

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.2.13>

**Ю. М. Сагачко**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту, бізнесу і адміністрування  
Державного біотехнологічного університету

**К. С. Богомолова**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту, бізнесу і адміністрування  
Державного біотехнологічного університету

## ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ФАКТОР СТРАТЕГІЧНОЇ НАПРАВЛЕНОСТІ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

*В статті проведено дослідження поняття державного управління, методів і інструментів забезпечення його ефективності, а також залежність даного процесу від прийнятих управлінських рішень керівниками. Досліджено також поняття виконавчої влади, як системи органів влади, на які покладено реалізацію функцій держави і встановлено необхідність їх інституційного вдосконалення та реорганізації у відповідності з вимогами вступу до Європейського Союзу. Встановлено, що запорука успішного демократичного суспільства є налагодження діалогу з громадськістю, як на національному рівні так і світовому. Також для вирішення важливих питань суспільства є необхідність залучення громадян до публічної сфери, що дозволить вирішити проблеми недовіри громадян до політичних службовців, і неврахування потреб населення на місцях. Розкриваються особливості стратегічної складової управління в процесі прийняття управлінських рішень. Наголошується на необхідності реформування державного управління, на основі нових принципів, стратегій, концепцій, які відповідатимуть викликам сьогодення. Окреслено історичний розвиток державного управління і органів державної влади, а також наголошено на тому, що будь які процеси які відбуваються в ньому залежать від ефективного процесу прийняття управлінських рішень. Для знаходження інструментів удосконалення процесу прийняття управлінських рішень в Україні, розглянуто досвід Європейського Союзу і встановлено, що система прийняття рішень враховує потреби всіх держав-членів ЄС, а разом з цим і потреби бізнесу і населення, тобто є гнучкою.*

*Встановлено, що на процес прийняття управлінських рішень в Україні впливає політика і суспільне відношення, і для його вдосконалення є необхідним застосування стратегічного планування, основна мета якого є задоволення потреб населення. Розглянуто різні форми залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень, головні з яких є інформування, консультація, залучення, співпраця, делегування, які потрібно розглядати як з позиції держави так і з позиції громадян, але дані форми рекомендується постійно адаптувати до реалій сьогодення.*

**Ключові слова:** державне управління, органи державної влади, громадяни, стратегічне планування, суспільство, політичні рішення, реформування, політичні службовці.

**Постановка проблеми.** Зростання соціальних вимог до якісних суспільних послуг, а також натиск процесів глобалізації та інтернаціоналізації світової економіки і технологічного розвитку продовжують вимагати від державних органів розширення функцій, в тому числі і управлінської діяльності. Але разом з цим сучасні дер-

жави постійно потерпають від системних криз, окрім економічної для нашої країни притаманна політична криза і нажаль воєнний стан. Тому перед державою, президентом, державним управлінням постає проблема вирішення зазначених проблем шляхом стратегічної направленості управління і ефективна реалізація нових

управлінських рішень щодо його удосконалення. Вочевидь, що реформування державного управління має бути оснований на нових принципах і концепціях управління і адаптованим до нових реалій сьогодення в тому числі воєнного стану.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ю. Сурмін в своїй праці [1] зазначає, що вироблення нової концепції державного управління буде сприяти врахуванню трьох груп кардинальних змін соціуму: на рівні особистості, національного суспільства і глобального співтовариства. Останнє підтверджується прагненням України до євроінтеграції і децентралізації, підтвердженням цього є надання Україні статусу кандидата до Європейського Союзу. Тому погоджуємося з думкою автора про необхідність стратегічного планування, який має ґрунтуватися на накопиченому досвіді світової і вітчизняної практики побудови ефективної системи державного управління. Перед обличчям динамічного сценарію розвитку суспільства і періодичними кризами державного апарату в кінці 1970-х і 1980-х роках перед державними менеджерами були поставлені нові завдання, такі як оптимізація використання державних ресурсів, скорочення витрат і підвищення якості державних послуг, що надаються населенню. Щоб подолати такі проблеми державний сектор почав використовувати методи, які використовують в приватному секторі, щоб забезпечити більшу ефективність і результативність державного управління, так в 1970-х роках була розроблена концепція нового державного управління (New Public Management). Результативність державного управління вбачалася в створенні професійної команди, якій делегують повноваження від прийняття управлінських рішень до контролю за виконанням відповідно до поставленого завдання в цьому і вбачається сутність державного управління на всіх рівнях. В сучасному Енциклопедичному словнику з державного управління термін «державне управління» трактується як діяльність держави (органів державної влади), спрямовану на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [2]. Отже, будь-які процеси, які відбуваються в державному управлінні все ж таки пов'язані з необхідністю вироблення, прийняття та реалізацією управлінських рішень.

