

необхідних.

Подальшим напрямом наукового дослідження у даному напрямі вбачається у впровадженні комплексної методики визначення необхідного складу сил і засобів для реагування на надзвичайні ситуації.

Використані джерела інформації:

1. Бакуменко В.Д. Прийняття рішень в державному управлінні: Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. – С 107-113.
2. Інформація як складова системи державного управління у надзвичайних ситуаціях / О.Г. Барило // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 2. – С. 76–78.
3. Підхід до вибору альтернативного рішення органами державного управління у надзвичайних ситуаціях / О.Г. Барило, С.П. Потеряйко, В.О. Тищенко // Економіка та держава. – 2011. – № 2. – С. 124–126.
4. Рогозін А.С. Оцінка рівня цивільного захисту на території адміністративно-територіальних одиниць / [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://nuczu-conference.com/Conference/Rogozin.doc>.
5. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Т. 2. Організація управління в надзвичайних ситуаціях / За загальною редакцією В.М. Антонця.- К.: Купріянова, 2007.- 636 с.
6. Звіт про науково-дослідну роботу за темою: „Розроблення комплексної методики визначення необхідного складу сил і засобів цивільного захисту щодо оперативного реагування на надзвичайні ситуації” (Заключний) / О.Г. Барило, С.П. Потеряйко, В.О. Тищенко та ін. // ІДУЦЗ. – 2014. – 157 с.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.

УДК: 005.3.001:351.9

Белоусова О.С.,

доцент кафедри менеджменту організацій та логістики

к.н. держ.упр.

Запорізький національний університет

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ТА ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. В статті розглянуті теоретичні підходи оцінки та обґрунтування ефективності та якості в галузі державного управління, визначені існуючі моделі та критерії ефективності державного управління.

Ключові слова: державне управління, критерії ефективності, якість управління, моделі державного управління, показники ефективності управління.

Белоусова Е.С.,

доцент кафедри менеджмента организаций и логистики

Запорожский Национальный университет

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ И ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены теоретические подходы оценки и обоснования эффективности и качества в сфере государственного управления, обозначены существующие модели и критерии эффективности государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, критерии эффективности, качество управления, модели государственного управления, показатели эффективности управления.

Belousova E.S.,

Associate Professor of management and logistics
Zaporizhzhya national University

THEORETICAL APPROACHES DETERMINE THE EFFECTIVENESS OF MANAGEMENT AND FORMATION EFFECTIVE MODELS OF GOVERNMENT

Annotation. The article considers the theoretical approaches to assess and substantiate the effectiveness and quality of the public administration, designated the existing model and criteria of effectiveness of state management.

Key words: public administration, criteria of efficiency, quality management, models of government, indicators of management effectiveness.

Постановка проблеми. У будь-якій країні між державою і суспільством існує взаємодія, якість і рівень якої визначається ефективністю політики у сфері управління. Якщо державне управління прагне досягти успіху, то воно повинно забезпечити громадянам комфортні умови існування відповідно з обіцянками, що зробили це управління легітимним. Безумовно подібні дії у ситуації обмеженості ресурсів (як кадрових, так і матеріальних), досить ускладнені. Завдання забезпечення потреб усього суспільства, а в нинішній складній політичній ситуації в Україні тим більше, є майже нерозв'язними. Слід підкреслити, що для вирішення даної задачі державні структури багато в чому володіють неадекватними для вирішення цієї задачі системами управління. Організація взаємовигідного та ефективного співробітництва з приватним сектором і громадськістю вимагає реорганізації або, вірніше сказати, реструктуризації системи державного управління.

В умовах змін політичного та соціального середовища актуалізується проблема становлення адекватної системи державного управління, здатної ефективно реагувати на виклики зовнішнього середовища, при цьому стає очевидною необхідність розробки збалансованої системи показників і критеріїв ефективності діяльності органів державної влади.

