

Беглиця В. П.,
д. держ. упр., доцент,
Чорноморський державний університет імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна
Ярошенко В. М.,
к. політ. н., доцент,
Чорноморський державний університет імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна

МІСЦЕ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ У ПРИЙНЯТТІ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

У статті аргументується обов'язкове використання публічних консультацій на етапі між соціальним запитом громадян і прийняттям політичних рішень владою. Важливого значення набудуть публічні консультації з громадянами під час прийняття політичних рішень владою в нових умовах прозорості і відкритості влади після реалізації Закону України «Про очищення влади» та здійснення численних реформ, запропонованих новим складом парламенту України.

Ключові слова: публічні консультації; прийняття політичних рішень; соціальне замовлення; прозорість і відкритість влади.

«Законодавець фурійців велів, щоб будь-хто, хто намагається знищити будь-який зі старих законів або ввести в дію новий, виходив перед народом із мотузкою на шиї з тим, щоб якщо запропонована новація не знайде одноголосного схвалення, бути задушеним тут же на місці» (XVI ст., Мішель Монтень «Досвіди»).

Однією із форм демократичного врядування, яке, за європейськими стандартами, передбачає прозорість (прозорість) та відкритість влади громадянам у процесі підготовки та прийняття політичних рішень, є публічні консультації.

Актуальність теми дослідження визначають нові умови соціального запиту на публічність функціонування демократичного врядування в Україні після прийняття Верховною Радою України та підписання Президентом України 16 жовтня 2014 р. Закону України «Про очищення влади» та здійснення важливих реформ, зокрема місцевого самоврядування у процесі децентралізації влади [1]. Слід врахувати, що політичні й економічні реформи повинні здійснюватися тільки через законні рішення, але при тому вони приносять і будуть приносити незвичну новизну, що сприйматиметься суспільством неоднозначно і може створювати складні політичні ситуації. Тому забезпечення подальшого розвитку процесу демократичної законотворчості та врядування в Україні неможливе без уміння державної влади керувати результатами прийнятого рішення, ситуацією, яка створюється рішенням. Вибір теми дослідження зумовлений і тим, що для формування демократичного врядування необхідно врахувати сприятливі умови в сучасній Україні технічного оснащення електронного врядування для діалогу влади і громади, які

набувають поширення на місцевому рівні. Крім цього, слід врахувати численні випробування українського суспільства протягом останнього року: протестні виступи на Майдані кінця 2013 – початку 2014 р. АТО на сході країни, позачергові вибори Президента України та позачергові вибори депутатів Верховної Ради України. Ці умови створювали безліч нестандартних ситуацій, які не регулюються правовими нормами з огляду на їх відсутність або застарілість. Від професіоналізму, патріотизму та рівня моральності політиків, державних службовців і безпосередньо громадян залежала ефективність реалізації стратегічних цілей і конкретних рішень на всіх рівнях управління. Важливість знання теорії і процедури прийняття політичних і управлінських рішень у сучасних умовах гострої потреби поповнення нової генерації політиків і державних службовців у найближчому часі в Україні підсилює актуальність цього дослідження.

Аналіз важливості використання публічних консультацій під час прийняття політичних рішень потребує уточнення понять «політичні консультації», «прийняття політичних рішень», «соціальний запит» та «прозорість» і «відкритість» влади. Прозорість як базову властивість політичної влади у вітчизняній політичній науці досліджують Є. Б. Тихомирова, Е. А. Афонін і О. В. Суший, О. Яцунська, І. Піголенко, Т. Берегой, російська дослідниця Г. В. Пизіна. Теорія прийняття політичних рішень досліджувалась М. Месконом, М. Альбертом і Ф. Хедоурі, Н. Кабушкіним. Використання міждисциплінарного підходу в цьому дослідженні надало можливість досягти визначеної мети: аргументувати обов'язкове використання публічних

консультацій на етапі між соціальним запитом громадян і прийняттям політичних рішень владою в Україні після прийняття Верховною Радою України та підписанням Президентом України 16 жовтня 2014 р. Закону України «Про очищення влади» та здійснення важливих реформ, зокрема місцевого самоврядування у процесі децентралізації влади.

