

ЯКІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЗАПОРУКА ДОБРОБУТУ НАСЕЛЕННЯ КРАЇНИ

Мельниченко О. А.,

*д. держ. упр., проф., професор кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття “публічне управління”. Доведено залежність рівня добробуту населення від якості публічного управління. Виокремлено пріоритетні напрями подальшого покращання життя населення України.

Ключові слова: публічне управління, сутність, добробут населення, покращання, пріоритетні напрями.

Melnychenko O. A.,

*Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,
Full Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA,
Kharkiv*

PUBLIC ADMINISTRATION QUALITY AS INSURANCE OF POPULATION'S WELLBEING

Further development of interpreting the notion of ‘public management’ has been provided. Interdependence between the level of the population’s wellbeing and public administration quality has been proved. Priority directions to improve the life of the population of Ukraine have been identified.

Key words: public management, essence, population’s wellbeing, improvement, priority directions.

Постановка проблеми. Нині “одним із стратегічних завдань під час адміністративного реформування є формування нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності, в основу якої покладається забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних і вчасних публічних послуг. Відповідно, система державного управління має змінити свою парадигму в бік публічного управління” [10, с. 65]. При цьому основною метою такої зміни є “наближення влади до народу, що має відбуватися шляхом пробудження в останнього інтересу до державотворчого процесу, перетворення громадськості на активного суб’єкта політичних відносин, наділеного як реальними інструментами ініціювання владних проєктів, так і можливістю контролю за їх реалізацією” [15, с. 43]. Все вищевикладене й обумовлює актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти впливу держави на рівень добробуту населення країни стали наріжним каменем дисертаційних досліджень з державного управління (В. Лобас, В. Мандибура, О. Мельниченко), економіки (О. Бервено, І. Білоус, Д. Василюк, Р. Верич, Л. Гордієнко, А. Дрига, О. Дудолад, В. Заяць, Е. Кадебська, Н. Комар, О. Кролевець, О. Кухарева, В. Опалько, С. Простотіна, О. Рябчук, А. Саввов, Л. Саловська, С. Скібіна, О. Стожок, М. Татаревська, Н. Федірко, Л. Черенько, К. Швабій), історії (С. Биченко), політології (В. Козьма), права (В. Мацокін), соціології (В. Євдокимова) та ін.

У більшості випадків зазначений вплив досліджувався переважно як реалізація державної політики, державне управління та державне регулювання. Проте останнім часом у своїх публікаціях провідні науковці (В. Бодров, С. Борисевич, І. Грицяк, О. Лазор, В. Луначек, Р. Мельник, О. Оболенський,

І. Сківський та ін.) дедалі активніше вживають споріднений термін – “публічне управління”, тим самим наголошуючи на актуалізації нових аспектів даної проблематики, а відтак – необхідності продовження наукових розвідок.

Метою статті є розробка рекомендацій з подальшого покращання впливу держави на рівень добробуту населення країни. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток тлумачення поняття “публічне управління”; 2) довести залежність рівня добробуту населення від якості публічного управління; 3) визначити пріоритетні напрями подальшого покращання життя населення України.

Виклад основного матеріалу. Досліджувана проблематика порівняно нова для вітчизняної науки, тому допоки не має законодавчо затвердженого тлумачення “публічне управління”, а також серед науковців відсутня одностайність щодо сутності цього поняття. На окрему увагу заслуговують ті з них, які вирізняються змістовністю, як-от: “влада, відкрита народу та його інтересам, публічна за характером, що здатна залучати до управління широкі верстви населення” [5]; “діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб’єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя” [2; 7, с. 5]; “інтегральне явище, що за матришковим принципом поєднує різні види владного територіально-суспільного управління” [12]; “процес максимально повної реалізації та узгодження органами влади інтересів особи, суспільства та держави на різних рівнях територіальної організації в умовах функціонування дієвих механізмів громадського контролю за усіма етапами проходження управлінських рішень” [15, с. 45].