Аналіз наукового доробку. Певну увагу дослідженню ефективності у галузі державного управління здійснено такими російськими та українськими вченими, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, З. Балабаєва, Д. Зеркін, В. Ігнатов, В. Князєв, В. Козбаненко, А. Колодій, В. Мартиненко, П. Надолішній, Н. Нижник, Г. Одінцева, А. Решетніченко, Л. Сморгунов, Ю. Сурмін, Г. Цветков, та ін. Належний фундамент для широкого кола досліджень ефективності було закладено В. Петті, Д. Рікардо (класична політекономія), Г. Емерсоном, Ф. Тейлором, А. Файолем (менеджмент), Т. Котарбінським (праксеологія), а також М. Сперанським, О. Богдановим, Г. Гастєвим. Не зважаючи на неодноразове звернення науковців до визначення основних понять в межах досліджуваної проблеми, поняття «ефективність», «ефективність системи державного управління», «оцінювання» є певною мірою неоднозначними та недостатньо обґрунтованими [1].

Метою статті є дослідження існуючих теоретичних підходів та моделей визначення та обґрунтування ефективності державного управління, відповідних критеріїв якості та ефективності системи державного управління.

Виклад основного матеріалу. Модернізація системи державного управління нерозривно пов'язана з визначенням оптимальних параметрів, що сприяють формуванню державного управління як відкритої, динамічної соціальної системи. Для формування ефективної моделі державного управління необхідний комплексний аналіз співвідношення між політичною системою, державною владою, інститутами громадянського суспільства, соціально-економічними стандартами і соціокультурними нормами. Існують кілька теоретико-методологічних підходів до визначення сутності ефективності. У різних сферах діяльності розуміння ефективності має свої особливості. Так, в політиці «ефективність» розглядається як щось позитивне і бажане, отримуючи тим самим сенс ціннісної характеристики діяльності. Стосовно до діяльності органів влади цей термін став дієвим політичним стимулом, здатним організувати громадську думку на підтримку певних пропозицій. В самому загальному вигляді ефективність розуміється як: можливість досягнення результату; значимість отримання результату для тих, кому він призначений; відношення значущості цього результату до кількості зусиль, витрачених на його досягнення [2].

У теорії організації і адміністративного управління ефективність визначається як відношення чистих позитивних результатів (перевищення бажаних наслідків над небажаними) і допустимих витрат. У дослідженнях з економіки та менеджменту виділяється два підходи до оцінки ефективності. Перший пов'язаний з оцінкою технічної ефективності, другий - економічної ефективності. Показники технічної ефективності знаходять відображення характер оцінюваної діяльності: вона свідчить про

те, що «робляться правильні речі». Показники економічної ефективності характеризують те, як реалізується оцінювана діяльність, наскільки продуктивно використовуються та витрачаються ресурси, тобто наскільки достатньою є віддача від використаних ресурсів [1].

Таким чином, ефективність управлінської або адміністративної праці оцінюється шляхом визначення співвідношення між отриманим результатом і витраченими ресурсами.

У дослідженнях ефективності державного управління, державної бюрократії та інститутів держави можна виділити кілька теоретико-методологічних підходів, що зв'язують ефективність з певними факторами.

1) Підхід, заснований на концепції лідерства. Представники даного напрямку пов'язують ефективність організації з лідерськими навичками, стилем управління, індивідуальними характеристиками та якостями керівників органів влади, системами підбору, оцінки виконання завдань, мотивацією і професійним розвитком державних службовців[3].

2) Підхід, що розвиває теорію веберовської раціональної бюрократії. З позиції цього підходу, увага акцентується на ієрархічній структурі, функціональній спеціалізації, наявності чітких принципів регламентації професійної діяльності державних службовців, які розглядаються як необхідні передумови для ефективної діяльності владних структур[4].

3) Підхід до ефективності діяльності, пов'язаний з теорією життєвих циклів, заснований на розгляді ефективності державного управління у взаємозв'язку з оцінкою впливу постійного і циклічного формування коаліцій або груп впливу в органах влади. Характер прийняття рішень в бюрократичних структурах і їх ефективність розглядаються в контексті життєвих циклів розвитку організації.[5]

4) В рамках концепції професіоналізму, ефективна діяльність ставиться в пряму залежність від професіоналізації органів державної влади, наявності кар'єрних (професійних) чиновників, від рівня їх професіоналізму та компетентності[6].

5) Економічний підхід, що пов'язує підвищення ефективності діяльності органів державної влади з наявністю механізму конкуренції серед відомств, системою впровадження інновацій, а також політичної і соціальної підзвітності державних органів, в першу чергу перед платниками податків[7].