У функціонуванні політичної системи первинним елементом, а одночасно і визначальним, є *соціальний запит* громадян. Соціальний запит є формою вияву суспільних *потреб*, викликаних сукупністю факторів, висловлених як думки, вимоги, побажання, установки. Соціальні запити формуються як самостійні, незалежні, продиктовані самим життям потреби громадян та які в нечітко означеному виразі мають достатньо широкий спектр: особиста безпека, доступні та якісні освіта й виховання, починаючи з дитсадка, гідні пенсії, добре структурована й безвідмовна високопрофесійна медицина, прийнятні житлово-комунальні тарифи та цінова політика, гідна винагорода за працю, захищена власність, відповідальна влада, свобода висловлювань, чисте довкілля та акцентовані останніми подіями мир, національна гідність, безпека, патріотизм, моральна влада, інший нескінченний перелік потреб. Цими побажаннями – соціальними запитамі перенасичений риторико-політичний дискурс, передвиборча ситорика, про це говорять між собою знайомі й незнайомі люди за будь-якої нагоди. Про це мріють, наповнюючи зміст мистецьких творів. У процесі артикуляції групами інтересів соціальні запити набувають соціально-політичного забарвлення – «накази виборців» депутатам, які структуруються в програмні засади політичних партій або окремих кандидатів у депутати та конструюються в соціальні «замовлення» – сформульовані необхідні й конкретні завдання, які, з огляду на соціальний запит, замовляють і реалізують три сектори: держава, бізнес-структури й некомерційні організації. Найбільш вагомим відображення змісту соціальні запити набули в міжнародному та національному законодавстві, зокрема в Основному Законі – Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [2].

На етапі забезпечення виконання соціальних запитів держава використовує відповідні політико-правові та управлінські механізми діяльності, вдається до не завжди популярних кроків. Саме на цьому етапі важливо забезпечити публічність, пояснюючи громадянам необхідність прийнятих тих чи інших рішень. Важливо через залучення громадян до *публічних консультацій* оптимізувати культуру прийняття політичних рішень та обрати найбільш конструктивний шлях і модель вирішення соціально значущих питань, особливо обговорення національного бюджету. У сучасних умовах радикалізації суспільних настроїв та найвищого рейтингу довіри до армії (70 %) тільки за умови публічності демократичного врядування політична система має перспективу

стабільного функціонування: справедливо організовані різноманітні сторони життя суспільства відкриють життєзабезпечувальні та освітньо-культурницькі канали, що визначають рівень громадянського й людського самопочуття українців.

В останні роки в Україні непрозора корупційна модель функціонування політичної системи не дозволила громадянам користуватися необхідними соціальними послугами, а громадяни отримали: низьку зарплату, високі тарифи, невинуватого цінову політику, несправедливий розподіл загальнонаціонального прибутку, надмірні розбіжності в доходах тощо. Саме ці причини спричинили протестні виступи громадян України під час Революції Гідності на Майдані кінця 2013 – початку 2014 р.

Однією з необхідних характеристик влади на сучасному етапі розвитку суспільства і держави є *транспарентність* (від англ. «прозора, очевидно»). Значення поняття «транспарентність» визначає поінформованість громадян із приводу прийняття політичних рішень, інформаційну відкритість соціальних, економічних та політичних процесів. Прозорість влади є ознакою зрозумілості, переконливості дій влади громадськості та подальшої відповідної зворотної підтримки, без чого неможливий свідомий та результативний вплив громадськості. Отже, *прозорість* відображає зрозумілість та обґрунтованість діяльності влади. Відкритість, на відміну від прозорості, є функціональною характеристикою державної влади та виявляє: ступінь безпосередньої участі громадян, активність суспільного контролю громадян над діяльністю органів державного управління, ступінь реального впливу громадян на зміст публічно-управлінської діяльності. *Відкритість* влади означає її готовність та *вміння поділитися цією владою з народом* через залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення влади. *Транспарентність (прозорість) влади* – це обізнаність громадян діями влади, а *відкритість влади* – це реальна можливість громадян вплинути на зміст тих чи інших дій і політичних рішень влади [3].