Але подекуди пропонувані тлумачення поняття “публічне управління”, радше за все, більшою мірою відповідають змісту поняття “державне управління” [6; 8; 11, с. 115; 13, с. 9; 18, с. 57; 23; 24, с. 15; 25, с. 12–13], “муніципальне управління” [17, с. 4], “управління” [1, с. 243; 3, с. 46; 18, с. 58], чи є лише дотичними до досліджуваного феномена [13, с. 11; 16, с. 28]. До того ж твердження, що “публічне управління реалізують публічні особи, приймаючі владні політичні рішення” [11, с. 119], відображає лише незначну частину впливу суб’єктів управління на суспільні процеси. Вітчизняна наука також лише б виграла, якби публікації [9; 10; 21; 22] містили б не лише огляд змісту поняття “публічне управління”, а й авторські його тлумачення.

“На сьогодні система публічного управління охоплює багато підсистем. До її сфери інтересів належать політична, економічна, соціальна, адміністративна, правова, гуманітарна системи тощо. На сферу її формування і розвитку впливають як внутрішні (неврівноваженість соціально-політичної системи держави), так і зовнішні (геополітичні виклики, світові тенденції суспільних перетворень тощо) чинники” [10, с. 66]. Р. Мельник виділяє таку “спрямованість публічного управління: сприяльне, втручальне, забезпечувальне, делеговане, виконавче, розпорядче” [13, с. 12]. Публічне управління “виникає як результат певного суспільного договору між державою і суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи та посадові особи” [18, с. 58]. Загалом “система публічного управління є багаторівневою” [19], а тому на кожному рівні представлена відповідними суб’єктами:

1) *міжнародний рівень* – міжнародні організації (ООН, МВФ, ЄБРР...), Уряди інших країн, ТНК, МНК...;

2) *державний рівень* – органи державного управління (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, органи судової влади та прокуратури);

3) *регіональний рівень* – обласні державні адміністрації, обласні ради, регіональні представництва центральних органів виконавчої влади...;

4) *місцевий рівень* – районні державні адміністрації, територіальні представництва центральних органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, бізнес-структури, громадські організації та об'єднання, територіальна громада...

Слід звернути увагу, що перехід від “державного управління” до “публічного управління” передбачає збереження переліку об'єктів й розширення суб'єктів управління, а відтак необхідності більш чіткого розмежування предмету дисертаційних досліджень, які виконуються за спеціальністю 074 “Публічного управління та адміністрування” з тими, які притаманні суміжним спеціальностям (051 “Економіка”, 055 “Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії”, 073 “Менеджмент” тощо).

Варто погодитись, що “головна мета будь-якого управління в публічній чи приватній сфері – досягнути максимальної ефективності, дієвості й результативності з мінімальними затратами ресурсів, часу і зусиль. Основне ж завдання, яке стоїть перед публічним управлінням, відмітне від завдання бізнесового управління. Якщо бізнесовий управлінець своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, то публічний управлінець – на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому” [4, с. 73]. При цьому не варто нехтувати тим, що бізнесові управлінці, по-перше, впливають на рівень добробуту населення через встановлення розміру фактичної оплати праці та забезпечення своєчасної її виплати, формування цін на товари та послуги, участь у соціально значущих проектах тощо; по-друге, відкрито здійснюють значну частину своєї діяльності (за виключенням того, що стосується комерційної таємниці), а тому її можна вважати публічною. Також публічні управлінці, по-перше, регулюють діяльність суб'єктів господарювання, тим самим опосередковано впливаючи на добробут населення; по-друге, окремі її представники здійснюють діяльність, пов'язану з національною таємницею, а тому належать не до публічного, а до державного управління.

