

УДК 332.1

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЮ СИСТЕМОЮ У ВІДКРИТІЙ ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ

Пакуліна А.А., Беліченко А.О., Белоглазова К.В.

Харківський національний університет будівництва та архітектури

Стаття присвячена обґрунтуванню концептуальної моделі публічного управління соціально-економічною системою, основних принципів впровадження механізму публічного управління соціально-економічним розвитком території. Під результативністю функціонування територіальної системи публічного управління авторами розуміється рівень задоволення суспільних потреб і потреб населення за допомогою надання публічних послуг та виконання публічних функцій відповідно до стандартів, адміністративних регламентів, встановлених для даного тимчасового періоду граничними обсягами послуг. Це ураховує досягнення цільових показників і темпів соціально-економічного розвитку території. Під ефективністю публічного управління авторами розуміється відношення досягнутих результатів до затрачених бюджетних ресурсів. Такий підхід обумовлює необхідність розробки концептуальної моделі систем публічного управління соціально-економічним розвитком території в єдності з підсистемою управління бюджетним процесом.

Ключові слова: публічне управління, соціально-економічна система, управління, ефективність, сталий розвиток.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Багато вітчизняних і зарубіжних дослідників пов'язують відсутність запланованих результатів за деякими напрямкам реформування української економіки на початку XXI століття з недосконалістю управління цими процесами. Найважливішим протиріччям в системі управління економікою і її сферами, яке не дозволяє досягти необхідної ефективності в реалізації політичних рішень на різних рівнях, є протиріччя між об'єктивною потребою посилення публічного характеру управління і наростаючим відчуженням об'єкта управління від прийняття управлінських рішень. У цьому світі необхідно створення нової системи публічного управління в контексті оновлення суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків, яка, по-перше, дозволила б досягти суспільного консенсусу всіх учасників цього процесу (держави, бізнесу, науково-експертного співтовариства, некомерційних громадських організацій і т.д.), забезпечивши узгодженість поглядів на стратегію і тактику розвитку економіки, її сфер і секторів, і, по-друге, шляхом використання нових управлінських технологій привела б до підвищення ефективності державної економічної політики, включаючи її важливу частину – аграрну політику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблеми публічного управління соціально-економічною системою досліджували Д. Осборн [1], Ф. Томпсон [2], українські науковці, серед яких: О.О. Євсєєва [3], О.І. Крюков [4], М.А. Міненко [5], О.Ю. Оболенський [6], С.Л. Пакулін [7] та інші. Віддаючи належне їх науковому доробку, потрібно зауважити, що дослідження за цією тематикою не втрачають своєї ак-

туальності як у світі, так і в Україні. Аналіз наявних досліджень свідчить про необхідність обґрунтування теоретико-методологічних засад удосконалення публічного управління соціально-економічною системою у відкритій публічній сфері.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.

Незважаючи на значне число робіт, присвячених різним проблемам управління аграрною сферою економіки в рамках розробки та реалізації державної аграрної політики, можливість впровадження технологій публічного управління та оцінка ефективності їх використання системно не досліджені [8, с. 27]. Слабка вивченість означеної проблеми, що має в умовах триваючого реформування економічної системи України та її аграрної сфери особливу значущість та актуальність, зумовила вибір теми проведеного нами дослідження.

Цілі статті (постановка завдання). Завданням дослідження є обґрунтування концептуальної моделі публічного управління соціально-економічною системою, основних принципів впровадження механізму публічного управління соціально-економічним розвитком території (СЕРТ).

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Українська управлінська практика демонструє неефективність як розробки державної економічної політики, так і управління економікою на етапі реалізації політики, що обумовлено відчуженням об'єкта управління від прийняття управлінських рішень, оскільки використовувані методологічні підходи не дозволяють враховувати значення публічної сфери, а також системно застосовувати принципи публічності, гласності, відкритості, прозорості. Для того щоб врахувати ці моменти при вирі-

шенні проблеми підвищення ефективності державної аграрної політики як частини державної економічної політики і вдосконалення державного управління економікою і її сферами, представляється необхідним застосувати такий методологічний підхід, як синтез діалектичного методу (розв'язання суперечностей) і сучасних методологій Public Policy (публічна політика) і Public Administration (публічне управління).