Важливо далі розглянути *форми забезпечення прозорості і відкритості влади*, які є визначальними індикаторами демократичного характеру політичного режиму. По-перше, це *політична комунікація* – офіційні документи – закони, укази, постанови – в офіційних виданнях і з моменту публікації, *політичне інформування* – програми, заклики, заяви політичних лідерів, *статті* – у засобах масової інформації, плакати. По-друге, це *наблік рілейшинз* – забезпечення взаємного розуміння і співпраці влади з громадськістю – вивчення громадської думки, прогнозування суспільно-політичних процесів, гармонізація приватного, суспільного і державного інтересу. По-третє, це *публічні консультації, консультації з громадськістю* – громадські слухання, круглі столи задля вироблення рішень на основі врахування знань, досвіду та інтересів громадян. По-четверте, це *громадські ради* – консультативно-дорадчі органи для взаємного узгодження управлінських дій. По-п'яте, це *звернення громадян* – громадські приймальні для звернень громадян із вирішення проблем конкретних приватних осіб. По-шосте, це *електронне врядування* –

запровадження діалогу і взаємодії уряду з громадянами через електронні засоби інформації [4].

Одна з важливих форм відкритості і прозорості влади, *публічні консультації* – це обговорення проєктів рішень державної влади з громадянами (зацікавленими сторонами). Влада залучає до таких заходів не всіх громадян, а лише тих, на кого обговорюване рішення в разі його прийняття впливатиме безпосередньо. У країнах демократії з вільною конкуренцією політичних сил та великою часткою приватного капіталу в економіці виникає багато груп інтересів. Такі групи змагаються за те, щоб уряд ухвалив саме те рішення, яке вигідне для них. Звичайний громадянин може брати участь у виробленні державної політики лише під час виборів. Натомість групи інтересів намагаються впливати на владу і в період між виборами. Кожне рішення уряду викликати підтримку одних груп і невдоволення чи опір інших. Демократичний уряд прагне здобути якнайширшу підтримку своїх дій серед громадськості і збалансувати різні інтереси. І для цього використовує *публічні консультації*. З іншого боку, громадськість і зацікавлені сторони (групи інтересів) хочуть мати легітимну можливість постійно впливати (відкритість влади) на державну політику. І політичні консультації їм потрібні для того, щоб:

- заявляти владі про свою позицію, обстоювати свої цінності, наводити свої аргументи;
- поліпшувати якість ухвалюваних рішень і політики загалом;
- брати участь у державному управлінні;
- розуміти, навіщо уряд ухвалює те чи інше рішення, підтримувати важливе для суспільства рішення і водночас контролювати його виконання.

Найбагатший досвід організації публічних консультацій мають Канада, Нова Зеландія, країни Європейського Союзу, Європейський Союз загалом. Публічні консультації в тій чи іншій формі поширені в більшості демократичних країн світу. Ініціюють і організують публічні консультації органи влади: уряд, інші центральні органи влади, місцеві адміністрації, місцеві ради – тобто всі ті інституції, які ухвалюють важливі для зацікавлених сторін рішення. Цінний досвід, наприклад в Естонії, створення науково-консультативних центрів, які попередньо до проведення публічних консультацій готують тлумачення іноді складних для громадян законопроєктів, доносять та пояснюють особливості тих чи інших положень. Важливість діяльності таких центрів – у підвищенні компетентності учасників діалогу, достатнє розуміння ними сутності обговорюваних законопроєктів та ефективності прийнятих у підсумку законів. Відбуваються публічні консультації перед ухваленням рішень, але не замість них. Під час обговорень громадськість і зацікавлені сторони висловлюють свою позицію і пропонують альтернативні варіанти. А урядовці дізнаються, як суспільство сприймає те чи інше рішення влади. Тому краще усвідомлюють його можливі наслідки. Отриману під час громадських обговорень (публічних консультацій) інформацію органи влади використовують для того, щоб відкоригувати остаточне рішення. Відкориговане рішення не може відхилитися від ідеологічного курсу

уряду, який бере на себе також політичну відповідальність за державну політику.

Особливе значення публічних консультацій під час проведення масштабних політичних реформ, які зачіпають інтереси багатьох сторін: політичних партій, місцевих адміністрацій, місцевого самоврядування. Для звичайних громадян та громадських організацій вона створює нові можливості брати участь у державному управлінні і впливати на нього. Тому під час впровадження реформи дуже важливо почути та врахувати думку громадськості. По суті, залучення громадськості до прийняття політичних та управлінських поточних рішень підвищує ефективність їх виконання, крім того, мінімізує протестні настрої в суспільстві.