6) Екологічний підхід, в рамках якого підкреслюється, що результати діяльності бюрократії залежать від характеру зовнішнього середовища (екології організації) та здатності органів державної влади управляти змінами та інноваціями з метою адаптації до цих змін.[4]

7) Підхід, заснований на концепції управління якістю. В рамках даного підходу основна увага акцентується на створенні в органах державної влади системи постійного вдосконалення процесів і державних послуг; залучення в цю діяльність державних службовців, максимально

використовуючи їх творчий потенціал і організовуючи їх групову роботу. Управління якістю ґрунтується на взаємозв'язку потенціалу органів державної влади і результатів діяльності при постійному співвіднесенні зі стратегічними цілями і залученням службовців в процеси якості, їх навчання, збільшення їх компетентності та мотивації.[1].

Аналіз теоретико-методологічних підходів до визначення ефективності дозволяє зробити висновок про те, що, як правило, виділяють економічну ефективність і соціальну. Самостійність даних видів ефективності, звичайно, відносна, так як вони знаходяться в тісній єдності і взаємозв'язку.

При аналізі ефективності державного управління особливе значення відіграє соціальний ефект. Сутність соціального ефекту полягає в тому, що він повинен бути стійким, відтворювальним, прогресуючим, містити в собі джерело для подальшого суспільного розвитку. Російський соціолог Р. В. Атаманчук [2] поділяє соціальну ефективність державного управління в цілому та діяльності органів державної влади зокрема, на три види:

1. Загальна соціальна ефективність. Вона розкриває результати функціонування системи державного управління (тобто сукупності державних органів і керованих ними об'єктів).

2. Спеціальна соціальна ефективність. Вона характеризує стан організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

До критеріїв цього виду відносяться:

- доцільність і цілеспрямованість організації і функціонування державно-управлінської системи, її великих підсистем та інших організаційних структур, яка визначається через ступінь відповідності їх управлінським цілям, які об'єктивно виходять з їх становища та ролі в суспільстві. При цьому є необхідне законодавче регламентування, які цілі повинен реалізовувати кожний державний орган, і по їх досягненні оцінювати відповідних керівників і посадових осіб;

- нормативи витрат часу на вирішення управлінських питань, на вироблення і проходження будь-якої управлінської інформації;

- стиль функціонування державного апарату;

- нормативи, технології, стандарти, яких зобов'язаний дотримуватися кожен керівник і державний службовець;

- складність організації державного апарату, що виникає з його організаційної структури, багатоступеневості і кількості управлінських взаємозв'язків;

- витрати на утримання і забезпечення функціонування державного апарату.

3. Конкретна соціальна ефективність. Вона відображає діяльність кожного управлінського органу і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, відносини. Серед критеріїв можна виділити

такі, як ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які позначені у правовому статусі (і компетенції) органу державної посади; законність рішень і дій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб; реальність керуючих впливів [8].

Ефективність діяльності органів державної влади визначається не тільки величиною економічного ефекту, але і насамперед соціально-політичними результатами діяльності органів влади. Для оцінки ефективності державного управління та діяльності органів державної влади необхідні оціночні технології і процедури, які були б стійкими, об'єктивними і дозволяли своєчасно коригувати діяльність органів державної влади.

Різні теоретико-методологічні підходи до визначення сутності ефективності знаходять своє відображення в концептуальних моделях.

В теорії управління виділяють кілька моделей ефективності: системно-ресурсну, цільову, модель задоволеності учасника, комплексну, що містить суперечності модель [3]. Загальна характеристика моделей ефективності дозволяє виявити складний комплекс, компонентами якого є цільові орієнтири та зовнішнє середовище, організаційна діяльність та структура, технології управління та методики оцінки ефективності.

Системно-ресурсна модель заснована на аналізі співвідношення «організація - навколишнє середовище». Ефективність даної моделі - здатність організації експлуатувати свою навколишнє середовище для придбання рідкісних і цінних ресурсів з метою підтримання свого функціонування [4].

З позицій цільової моделі організація ефективна в тій мірі, в якій вона досягає своєї мети.

Модель задоволеності учасника спирається на індивідуальні або групові оцінки якості діяльності організації з боку її членів. Організація розглядаються як кооперативний спонукально-розподільчий механізм, налаштований на те, щоб отримувати віддачу від своїх членів через забезпечення гідної винагороди їх зусиль.

Комплексна модель розглядає як інтегральну ефективність, так і структуровану характеристику діяльності організації. Вона включає в себе оцінку економічності, ефективності, продуктивності, якості продукту або послуги, результативності, прибутковості, якості трудового життя та впровадження нововведень.