До речі, такий вплив є відмінним для різних його категорій (інвестори, власники бізнесу, самозайняті, наймані працівники), а тому не лише даєко не всім вдається повною мірою реалізувати прагнення максимізувати власний добробут – “забезпеченість матеріальними й духовними благами та послугами” [20, с. 143], а і зростає розрив у статках населення. Означене є наслідком як власних помилок (недоліків самоменеджменту), так і негативного впливу роботодавців, суспільства, органів місцевого самоврядування та органів державного управління (тобто вад, відповідно, корпоративного, громадського, муніципального та державного управління). А той факт, що публічне управління “є суспільною діяльністю процесуального характеру, що спрямована на покращання умов життєзабезпечення людини, підтримання цілісності суспільства, упровадження стабільності й порядку” [12], а також “має забезпечувати пошук компромісів або усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві” [18, с. 61] є додатковим підтвердженням залежності рівня добробуту населення від якості публічного управління.

Але більшість людей не можуть повною мірою скористатись наявними можливостями, а тому, частіше за все, звинувачують у власних негараздах усіх, окрім себе, у т.ч. наголошуючи на низькій якості публічного управління. Проте така оцінка здебільшого є суб'єктивною, оскільки у суперечність входять інтереси суб'єктів та об'єктів такого впливу. Останнє набуває додаткової значущості в умовах обмеженості доступних ресурсів, коли кожний з учасників цього процесу (явно чи приховано) прагне максимізувати власну

вигоду, тим самим ставлячи під сумнів дотримання принципу справедливості. До того ж, ураховуючи наявність великої кількості накопичених проблем в економічній, соціальній та екологічній сферах, а також існуючий дефіцит кваліфікованих керівників середньої та вищої ланки (серед яких також поширеною є практика зловживань своїми посадовими можливостями), зберігається висока ймовірність того, що й надалі експерти та широкий загал будуть констатувати низьку якість публічного управління, а з тим – низьку їх довіру до відповідних інституцій.

Для виправлення загалом негативної ситуації у цій царині необхідно реалізовувати комплекс заходів за таким алгоритмом:

- 1) чітке розуміння того – що, навіщо і яким чином має бути змінено (створення образу “бажаного майбутнього”);
- 2) діагностика об’єкта управління, його внутрішнього та зовнішнього середовища, а також виявлення осередків підтримки та опору змін;
- 3) планування комплексу заходів, спрямованих на досягнення визначеної мети;
- 4) розподіл обов’язків і повноважень між виконавцями, а також належне їхнє матеріальне та моральне стимулювання;
- 5) забезпечення цільового та ефективного використання доступних (інформаційних, фінансових, матеріально-технічних, людських й інших) ресурсів, а також своєчасне й зважене реагування на наявні виклики і можливості;
- 6) контроль за реалізацією управлінських рішень, неупереджена оцінка їх результатів;
- 7) коригування окремих аспектів (цілей, засобів, спрямованості...) публічного управління з урахуванням ситуації, що змінилась, а також зважаючи на нові цілі, виклики та можливості.

Для переходу від суб’єктивної до об’єктивнішої оцінки результатів впливу публічного управління на рівень добробуту населення слід використовувати наступний комплекс вихідних даних:

1. Офіційні показники Державної служби статистики України: “розмір і структура статків населення; розмір і структура доходів, витрат і заощаджень населення; розмір середньої заробітної плати, пенсії та інших соціальних виплат; структура зайнятості населення; структура населення за рівнем освіти, фаховою приналежністю, місцем проживання, національністю та іншими ознаками; структура кредитного/депозитного портфелю населення у банківських установах; ВВП на душу населення за ПКС; витрати держбюджету на освіту, охорону здоров’я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення; рівень інфляції; стабільність обмінного курсу національної валюти; рівень безробіття; заборгованість по виплаті заробітної плати, соціальних та інших платежів; співвідношення прожиткового мінімуму і наявного доходу; співвідношення прожиткового мінімуму і мінімальної зарплати (пенсії); споживчі витрати на харчування та на житло; рівень споживання продуктів харчування; чисельність населення із середньодушовими сукупними витратами, нижчими за прожитковий мінімум; ставки по іпотечних і споживчих кредитах комерційних банків; індекс очікуваної тривалості життя при народженні; співвідношення народжуваність-смертність; сумарний коефіцієнт народжуваності; смертність дітей у віці до одного року; співвідношення шлюби-розлучення; забезпеченість дітей дошкільними закладами; забезпеченість дітей загальноосвітніми навчальними закладами; забезпеченість населення закладами охорони здоров’я; забезпеченість населення закладами культури і відпочинку; забезпеченість населення житловою площею; рівень забезпеченості житла водопроводом, каналізацією та іншими зручностями ЖКГ; індекс зовнішньої (внутрішньої) міграції населення; кількість населення без постійного місця проживання; кількість населення,