Процес прийняття управлінських рішень досліджували такі вчені М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі, Р. Фатхутдінов, В. Стадник і ін., а саме механізми запобігання негативних наслідків. Адже керівнику в системі управління потрібно постійно приймати рішення. А так, як сьогодення характеризується масштабністю управління тому кожне рішення сучасного керівника повинно бути націлене на конкретний результат.

**Метою статті** є пошук таких методів, способів і інструментів прийняття управлінських рішень, які б допомогли досягненню оптимального результату при конкретних обставинах.

**Виклад основного матеріалу.** Для того, щоб реалізовувати функції, які покладено на державу, вона створила відповідну систему органів влади, які являються носіями державної виконавчої влади і які в свою чергу володіють спеціальними правами для здійснення управління в державі [3]. В літературних джерелах зустрічаються деякі відхилення трактування поняття виконавчої влади, але ми погоджуємося з думкою Н.П. Матюхіна, що орган виконавчої влади, по-перше являється частиною державного апарату, по-друге має територіальну направленість, власну структуру, утворюється в установленому законом порядку і в межах своєї компетенції, за дорученням держави здійснює функції державного управління в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах суспільного життя і по-третє має власний штат службовців [6]. Вперше як систему, органи виконавчої влади було створено, після прийняття Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року [7], де зазначалося, що до них входять міністерства, державні служби та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Разом з цим 9.12.2010 року вступає в силу Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8]. Відповідно до зазначеного Указу була створена нова система центральних органів виконавчої влади, яка складалася із 76 міністерств: міністерства, центральні органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом і центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, що дозволило підвищити ефективність їх діяльності.

У відповідності з вимогами вступу до ЄС є інституційне вдосконалення та реорганізація системи органів виконавчої влади, що в свою чергу тягне за собою врахування процесу прийняття управлінських рішень в ЄС. Перед тим як перейти до процесу прийняття управлінських рішень в Україні, розглянемо цей процес в ЄС. В Україні наразі відсутні дослідження процесів прийняття рішень Європейським Союзом, хоча ця проблема для неї є актуальною. Але все ж таки є теоретичні напрацювання таких вчених як Кухта Б. [9], Ільчишин Л., Поліщук М. [10].

У процесі прийняття управлінських рішень ЄС беруть участь такі інституції як Рада ЄС, Європарламент і Єврокомісія де і проходить цілком низка процедур. Еволюційно склалося,

що найбільший вплив має Європарламент. Щодо прийняття законопроектів, то ініціює їх Єврокомісія, а Парламент і Рада їх приймає, хоча Парламент має право лише надавати консультації, але в прийнятті спільного рішення все ж таки повинні дійти згоди з Радою, так як рішення має бути спільне. Правила та процедури прийняття рішень в ЄС встановлюються договорами. Вище зазначені процедури почали діяти після набуття чинності Амстердамського договору в 1999 р. На рис. 1 представлена схема прийняття спільного рішення.

Отже, система прийняття рішення Європейським Союзом характеризується багаторівневістю і гнучкістю. В процесі удосконалення процесів прийняття рішення задовольнялися інтереси