Модель, що містить суперечності, виходить з того, що ефективних організацій не існує. Вони можуть бути ефективними в тій чи іншій мірі, оскільки: 1) стикаються з множинними і суперечливими обмеженнями навколишнього соціального середовища; 2) мають численні і суперечливі цілі; 3) мають численні і суперечливі внутрішні і зовнішні джерела оцінок; 4) мають численні і суперечливі часові рамки.

В моделі, запропонованій американським соціологом Р. Лайкертом, ефективність розглядається як складна взаємодія різних факторів, серед яких домінуюче положення займають людський та соціально-екологічний.

Так, на думку Лайкерта, ефективність визначають три групи факторів [9]:

1) внутрішньо організаційні - формальна структура органу влади, економічна база, професійно-кваліфікаційний склад державних службовців;

2) проміжні змінні - людські ресурси, організаційна культура, методи прийняття рішень, рівень довіри до керівництва, способи стимулювання і мотивації діяльності;

3) результативні змінні - зростання або падіння продуктивності праці, ступінь задоволеності споживачів.

Ефективність як інтегральна і структурована характеристика діяльності, є не тільки показником, але і процесом, який необхідно організувати і яким потрібно управляти.

Оцінка ефективності повинна являти собою безперервний, тотальний процес оцінки діяльності органів влади, структурних підрозділів та державного службовця, що повинен мати за своїм змістом: вибір системи показників ефективності; розробку стандартів (нормативів і процедур) ефективності; вимірювання показників ефективності; зіставлення фактичного стану ефективності за вимогами цих стандартів.

В більшості наукових дослідженнях, ефективність державного управління, досить часто ототожнюється із поняттям якості державного управління. Передумовою для цього, є показники якості державного управління, що використовують міжнародні організації для оцінки ефективності державного управління в тих, чи інших країнах [10], що передбачає аналіз різних факторів та результатів державного управління (Таблиця 1).

Таблиця 1

Показники якості державного управління, що розраховуються міжнародними організаціями [10]

№	Показник	Організація, що проводить розрахунок	Характеристика показника
1	Інтегральний показник державного управління (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS)	Світовий банк	Оцінка якості управління на основі 6 індексів за напрямками: право голосу та підзвітність; політична стабільність та відсутність насилля; ефективність уряду; якість законодавства; верховенство закону; контроль корупції.
2	Показник оцінки якості цілей та прогресу реформ в країні	Організація економічної співпраці і	Оцінка ефективності державного управління на основі дослідження якості адміністрування за

		розвитку (ОЕСР)	наступними блоками: державна служба; управління розробкою та реалізацією політики; управління державними витратами; контроль за міжнародними фінансовими операціями; зовнішній аудит; державні закупівлі.
3	Показник кредитоспроможності	Міжнародні рейтингові агенції, Standard and Poor's Moodis, інвестиційна агенція Fitch та ін.	Рейтингова оцінка країні надається на основі національних макро- і мікроекономічних показників
4	Індекс розвитку людського потенціалу (ІРЛП)	Комітет розвитку ООН	Оцінка якості життя населення країни на основі визначення індексів за наступними показниками: ВВП на душу населення; очікувана тривалість життя; рівень освіти серед населення.
5	Індекс сприйняття корупції (ІСК)	Міжнародна агенція Transparency International	Визначення якості державного управління на основі оцінки ступеня уявлення про розповсюдження корупції серед державних службовців та політиків.
6	Індекс непрозорості	Міжнародна агенція Price waterhouse Coopers	Визначення якості державного управління на підставі оцінки впливу країни на вартість та ефективність капіталовкладень.

Характеристика ефективності органів державної влади багатогранна і залежить від цілей, що сформовані суб'єктом оцінювання. При цьому, застосовуючи ту або іншу технологію оцінювання ефективності, необхідно чітко виділити [5]:

- 1) суб'єкт оцінювання (його позицію, цільові та ціннісні орієнтири);
- 2) об'єкт оцінювання (ним може стати вся система управління або окремих її елемент, наприклад сфера діяльності - процес, результат чи наслідки; структурно-інституційний аспект, кадри);
- 3) інструментарій ефективності (моделі, аспекти, види і технології оцінки ефективності).