які зловживають наркотиками та алкоголем і мають інші суспільно небезпечні вади; кількість населення, які ВІЛ-інфіковані та хворі на СНІД, відкритий туберкульоз тощо; рівень травматизму, пов'язаного з виробництвом; індекс злочинності; індекс кількості шкідливих викидів в атмосферне повітря тощо.

2. Результати соціологічних досліджень та експертні висновки.

3. Міжнародні рейтинги: рівень розвитку людського потенціалу (ПРООН); індекс якості життя (дослідно-консультативна компанія "Economist Intelligence Unit" та фахівці "International Living Magazine"); інтегральний показник якості державного управління (Світовий банк); індекс глобальної конкурентоспроможності (Світовий економічний форум); індекс К-суспільства (Департамент ООН з економічного та соціального розвитку); індекс економічної свободи у світі (дослідницький центр "The Heritage Foundation", американський інститут Катона, канадський інститут Фрейзера); рівень корупції національної економіки ("Transparency International"); індекс екологічних досягнень (Центр з екологічного законодавства та політики Єльського університету); індекс дотримання законності, оцінка стану великих міст світу (компанія "Mercer Human Resource Consulting") тощо [14, с. 79–81].

4. Результати діяльності органів місцевого самоврядування: параметри виконання доходної та витратної частини місцевих бюджетів; результативність реалізації програм соціально-економічного розвитку територій.

5. Результати діяльності бізнес-структур: показники економічної та фінансової стійкості суб'єктів господарювання; продуктивність праці; плинність персоналу тощо.

Оцінюючи результати публічного управління, слід зважати на таке: показники Державної служби статистики України слід розділяти на ті, які впливають на добробут населення, і які власне відображають його рівень; більшість офіційних статистичних даних не враховують специфіку умов життєдіяльності окремих верств населення; для оцінки якості управлінського впливу найкраще використовувати результати соціологічних досліджень та експертні висновки, хоча ті можуть бути певною мірою суб'єктивними; дані про місце України в міжнародних рейтингах більшою мірою є інформацією про наявні проблеми, аніж про якість управлінських рішень; результати діяльності органів місцевого самоврядування та бізнес-структур стосуються лише, відповідно, територіальної громади та власників і персоналу; неупереджене використання комплексу вищенаведених даних дозволить дати результатам публічного управління більш зважену кількісну та якісну оцінку.

Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою та результати власних досліджень дозволили виокремити пріоритетні напрями подальшого підвищення рівня та якості життя населення України:

1. Покращання умов для отримання доходів населення та збільшення їх розміру:

- трудових доходів;
- доходів від ведення бізнесу;
- соціальної допомоги та інших одержаних поточних трансфертів;
- доходів від власності.

2. Детінізація доходів і легалізація статків населення.

3. Оптимізація оподаткування доходів і статків населення.

4. Регулювання цін і тарифів на товари та послуги.

5. Насичення внутрішнього ринку необхідною кількістю та асортиментом товарів і послуг за прийнятними цінами.

6. Реалізація соціально значущих проектів, у т.ч. задля скорочення числа проявів соціальної ексклюзії тощо.