Найголовнішим завданням державної економічної політики є визначення стратегічної лінії розвитку соціально-економічної системи країни і її різних сфер [9, с. 16], в силу чого політика має два основних етапи – розробку (створення прогнозу, концепції, стратегії) і реалізацію (з використанням відповідного інструментарію). До інструментів розробки економічної політики відносять стратегічне планування, створення стратегій; формування спеціальних концепцій, які мають сукупність принципів і доктрин як систем певних поглядів. Інструментами реалізації політики є державні програми і проекти (для приватного сектора мають рекомендаційний характер).

Інструментарій (система методів, технологій, механізмів і т.д.), за допомогою якого будуть виконуватися плановані заходи, з метою ефективною реалізації політики визначається вже на етапі її розробки. Для цього необхідно застосувати відповідний методологічний підхід, який забезпечував би найбільш раціональний вибір інструментів. Так, в розвинених країнах Заходу за останні десятиліття були істотно реформовані органи державного управління, що відповідають за розробку і реалізацію економічної політики, на базі методологій «публічна політика (Public Policy)» і «державне адміністрування (Public Administration)», що призвело до підвищення ефективності управління різними сферами життєдіяльності суспільства.

Вважається цікавим використовувати класичний діалектичний метод, в рамках якого здійснюється пошук вирішення основоположної суперечності між об'єктивною необхідністю посилення публічного характеру управління і наростаючим відчуженням об'єкта управління від прийняття управлінських рішень. Даний методологічний підхід дозволяє забезпечити вирішення основоположної суперечності сучасного державного управління і розробити інструментарій досягнення суспільного консенсусу всіх зацікавлених сторін (держави, бізнесу, науково-експертного співтовариства, різних суб'єктів громадянського суспільства) з проблем прогнозування, стратегії і тактики розвитку об'єкта управління в ході розробки і реалізації державної аграрної політики на основі принципів гласності, публічності, відкритості, прозорості.

Такий методологічний підхід дає можливість розробити концептуальну модель публічного управління соціально-економічною

системою у відкритій публічній сфері, що забезпечує включення об'єкта в процес управління і активний облік зворотних зв'язків в ході управлінського впливу. Це призводить до необхідності звернути особливу увагу на суб'єктно-об'єктні відносини, а також проводити декомпозицію суб'єкта й об'єкта управління на окремі підсистеми (компоненти, ланки) для більш детального дослідження процесу публічного управління.

Концептуальна модель публічного управління соціально-економічною системою включає суб'єкт і об'єкт управління, мету, зовнішнє середовище, принципи і технології публічного управління, прямі і зворотні зв'язки і враховує наявність публічної сфери, яка розуміється як певна галузь суспільного життя, в якій суспільство і держава взаємодіють з найбільш важливих питань подальшого розвитку з метою їх вирішення на основі чинного законодавства при здійсненні громадського контролю та формування запиту на досягнення певних цілей і проведення конкретних дій органами управління (рис. 1).

Тут суб'єкт управління – органи публічної влади, а об'єкт – соціально-економічна система і її сфери, зовнішнє середовище являє собою, в першу чергу, інституційне середовище та макроекономічні умови; мета публічного управління полягає в забезпеченні оптимальної організації та реалізації керівництва процесами, що відбуваються при взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, з включенням останнього в управління; основними принципами є гласність, публічність, прозорість, відкритість. Важливою специфічною рисою саме публічного управління є облік зворотних зв'язків.