За результатами дослідження вітчизняної вченої Т. Берегой, *європейське врядування* гарантує належне управління через такі базові демократичні принципи, як відкритість та прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність та результативність. Одним із прикладів *діяльності міжнародних інституцій* у галузі європейського врядування є Конференція Комітету міністрів Ради Європи ще восени 2007 р., яка ухвалила рішення про те, що європейська культура демократичної участі громадян у місцевому суспільному житті є важливою рисою спільного розуміння та відданості демократії XXI ст. на континенті і тому вона заслуговує на закріплення в пан'європейському юридичному документі (конвенції). Слід нагадати, що демократичні стандарти – це стандарти, в основу яких покладено демократичні цінності. Як помічено з досвіду більшості країн, запровадження права особи на участь у справах місцевої влади – рішення не одного дня. Усі країни різними шляхами прийшли до розуміння фундаментальної важливості залучення громадян до суспільного життя. Принаймні можна визначити *три причини* на користь залучення громадян до суспільного життя. *Перша* – без урахування особистої думки громадян рішенням місцевої ради не вистачає легітимності, водночас влада мусить звітувати перед громадою. *Друга* – публічна влада має обов'язково прислухатися до людей і навчатися або вдосконалюватись у своїй роботі, щоб реалізовувати кращу політику і надавати якісніші послуги громадянам. *Третя* причина – активна участь жителів території у громадських справах дає їм відчуття належності до спільноти, сприяє формуванню колективної відповідальності за реалізацію прийнятих рішень та їхні наслідки. Отже, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування істотно розширює права громадян, містить застереги проти хабарництва чи використання силових або примусових форм участі особи в суспільному житті місцевих громад, тобто зобов'язує сторону (країну-підписанта) запровадити такі формальності, умови та обмеження, які гарантуватимуть, що реалізація права участі громадянина не загрожує етичній добродійності та прозорості здійснення функцій і повноважень місцевих влад. Загалом представники офіційного Страсбурга гадають, що українці спроможні ширше впроваджувати європейські засади демократії, зокрема й щодо права участі громадян у справах місцевої влади на своїх теренах. Тестом на зрілість та

ознакою інституціоналізації демократичної громадянськості є підписання Додаткового протоколу, імплементація його в українське законодавство і практичне застосування передбачених у ньому стандартів [5].

Проголошення мас-медіа: «Реформи в Україні або смерть» загострює потребу в продуманих, спланованих політичних рішеннях для руху України обраним просвітописним шляхом розвитку, а теорія політичних рішень має стати необхідним елементом політичної доктрини сучасної Української держави, синтезувати й раціоналізувати політичне управління країною. Тож доцільним надалі є розгляд сутності та процедури прийняття політичного рішення. *Прийняття політичного рішення* – це процес вибору розумної альтернативи вирішення проблеми, що є вирішальним у системі управління та не несе репутаційної загрози. Результати реалізації прийнятих політичних рішень – це найбільш об'єктивна оцінка мистецтва політика. *Рішення* – один із необхідних моментів вольової дії керівника. Швидкість, правильність і чіткість рішень залежить від уміння керівника творчо мислити, та особистих рис (моральність, компетентність, рішучість, ініціативність, сміливість, прагнення до самостійного виконання покладених на нього обов'язків) та організаторських здібностей.

Необхідність прийняття рішень виникає в силу впливу внутрішніх і зовнішніх обставин. У такому разі рішення виступає як відповідна реакція на ці впливи. Політичні рішення як акти державної волі, як регулятор внутрішніх і зовнішніх відносин є важливим видом політичної діяльності. Прийняття політичних рішень впливає на утворення поля політичних ситуацій, розвиток політичних відносин та постає своєрідним етапом розвитку політичного процесу. Тобто рішення є джерелом наступних подій, подальшого розвитку політичних процесів, це можливий пункт переломлення подій. Визначення важливості прийняття політичних рішень, зокрема реформ, які невідворотно несли в собі репутаційні ризики, набуло свого розвитку ще з найдавніших часів. На що вказує французький гуманіст XVI ст. Мішель Монтень у творі «Досвіди»: «Законодавець фурийців велів, щоб усякий, хто намагається знищити будь-хто зі старих законів або ввести в дію новий, виходив перед народом із мотузкою на шиї з тим, щоб якщо запропонована новація не знайде одноголосного схвалення, бути задушеним тут же на місці» [6, с. 119]. Політичне рішення проводить межу між законною та незаконною поведінкою в тій чи іншій ситуації. Однак відірвані від традицій та схильностей суспільства рішення можуть ускладнювати політичну ситуацію. На думку С. М. Липсета, у стабільних демократичних державах рішення традиційного типу зустрічають більшу підтримку населення, ніж політичні новації. Також ступінь впливу прийнятого політичного рішення на можливий розвиток політичної ситуації залежить як від типу рішення, розстановки політичних сил, так і від ставлення суспільства до існуючої влади або її лідерів.