Висновки. Варто погодитись, що “поняття “публічне управління” не є тожним поняттю “державне управління”, воно є ширший за обсягом і багатшим за змістом” [11, с. 115], оскільки охоплює більшість аспектів (принаймні, за виключенням тих, які пов’язані з національною й комерційною таємницею) державного, муніципального, корпоративного та громадського управління. На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття “*публічне управління*”, яке слід тлумачити як відкритий (у межах власних і делегованих повноважень) вплив наділених владою інституцій на взаємовідносини між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом і населенням задля узгодження їхніх інтересів і максимізації вигод. Більшість рішень суб’єктів публічного управління, частіше за все, вирізняється багатоваріантністю, але, водночас, є такими, де вкрай складно обрахувати не лише його кінцевий результат (передусім, економічний ефект), а і можливі наслідки (параметри) альтернативних варіантів. Результати впливу публічного управління на добробут населення оцінюються на підставі аналізу переважно кількісних показників, тим самим мінімізуючи їх суб’єктивність. На вплив суб’єктів публічного управління по-різному реагують окремі верстви населення, що обумовлює подальше поглиблення диференціації за рівнем їхнього добробуту. Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому покращанню рівня та якості життя населення України, у т.ч. за рахунок вдосконалення публічного управління у цій царині.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б., Дерезь В. А., Школик А. М. та ін. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.
2. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2012. Ч. 2, № 1. С. 59–64.
3. Бодров В. Г. Інформаційна економіка і публічне управління: безпекові виклики та можливості становлення належного економічного врядування в Україні. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2016. № 3–4. С. 44–55.
4. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні. *Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє*: монографія. Київ: К.І.С., 2009. 240 с.
5. Волков А. М. Публичное управление недропользованием в России (современный период). *Правовая инициатива*. 2013. № 7. С. 15.
6. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.
7. Грицяк І. А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. *Вісник Академії митної служби України*. (Серія “Державне управління”). 2010. № 2. С. 5–11.
8. Даль В. И. Толковый словарь живого русского языка: в 4 т. Москва: Русский язык, 1999. Т. 3. С. 535.
9. Загороднюк С. В., Купрійчук В. М. Публічне управління: проблеми теорії і практики. *Аналітика і влада*. 2012. № 6. С. 181–186.
10. Козак В. І. Публічне управління в системі координат української державності. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 64–70.
11. Лазор О. Я., Лазор О. Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки*. 2015. № 4. С. 111–121.
12. Мамонов І. Л. Публічне управління, державне управління, соціальна політика та місце самоврядування як складові соціального управління. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_4.
13. Мельник Р. С. Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 8–14.
14. Мельниченко О. А. Управління структурними зрушеннями: підручник. Харків: Оберіг, 2013. 300 с.
15. Мороз О. Ю. Публічне управління в Україні: проблеми становлення та ефективності.

Ефективність державного управління. 2013. Вип. 34. С. 41–47.

16. Муравицька Г. Публічне управління та адміністрування як методолого-інформаційна система. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. Вип. 2. С. 25–30.

17. Оболенський О. Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. *Публічне управління: шляхи розвитку*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. уч., 26 листоп. 2014 р.: у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ: Вид-во НАДУ, 2014. Т. 1. С. 3–10.

18. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 53–63.

19. Показатели результативности взаимодействия с обществом. GRI 2000–2008. URL: <https://www.globalreporting.org/resource/library/G3-Russian-Financial-Services-Sector-Supplement.pdf>.

20. Политический словарь. 3-тє вид. Київ: Українська радянська енциклопедія, 1982. 665 с.

21. Сквірський І. О. Категорія “публічне управління”: сучасний погляд та нові орієнтири дослідження. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. (Серія “Юриспруденція”). 2015. Вип. 15. С. 65–68.

22. Строцький Р. Є. Публічне управління у сфері економіки. *Вісник Національного університету “Львівська політехніка”*. (Серія “Юридичні науки”). 2015. № 824.

23. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Публічне адміністрування: текст лекцій. Харків: Вид-во ХНУМГ, 2014. С. 7.

24. Keeling D. *Management in Government*. London: Allen & Unwin, 1972.

25. Pollit C., Bouckaert G. *Public Management reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press, 2004. 240 p.

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.