Підвищення ефективності та відкритості системи публічного управління територією є актуальною проблемою економічної науки. У процесі формування систем публічного управління (СПУ) територією, незважаючи на динамічний розвиток нормативно-правової бази, виявляються проблеми теоретико-методичного характеру. Відсутні концепції формування ефективною і відкритою СПУ соціально-економічним розвитком території (СЕРТ), науково обґрунтовані механізми прийняття управлінських рішень в області: визначення потреби в публічних послугах і оцінки їх якості, взаємодії органів ДМУ, населення та інших зацікавлених сторін. Потребує вдосконалення організаційно-методичний інструментарій моніторингу та оцінки відкритості і ефективності діяльності органів ДМУ, програм СЕР, якості публічних послуг, виконання публічних функцій та ін. Таким чином, розробка методичних підходів до формування територіальної системи публічного управління (ТСПУ) представляється нам вкрай актуальною. Сучасні підходи до управління соціально-економічними системами на макрорівні базуються на концепту-

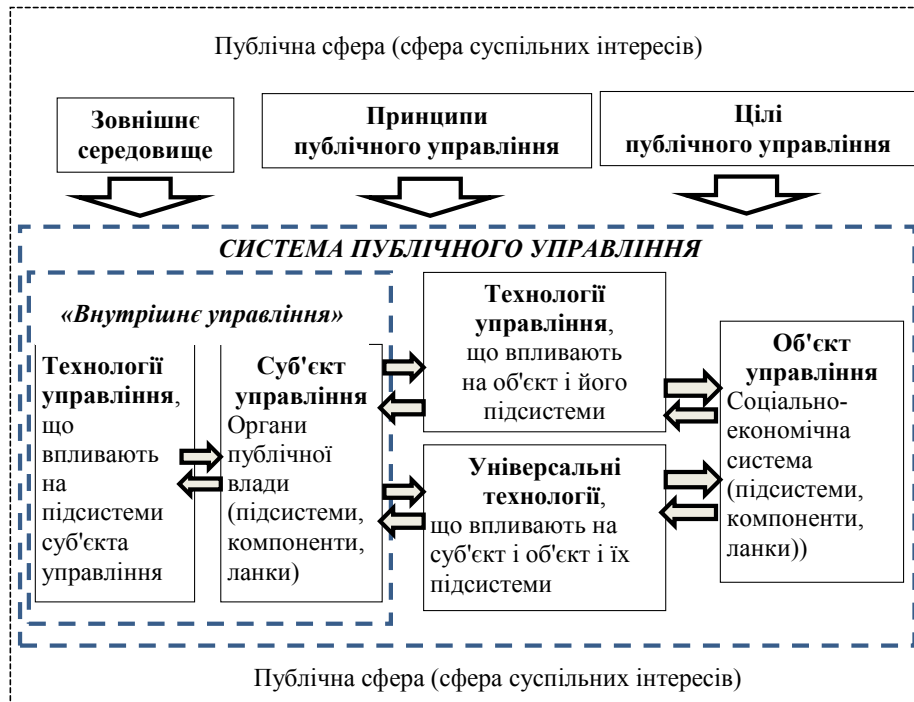


Рис. 1. Концептуальна модель публічного управління соціально-економічною системою у відкритій публічній сфері

Джерело: авторська розробка

альній моделі взаємодії бізнесу, суспільства (населення) і держави, ефективне функціонування якої забезпечує підвищення якості життя населення України. Категорія «якість життя» відображає ті суттєві обставини життя населення, які визначають ступінь гідності та свободи особистості кожної людини. Грунтуючись на систематизації різних підходів до категорій «державне (муніципальне) управління», «публічне управління» та ін., ми виявили, що держава виступає як посередник між суспільством і його індивідами, тобто члени суспільства є не тільки платниками податків, виборцями і споживачами публічних послуг, але індивідами, які несуть певну відповідальність за вироблення державної (муніципальної) політики і ефективність механізмів її реалізації. Під публічним управлінням ми розуміємо діяльність органів державного (муніципального) управління при безпосередній участі громадян та інших зацікавлених сторін, спрямовану на формування і розвиток суспільних відносин з метою сталого розвитку держави, орієнтованого на забезпечення прав і свобод громадян та задоволення їхніх потреб у коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі. В рамках механізму реалізації стратегії довгострокового СЕР України, СПУ трансформується в ТСПУ, що забезпечує облік унікальних потреб і потреб населення, зумовлених специфікою розвитку території.