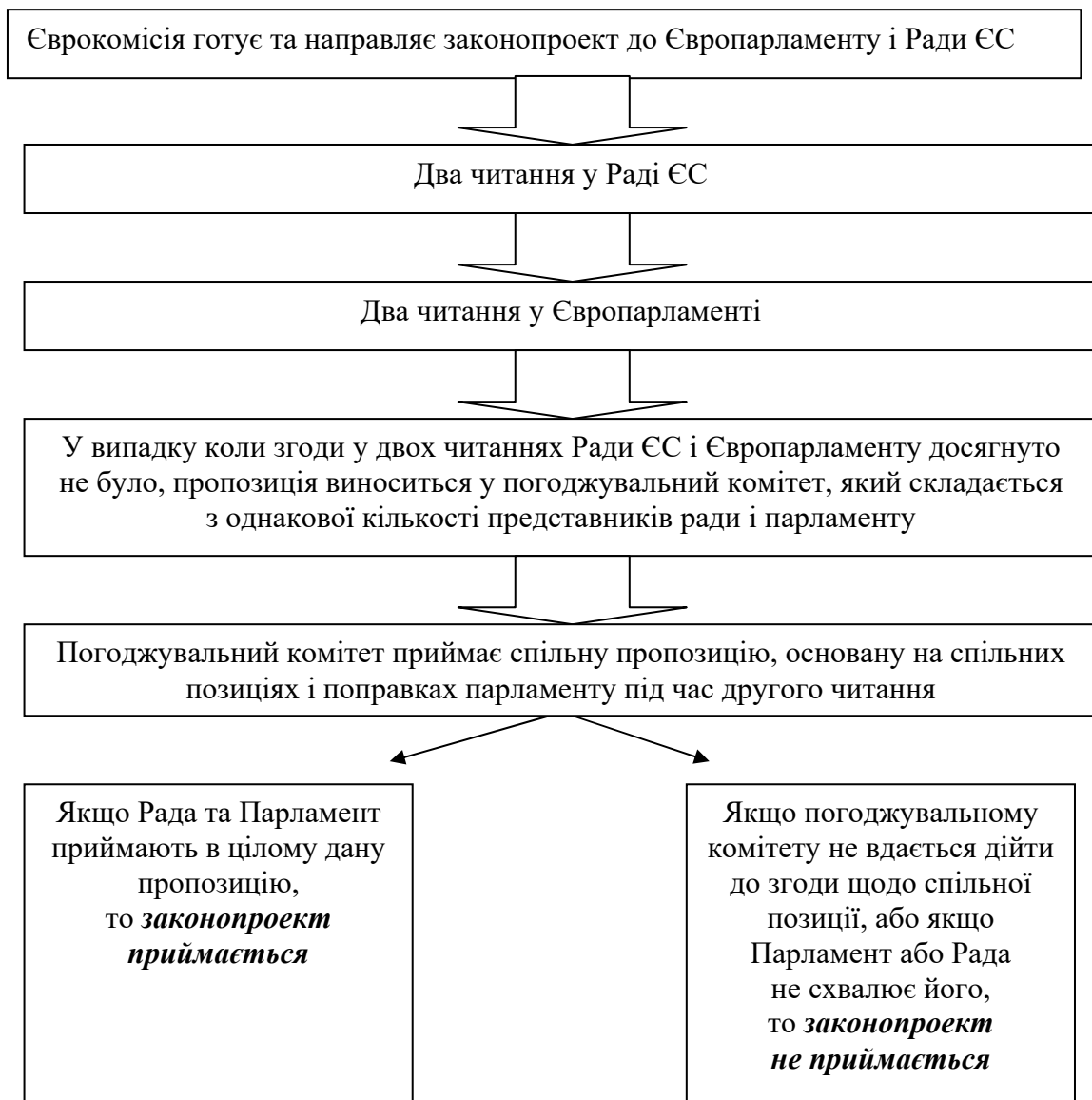


Рис. 1. Процедура спільного прийняття рішення в Європейському Союзі

всіх держав-членів ЄС від малих до великих. Органи, які були створені для прийняття рішень виявилися спроможними враховувати інтереси бізнесу і населення.

На ухвалення управлінських рішень в Україні суттєво впливає політика і суспільне відношення. Динамічний процес вимагає постійного удосконалення механізмів прийняття рішень. Одним з найважливіших завдань має бути планування цілей розвитку різних аспектів життєдіяльності суспільства, завдяки пошуку оптимального плану їх реалізації в межах зазначених ресурсів, тобто застосування стратегічного планування. Першим кроком в цьому процесі є формування мети, яку потрібно досягти шляхом прийняття управлінських рішень. Мета звісно має бути значимою і задовольняти певні потреби населення. Для з'ясування потреб проводять ситуаційний аналіз, який повинен бути точним і достовірним.

Другим кроком є прийняття рішення, тобто створення проекту управлінського рішення. На обговорення виносяться різні варіанти вирішення проблеми, де законодавчими органами формулюються конституційні норми і принципи і на їх основі формулюється стратегія, яка і має назву політики. А задачею виконавчих органів є практична реалізація наміченої стратегії і оперативне управління даним процесом. На противагу цьому в окремих країнах-членах ЄС на даному етапі проводять попереднє узгодження і розроблення декількох варіантів, і прийняття остаточного рішення є за виконавчими органами влади. Але наразі існують проблеми недовіри громадян до політичних службовців, і неврахування потреб населення на місцях, тому, що запобігти цьому є необхідним залучати громадян до процесу прийняття рішень, що являється свідченням справжнього демократичного суспільства. Тому основною задачею органів місцевого самоврядування повинно бути заохочення та сприяння участі громадян як окремо, так і за допомогою неурядових організацій. Тому, у 2017 році Комітет міністрів прийняв Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень [11], щоб допомогти державам-членам забезпечити участь громадян та неурядових організацій (НУО) у процесі прийняття політичних рішень, а у 2018 році – Рекомендації СМ/Rec(2018)11 щодо необхідності посилення захисту та сприяння розвитку простору громадянського суспільства в Європі та СМ/Rec(2018)4 щодо участі грома-

дян у місцевому публічному житті [12]. Отже, даний проект Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні» [13], що впроваджується Офісом Ради Європи в Україні в межах Плану дій Ради Європи для України.