Зміст політичного рішення можна розкрити в його функціях, які воно виконує в загальній системі політики: керівній, координаційній та мобілізаційній. Зокрема, керівна функція – це будь-яке рішення, яке розробляють,

виходячи з певної стратегії управління соціально-економічною системою організації чи підприємства, тобто з урахуванням довгострокової перспективи. Координаційна функція (узгодження) – таке політичне рішення, яке визначає місце кожної ланки, підрозділу, працівника у вирішенні поставлених завдань, погоджує і взаємно пов'язує їхні дії та необхідні ресурси в часі та просторі. Отже, функція координації та узгодження у поєднанні з іншими заходами покликана забезпечувати чітку погодженість дій усього колективу, ритмічність виконання програми. Мобілізаційна (стимуляційна) функція полягає в забезпеченні найбільш повної активізації окремих виконавців чи колективів для досягнення сформульованої в рішенні мети. Приймаючи управлінське рішення, необхідно забезпечувати наявність усіх розглянутих функцій. Недооцінка ролі будь-якої з цих функцій на практиці призводить до нерозуміння мети та завдань, які стоять перед конкретними колективами, непогодженості в діях, до безініціативності, а нерідко – і до порушення дисципліни [7].

Політичні рішення відрізняються великим різноманіттям і можуть класифікуватися за різними ознаками. Класифікація їх розглядається як складний логіко-пізнавальний процес. Вона дозволяє розчленувати багато рішень на істотно однорідні частини, упорядкувати їх і виявити загальні закономірності, а також характерні особливості, притаманні окремим їхнім видам. За кожним видом рішень може бути розроблено систему інформації, яка правильно орієнтує керівників і спеціалістів під час підготовки рішень, вибору кращого варіанту прийняття рішення.

Дослідженнями доведено, що рішення можна класифікувати за різними ознаками: об'єктом і суб'єктом впливу; соціальним значенням мети і завдань, що в них містяться; часовим критерієм, залежно від стадії процесу управління, на якій приймаються рішення; за рівнем інформованості про середовище і напрями керованості системи; характером і змістом рішень; рівнем деталізації в них вказівок, обов'язковості виконання; наявністю кількісних і не кількісних характеристик і т. д. Так, А. Прохожев відзначає, що залежно від масштабів, а точніше від рівня рішень, їх можна класифікувати так. Стратегічні рішення – рішення найвищого рівня, які приймаються по відношенню до стратегічних проблем вищим керівництвом певної системи. На цьому рівні важливим фактором під час прийняття рішення є відносини між окремими системами, у зв'язку з чим потрібно, щоб особи, які приймають рішення, володіли високим мистецтвом управління. Поточні рішення – рішення, що приймаються на всіх рівнях управління і стосуються щоденних, поточних питань. Залежно від рівня рішення і масштабів системи управління, методи прийняття рішень різні, але в кожному випадку результати рішень в обов'язковому порядку повинні перейти на стадію практичного здійснення або спричинити ланцюг нових рішень на більш низькому рівні з подальшою їх реалізацією. Результати цих дій породжують новий цикл рішень, які виступають уже як зворотний зв'язок і дозволяють оцінити правильність початкового рішення [8].

Важливий інтерес становить класифікація управлінських рішень, запропонована М. Месконом, М. Альбертом і Ф. Хедоурі, які виділяють організаційні, інтуїтивні і раціональні рішення. Організаційні рішення – це вибір, який повинен зробити керівник, щоб виконати обов'язки, обумовлені займаною посадою. Мета організаційного рішення – забезпечити рух до поставлених перед організацією завдань. Організаційні рішення можна розділити на дві групи: запрограмовані і незапрограмовані. У запрограмованому рішенні кількість можливих альтернатив обмежено і вибір повинен бути зроблений у межах напрямів, заданих організацією. Незапрограмовані рішення – це рішення, які вимагають певною мірою нових ситуацій; вони внутрішньо не структуровані або поєднані з невідомими факторами [9]. Раціональне рішення – це вибір, закріплений результатами об'єктивного аналізу. Раціональне рішення, на відміну від заснованого на міркуваннях, не залежить від досвіду, накопиченого в минулому. Дослідник Н. Кабушкін відмічає, що під час розгляду процесів прийняття рішень слід враховувати два моменти: приймати рішення, як правило, порівняно легко, але прийняти правильне рішення важко; прийняття рішення – це психологічний процес, тому не дивно, що способи, які використовує керівник для прийняття рішень, коливаються від спонтанних до високологічних. Звідси можна стверджувати, що процес прийняття рішень має інтуїтивний, заснований на міркуваннях, раціональний характер [10].