Під публічною послугою нами розуміється врегульована нормами права і регламентована діяльність уповноваженого державного органу,

органу місцевого самоврядування або уповноваженої організації, спрямована на задоволення потреб і потреб населення, які формуються в рамках гарантованих державою прав і свобод громадян, а також діяльність з реалізації державних функцій. Грунтуючись на принципах формування ТСПУ, ключових процесах та ін., нами була обґрунтована необхідність оцінки результативності та ефективності функціонування ТСПУ як інтегральних показників, що відображають якість надання публічних послуг та виконання публічних функцій.

Під результативністю функціонування ТСПУ нами розуміється ступінь (рівень) задоволення суспільних потреб і потреб населення за допомогою надання публічних послуг та виконання публічних функцій відповідно до стандартів, адміністративних регламентів, встановлених для даного тимчасового періоду граничними обсягами послуг, з урахуванням досягнення цільових показників і темпів СЕР території; під ефективністю публічного управління – відношення досягнутих результатів до затрачених бюджетних ресурсів. Такий підхід обумовлює необхідність розробки концептуальної моделі СПУ СЕРТ в єдності з підсистемою управління бюджетним процесом.

Концептуальна модель системи публічного управління соціально-економічним розвитком території, орієнтованого на результат і ефективне використання ресурсів, в тому числі бюджетних коштів, передбачає включення населення в число суб'єктів зазначеної системи і забезпечує формування та реалізацію про-

гнозів, стратегій, комплексних цільових програм і планів соціально-економічного розвитку на принципах СМР (customer management of relationships – клієнт, керуючий відносинами) і узгодження інтересів різних суспільних груп, бізнес-структур, органів влади та місцевого самоврядування в короткостроковій, середньо- і довгостроковій перспективі. Побудова моделі системи публічного управління СЕРТ базується на визначенні тієї цінності, яка забезпечується всім зацікавленим сторонам (громадянам, громадським організаціям (об'єднанням), господарюючим суб'єктам, державі) на умовах мінімізації витрат створення цієї цінності. У ТСПУ як цінності для громадян виступають доступні якісні публічні послуги, які задовольняють потреби і потреби більшості членів суспільства; для бізнес-структур – наявність комфортного середовища, що сприяє зростанню ділової активності та підвищенню конкурентоспроможності господарюючих суб'єктів; для органів ДМУ – забезпечення якості життя на основі сталого СЕРТ. Пріоритетним критерієм ефективності функціонування ТСПУ є ступінь задоволеності зазначених суб'єктів у співвідношенні з витраченими бюджетними ресурсами. Нами виявлено комплекс основних принципів впровадження механізму публічного управління СЕРТ, що включає наступні модулі: підвищення ефективності СПУ СЕРТ з урахуванням узгодження інструментів бюджетної та адміністративної реформ; підвищення рівня компетентності суб'єктів системи – ТСПУ СЕР в цілях адекватного виконання правил (адміністративних регламентів)

і чітких процедур надання публічних послуг певної вартості і належної якості; моніторинг і оцінка ефективності та результативності функціонування ТСПУ СЕР.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. 1. Декомпозиція суб'єкта й об'єкта управління на окремі підсистеми (компоненти, ланки) дозволяє досліджувати суб'єкт управління на різних рівнях (національному, регіональному, місцевому), а утворюючи його органи публічного управління – з точки зору різних функціональних напрямків; об'єкт управління може бути представлений як той, що складається з таких компонентів, як виробництво, інфраструктура, соціальна сфера, сфера інвестицій тощо. 2. Для забезпечення реалізації принципів публічного управління (транспарентності, відкритості та ін.) на основі узагальнення кращих практик регіонів України необхідно удосконалити механізми виконання наказів виборців і проведення публічних слухань як інструментів публічного управління, що дозволяють виявити першочергові потреби, забезпечити вимірність очікуваних результатів, координацію виконання заходів з урахуванням тимчасового чинника і ресурсного забезпечення, моніторинг виконання програм наказів, цільових програм та проектів соціально-економічного розвитку території. 3. У сучасних умовах потребують поглибленого опрацювання питання визначення тенденцій та пріоритетів розвитку та удосконалення публічного управління соціально-економічною системою у відкритій публічній сфері.