Розглянемо і інші форми залучення громадян до прийняття політичних рішень наприклад в громадах вони втілюється у таких формах як інформування, консультування, співпраця і делегування і інших. Наразі існують різноманітні інструменти залучення громадян, які можуть застосовуватись на усіх етапах прийняття політичних рішень, наприклад розробка порядку денного і інші. В праці «Драбина громадянської участі» Шеррі Арнштайн [14], описані інструменти участі громадян, зокрема дискримінованих груп населення в США. Так, в даній праці запропоновано «громадянську участь» поділити на три рівні: неучасть, символічні заходи і громадянська влада, які в свою чергу ділилися ще на складові. Таким чином суспільство піднімається по сходам від найнижчих – маніпулятивних рівнів псевдодемократії до справжньої громадянської участі. Дану теорію використовують і зараз, але вона має узагальнюючий характер, тому дослідження даного питання продовжувалось і в 1988 році Десмонд М. Коннор публікує статтю під назвою «Нова драбина громадської партисипації» [15]. На противагу драбини Арнштайн, шкала Коннора, яка включає два блоки: перший – в компетенції широкої громадськості, другий – прерогатива громадських лідерів, можна було застосовувати до певного інструменту партисипації, вона дозволяла приймати ефективні рішення в різних сферах життєдіяльності.

Далі розповсюдження демократичності в 2000-х роках, в світі зумовило появу різноманітних інструментів, які кожна країна почала трактувати і вводити в дію по своєму. В статті Геном Роу та Лінн Фрюер «Типологія механізмів громадянського залучення» [16], був представлений незчислений список інструментів участі, але після деякого впорядкування вони розробили власну типологію, яка складалася із трьох рівнів: комунікація, консультація і участь, яка включає в себе і ті інструменти які наразі функціонують в Європі і Сполучених Штатах Америки. Отже, дана типологія носить досить загальний характер, без детального тлумачення кожного етапу, так як і драбина Арнштайн.

Більш детальну інформацію про інструментарій залучення громадян до прийняття управлін-

ських рішень представила Міжнародна асоціація громадської участі («International Association for Public Participation» (IAP2)) [17]. Члени-країни, до яких входять і Канада з Австралією створили так званий «Спектр громадської участі», де виділили п'ять рівнів зростання громадянського впливу (від найслабшого до найсильнішого): інформування, консультація, залучення, співпраця, уповноваження (делегування), причому розглядали кожен рівень у двосторонньому порядку, зі сторони держави і зі сторони громадян. Дана Міжнародна асоціація і надалі продовжує роботу в напрямку відповідності даних спектрів сучасному світу.

**Висновки і пропозиції.** Отже на другому етапі управлінське рішення у вигляді державного чи адміністративного акту має вигляд остаточного варіанту з рівнями відповідальності. На третьому кроці здійснюють його затвердження, що прописано в законі. Законопроект затверджується парламентом і представляється на підпис президенту. Саме на цьому етапі прийняття рішення, документ стає законом чи адміністративним актом. Четвертим кроком є реалізація рішення, тобто закон чи нормативний акт, який вступив в законну силу. На цьому етапі важливим є розроблені механізми і структури яких це рішення стосується, адже не завжди цілі, які були поставлені даним законом або нормативним актом приносять ті результати, які досягаються на місцях. Тому необхідна співпраця з органами і громадянами на місцях, що і було доказано вище, про велику значущість участі громадян в прийнятті рішень. Ну і звісно заключним, п'ятим етапом є оцінювання результатів. На даному етапі важливим є оцінювання інструментів, засобів, механізмів, які застосовувалися для реалізації даного рішення на предмет їх ефективності і оптимальності, яким чином здійснювався моніторинг, як врегулювалися конфлікти.