Для ефективної діяльності важливою умовою є чітке розуміння визначених цілей і завдань, методів їх здійснення. Інакше кажучи, щоб колективні зусилля були успішними, люди повинні знати, чого від них очікують. Саме це забезпечує функція управління – планування. Планування – це організоване продумування рішень замість спонтанного їх прийняття. Залежно від змісту цілей і завдань, можна виділити такі форми планування: Стратегічне планування (вищий рівень) – це спроба поглянути у майбутнє, оцінити, які тенденції спостерігаються в його оточенні; визначити, якою буде поведінка конкурентів. Тактичне (середньострокове) планування визначає проміжні (середньострокові) цілі на шляху досягнення стратегічних цілей і завдань. Оперативне планування – це основа основ планування. В оперативних планах стандарти діяльності, описання робіт і т. д. вписуються в таку систему, за якої кожен спрямовує свої зусилля на досягнення загальних і головних цілей. Усі три типи планів складають загальну систему, яка називається генеральним або загальним планом функціонування організації [11].

Системний підхід до вивчення проблем політичного управління дає змогу з'ясувати рівень їхньої складності, багатоаспектності та інформаційної забезпеченості. За рівнем кількісного співвідношення всіх взаємозв'язаних факторів проблеми прийняття рішень у політиці поділяються на три групи. Перша група – добре структуровані проблеми, коли зв'язки між різними чинниками чітко з'ясовано та кількісно визначено.

Друга група – неструктуровані проблеми, коли найважливіші ресурси, ознаки й характеристики

описано тільки якісно без кількісного їх визначення. Третя група – слабо структуровані або змішані проблеми, коли частину зв'язків виражено кількісно, іншу частину – якісно, а тому розв'язання проблеми потребує різних підходів.

Першу групу проблем розв'язують кількісними методами оптимізації, другу – евристичними методами (гр. *heurisko* – знаходжу, відкриваю), а третю – методами системного аналізу.

Системний аналіз є укупністю наукових методів і практичних прийомів дослідження великих і складних проблем управління, методичним засобом реалізації системного підходу до управління. Схема процесу системного аналізу значно складніша за схему процесу прийняття управлінських рішень. Ми розглянемо цей процес дещо спрощено, як сукупність тільки чотирьох стадій. Перша стадія включає усвідомлення ситуації, виявлення головної проблеми, попереднє вивчення системи, формулювання цілей і визначення критеріїв. Друга стадія – це структурний аналіз об'єкта та розробка концепції його розвитку, виявлення найчутливіших точок системи. Третя стадія є основною – це розробка моделі та проведення аналізу. На четвертій стадії здійснюється синтез системи на основі одержаних унаслідок аналізу даних [12].

В умовах сучасних викликів важливо визначити фактори, які впливають на процес прийняття управлінських рішень: особисті риси політика; поведінка політика; середовище прийняття рішень (визначеність та ризик); інформаційні обмеження (зростання витрат на отримання додаткової інформації); взаємна залежність рішень; готовність до можливих негативних наслідків; можливість застосування сучасних технічних засобів; наявність ефективних комунікацій; відповідність структури політики цілям та місії організації; процедури реалізації функцій політики [13]. Образ сучасного політика відповідно до очікувань громадян такий: орієнтація на людей (більше часу присвячує взаємодії з людьми і менше часу проводить в офісі, розробляючи неймовірні плани); ставлення до виконання (поряд з орієнтацією на людей робить наголос на виконанні. Успішне виконання вимагає поєднання спеціальних навичок і знань у галузі управління з практичним використанням їх для спрямування персоналу на виконання завдань); дух суперництва (сучасний політик повинен уміти добиватися успіху за умов гострої конкуренції. Тиск, який створює міжнародна конкуренція, змінює формулу успіху керівника. Не трудовий стаж або освіта, а лише вміння виправдовувати очікування суспільства є вирішальним фактором у діяльності сучасного менеджера); зовнішня перспектива (управлінська майстерність має бути спрямована на будь-кого, хто має відношення до успіху); орієнтація на системи (складність сучасних відносин вимагає, щоб керівник став фахівцем у галузі управління системами); прагматизм, гнучкість та здатність мати справу з невизначеністю (прагнення до розробки чистих принципів, котрі можуть привести політика до успіху, не має сенсу. Політикам, які досягли успіху, властива гнучкість у прийнятті рішень, вони розуміють, коли важливо не наслідувати того, що вже було в минулому зроблено); орієнтація на майбутнє