Для оцінки діяльності органів державної влади необхідно з загальних критеріїв (економічність, ефективність і результативність) виділити конкретні. Цей момент є основним у підготовці до проведення оцінки. У розробці критеріїв оцінки необхідна деяка гнучкість.

Критерії ефективності - ознаки, межі, сторони прояви управлінської діяльності, за допомогою аналізу яких можна визначити якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. Показник ефективності - це певна міра, що дозволяє порівняти фактичну діяльність органів влади/співробітників з бажаною або необхідною; діяльність органу влади у різні часові періоди; діяльність різних органів у порівнянні один з одним [5].

Серед основних вимог, що пред'являються до критеріїв оцінки, можна виділити, що:

1) критерії повинні вести до здійснення завдань оцінки і охоплювати всі виявлені проблеми;

2) критерії повинні бути достатньо конкретними з тим, щоб можна було здійснити оцінку на практиці;

3) критерії повинні бути обґрунтованими, та/або визначені авторитетними джерелами. Крім того, критерії, що використовуються для оцінки діяльності органів влади, повинні бути узгоджені між собою, а також з тими критеріями, які використовувалися в попередніх оцінках.

Висновки. Вважаємо, що формування ефективної системи оцінювання державного управління є запорукою політичної стабільності, задоволеності населення та результативності системи державного управління. Крім того, існуючі підходи та моделі оцінки ефективності надають змогу адекватного коригування державного управління у відповідних сферах та носять таким чином конструктивний характер. Але, як показав аналіз існуючих підходів та критеріїв ефективності державного управління вони є різноманітними та охоплюють різні показники та категорії державного управління, це ускладнює загальне поєднання їх у єдину законодавчо закріплену систему оцінювання якості та ефективності державного управління, що потребує подальшого дослідження у цьому напрямі.

Використані джерела інформації:

1. Аршканян Д., Эффективность государственного управления // Проблемы теории и практики управления. 2006. - № 8. - с. 24-30.
2. Атаманчук Г.В., Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, дополн. М.: Омега-Л. 2004. - 256 с.
3. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Д. Бакуменко. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
4. Державне управління і менеджмент : [навч. посіб. у табл. і схемах] / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. Г. С. Одінцової. - Х. : ХарРІ УАДУ, 2002. - 492 с.
5. Клищ Н.Н., Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. Электронный ресурс. URL: <http://www.hse.ru/temp/2006/files/20060404-06/20060405klish.doc>.
6. Молчанова Ю. Эффективность управлінської діяльності в системі державної служби: соціально-психологічний аспект // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 427-434.
7. Скрипник В. Державна влада в Україні: проблемні взаємодії політики і управління // Право України, № 3, 2003, С. 14-21.

8. Селиванов В. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні // Право України, № 10, 2004, С. 4- 10.
9. Edenborough, R. (2005) Assessment Methods in Recruitment, Selection and Performance: A Manager's Guide to Psychometric Testing, Interviews and Assessment Centres. Kogan Page, Limited, 2005.
10. Kaufmann, D. Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2012 / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi; The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team & World Bank Institute Global Governance Program; June 2008; WPS4654. Washington, 2008. - 102 p. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers>.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.

УДК: 351.77:061.2

Долот В.Д.,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри управління
охороною суспільного здоров'я
Національної академії державного
управління при Президентіві України

ЛІКАРНЯНІ КАСИ ЯК ОПТИМАЛЬНЕ ПОЗАБЮДЖЕТНЕ ДЖЕРЕЛО ФІНАНСУВАННЯ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ ТА ПЕРСПЕКТИВНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Анотація. У статті окреслено оптимальну модель організації та принципи функціонування лікарняних кас. Окреслена роль лікарняних кас як важливого позабюджетного джерела фінансування медичної допомоги та перспективного напрямку реформування системи охорони здоров'я. Визначено оптимальні принципи роботи лікарняних кас. Представлено автоматизовану систему управління лікарняними касами.

Ключові слова: лікарняні каси, медикаментозне забезпечення, медичне страхування, фінансування охорони здоров'я.

Долот В.Д.,
кандидат наук по государственному управлению,
докторант кафедры управления
охраной общественного здоровья
Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины

БОЛЬНИЧНЫЕ КАССЫ КАК ОПТИМАЛЬНЫЙ ВНЕБЮДЖЕТНЫЙ ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ И ПЕРСПЕКТИВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