Отже, ефективність управлінських рішень напряму залежить від якості державного управління. Для того щоб система державного управління була ефективною потрібно застосовувати комплексні та сучасні підходи, які базуються на реальних даних та є результатом діалогу, аналізу та спільної роботи різних груп стейкхолдерів. Необхідно справедливо оцінити існуючі результати та ті задачі, які поставлені перед реформами та визначити подальші пріоритети та кроки. Підтвердженням того є оновлення Стратегії реформування державного управлін-

ня до 2025 року, яку Секретаріат Кабінету Міністрів України за підтримки Офісу реформ КМУ та проекту EU4PAR ініціював.

#### Список використаної літератури:

1. Сурмін Ю. П. *Методологія галузі науки «Державне управління»* : монографія. Київ : НАДУ, 2012. 372 с.
2. *Енциклопедичний словник з державного управління*. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
3. *Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова*. К. : Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
4. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Богуцький В. В. та ін. *Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй ; 2-ге вид., перероб та доп. Х. : Право, 2013. 656 с.*
5. Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99#Text>
6. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9.12.2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>
7. *Основи політичної науки: курс лекцій / за ред. Б. Кухти. Ч. 2 : Політичні процеси, системи та інститути*. Львів, 1997. 336 с.
8. Льчишин Л., Поліщук М. *Політичні рішення: особливості прийняття та імплементації*. *Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка. Серія : «Філософські науки»*. 2002. № 4. С. 208–211.
9. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. Прийнято Комітетом міністрів 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135>
10. Рекомендація CM/Rec(2018)11 Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі. (Прийнята Комітетом міністрів 28 листопада 2018 року на 1330-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-11-civic-space-ukr/168097ed38>
11. Проект Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні». URL: [https://www.coe.int/uk/web/kyiv/promoting-civil-participation-in-democratic-decision-making-in-ukraine#%2247092042%22:\[1\]](https://www.coe.int/uk/web/kyiv/promoting-civil-participation-in-democratic-decision-making-in-ukraine#%2247092042%22:[1])

12. Arnstein Sherry R. «A Ladder of Citizen Participation». *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35. № 4. July 1969. P. 216–224. Retrieved from: <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymeth.pdf>
  13. Connor D. M. A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*. 1988. Vol. 77. № 3. P. 249–257. Retrieved from: [http://geog.sdsu.edu/People/Pages/jankowski/public\\_html/web780/Connor\\_1988.pdf](http://geog.sdsu.edu/People/Pages/jankowski/public_html/web780/Connor_1988.pdf)
  14. Rowe G., Frewer L. A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology & Human Values*. 2005. № 30. P. 251–290. Retrieved from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.546.7172&rep=rep1&type=pdf>
  15. Susskind L., Carson L. The IAP2 Spectrum: Larry Susskind, in Conversation with IAP2 Members. *International Journal of Public Participation*. 2008. № 2. P. 67–84. Retrieved from: [http://www.actedemocracy.net/articles/Journal\\_08December\\_Carson.pdf](http://www.actedemocracy.net/articles/Journal_08December_Carson.pdf)
- 

**Sahachko Y. M., Bogomolova K. S. Public participation as a determining factor in the strategic direction of the management decision-making process**

*The article examines the concept of public administration, methods and tools to ensure its effectiveness, as well as the dependence of this process on management decisions made by managers. The notion of executive power as a system of government bodies, which are responsible for the implementation of state functions and the need for their institutional improvement and reorganization in accordance with the requirements of accession to the European Union, is also studied. It has been established that the key to a successful democratic society is to establish a dialogue with the public, both at the national and global levels. Also, in order to address important issues of society, there is a need to involve citizens in the public sphere, which will solve the problems of citizens' distrust of political officials and disregard for the needs of the population on the ground. The peculiarities of the strategic component of management in the process of making managerial decisions are revealed. It emphasizes the need to reform public administration, based on new principles, strategies, concepts that will meet today's challenges. The historical development of public administration and public authorities is outlined, and it is emphasized that any processes that take place in it depend on the effective process of making managerial decisions. To find tools to improve the management decision-making process in Ukraine, the experience of the European Union is considered and it is established that the decision-making system takes into account the needs of all EU member states, and with it the needs of business and the population.*

*It is established that the process of making managerial decisions in Ukraine is influenced by politics and public relations, and for its improvement it is necessary to use strategic planning, the main purpose of which is to meet the needs of the population. Various forms of citizen involvement in the management decision-making process are considered, the main ones being information, consultation, involvement, cooperation, delegation, which should be considered both from the state and citizens' point of view, but these forms are constantly adapted to today's realities.*

**Key words:** *public administration, public authorities, citizens, strategic planning, society, political decisions, reforms, political officials.*