Список літератури:

- Osborne D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon / D. Osborne, T. Gabler. – N.Y., 1992.
- Thompson F. The New Public Management / F. Thompson // Journal of Policy Analysis and Management. – 1997. – Vol. 16. – № 1. – P. 165–176.
- Євсєєва О.О. Стратегічні напрями соціального розвитку, шляхи державного регулювання : монографія / О.О. Євсєєва. – К.: СПД-ФО Коваленко В.Ф., 2011. – 524 с.
- Крюков О.І. Роль політико-управлінської еліти в публічному управлінні / О.І. Крюков // Публічне управління: шляхи розвитку [Текст] : матер. наук.-практ. конф. За міжнар. уч. (26 листопада 2014 р., м. Київ) : у 2 т. Т. 1 / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. – К.: НАДУ, 2014. – С. 25–27.
- Міненко М.А. Публічне управління: теорія та методологія: монографія / М.А. Міненко. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. – 404 с.
- Оболенський О.Ю. Розвиток суспільства та публічне управління / О.Ю. Оболенський // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України [Текст]. – 2013. – № 3. – С. 27–33.
- Пакулін С.Л. Концепція управління потенціалом соціально-економічного розвитку регіону / С.Л. Пакулін // Materials of the XI International scientific and practical conference, [«Science and civilization», – 2015] (30 January – 07 February 2015). – Volume 5. Economic science. Political science. – Sheffield: Science and education LTD, 2015. – S. 5–7.
- Pakulina A.A., Feklistova I.S., Tsympkin Y.A. & Pakulin S.L. (2017). “Sustainable development of the agricultural sector of the regional economy”, Proceedings of II International scientific conference “Innovations in science and technology”, Oct 31, 2017. London, SI Universum, 2017. P. 25–34.
- Pakulina A.A. & Pakulin S.L. (2017). “Forming of social strategy in the region”, Proceedings of IV International scientific conference “Discussion of problems related to the development of science in different countries”, Dec 25, 2017. London, SI Universum, 2017. P. 13–21.

Пакулина А.А., Беличенко А.А., Белоглазова К.В.
Харьковский национальный университет строительства и архитектуры

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМОЙ В ОТКРЫТОЙ ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ

Аннотация

Статья посвящена обоснованию концептуальной модели публичного управления социально-экономической системой, основных принципов внедрения механизма публичного управления социально-экономическим развитием территории. Под результативностью функционирования территориальной системы публичного управления авторами понимается уровень удовлетворения общественных нужд и потребностей населения посредством предоставления публичных услуг и исполнения публичных функций в соответствии со стандартами, административных регламентов, установленных для данного временного периода предельными объемах предоставляемых услуг. Это учитывает достижения целевых показателей и темпов социально-экономического развития территории. Под эффективностью публичного управления авторами понимается отношение достигнутых результатов и затраченных бюджетных ресурсов. Такой подход обуславливает необходимость разработки концептуальной модели систем публичного управления социально-экономическим развитием территории в единстве с подсистемой управления бюджетным процессом.

Ключевые слова: публичное управление, социально-экономическая система, управление, эффективность, устойчивое развитие.

Pakulina A.A., Belichenko A.A., Beloglazova E.V.
Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture

IMPROVING PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC SYSTEM IN THE OPEN PUBLIC SPHERE

Summary

The Article is devoted to the substantiation of the conceptual model of public management of the socio-economic system, the basic principles of the introduction of the mechanism of public management of socio-economic development of the territory. The authors understand the effectiveness of the territorial system of public administration as the level of satisfaction of public needs and needs of the population through the provision of public services and the performance of public functions in accordance with the standards, administrative regulations established for this time limit the volume of services provided. This takes into account the achievement of targets and the pace of socio-economic development of the territory. Efficiency of public management by authors is understood as the ratio of the achieved results and the spent budgetary resources. This approach makes it necessary to develop a conceptual model of public management systems of socio-economic development of the territory in unity with the subsystem of management of the budget process.

Keywords: public management, socio-economic system, management, efficiency, sustainable development.