальних практик / В. В. Корженко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – Вип. 2. – С. 30–33.
7. *Кремень В. Г.* Філософія управління : підручник / В. Г. Кремень, С. М. Пазиніч, О. С. Пономарьов. – Вид. 2-ге, допов. і перероб. – Х. : НТУ “ХПІ”, 2008. – 524 с.
8. *Лесников И. Н.* Экономическая сущность термина “социальные инвестиции” / И. Н. Лесников // Финансовый менеджмент. – 2006. – № 6. – С. 78–81.
9. *Надолішній П. І.* Ефективність державного управління та її оцінювання: концептуальний підхід / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 4 (16). – С. 62–67.
10. *Нікітін В. В.* Ресурсний потенціал становлення громадянського суспільства в Україні : [монографія] / В. В. Нікітін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 248 с.
11. Про проведення у 2009 році в Україні Року молоді : Указ Президента України від 3 липня 2008 р. № 616/2008 // ВВР України. – 2008. – № 37. – Ст. 278.
12. *Саймон Герберт А.* Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / А. Саймон Герберт ; пер. з англ. ; вид. переробл. і доповн. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.
13. *Цветков В. В.* Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : [монографія] / В. В. Цветков. – К. : ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2007. – 336 с.
14. *Черленяк І. І.* Синергетичні моделі оптимізації державного управління : [монографія] / І. І. Черленяк. – Ужгород : Ліра, 2010. – 656 с.