(тим, хто перебуває на нижчому рівні корпоративного управління, як правило, необхідна перспектива в межах кількох місяців. Вище керівництво має передбачити майбутнє принаймні на десятиліття) [14]. Поширення останнім часом вуличної, «смітничкової люстрації» представників влади радикально налаштованими громадянами загострює важливість вимог до особистих рис представників влади.

Високий рівень соціальних очікувань громадян ефективною діяльністю влади акцентує увагу на сутності поняття «якість політичних рішень». Під якістю політичних рішень варто розуміти ступінь відповідності їх характерові задач функціонування. Фактори, що визначають якість та ефективність політичних рішень, можуть класифікуватися за різними ознаками – як фактори внутрішньої природи (зв'язані з керівною і керованою системами), так і зовнішні фактори (вплив навколишнього середовища). До цих факторів варто віднести: закони об'єктивного світу, пов'язані з прийняттям і реалізацією політичних рішень; чітке формулювання мети – для чого приймаються політичні рішення, яких реальних результатів може бути досягнуто, як виміряти, співвіднести поставлену мету і досягнуті результати; обсяг і цінність розміщеної інформації – для успішного прийняття управлінського рішення головним є не обсяг інформації, а цінність, визначена рівнем професіоналізму, досвіду, інтуїцією кадрів; час розробки управлінських рішень – як правило, управлінське рішення завжди приймається в умовах дефіциту часу і надзвичайних обставин (дефіциту ресурсів, активності конкурентів, ринкової кон'юнктури, непослідовної поведінки політиків); організаційні структури управління; форми і методи здійснення політичної діяльності; методи і методики розробки і реалізації політичних рішень; суб'єктивність оцінки варіанта вибору рішення. Чим більш неординарним є рішення, тим суб'єктивніша оцінка. Стан керівної та керованої систем (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад кадрів і т. д.); системи експертних оцінок рівня якості й ефективності рішення [15].

Світовою спільнотою розроблено методика визначення якості державного управління. У міжнародній практиці Організацією економічного співробітництва та розвитку використовується методика визначення Індексу сприйняття корупції (ІСК) та Інтегральний показник ГРІКС для визначення ефективності управління в 199 країнах за такими якісними і кількісними індикаторами: право голосу та підзвітність, політична стабільність та відсутність гендерної дискримінації і насилля, ефект уряду, якість законодавства, верховенство закону. Контроль корупції за індексом КЛЕАР (ясний, прозорий, чіткий) – корупція в

державних органах, закони, які регулюють права власності, економічна політика (монетарна, фінансова), стандарти фінансування, регулювання комерційної діяльності; взаємодія бізнесу і влади, Індекс економічної свободи, Рейтинг свободи преси [16].

Узагальнюючи аргументацію обов'язкового використання публічних консультацій на етапі між соціальним запитом громадян і прийняттям політичних рішень владою в нових умовах прозорості і відкритості влади, слід зробити певні застереження та рекомендації:

– сучасна демократія вимагає від особи не лише політичної активності, а й усвідомлення нею власної ролі і значення в житті суспільства, а також конкретних дій;

– політичні рішення повинні спиратися на об'єктивні закони і закономірності суспільного розвитку;

– політичне рішення проводить межу між законною та незаконною поведінкою в тій чи іншій ситуації;

– відірвані від традицій та схильностей суспільства рішення можуть ускладнювати політичну ситуацію, оскільки рішення традиційного типу зустрічають більшу підтримку населення, ніж політичні новації;

– ступінь впливу прийнятого політичного рішення на можливий розвиток політичної ситуації залежить як від типу рішення, розстановки політичних сил так і від ставлення суспільства до існуючої влади або до її лідерів;

– навіть ретельно продумані рішення можуть виявитися неефективними, якщо вони не зможуть передбачити можливих змін у ситуації;

– у сучасній Україні в умовах невідворотності реформ та можливих репутаційних ризиків для нової демократичної влади важливо політикам дотримуватися високих вимог до особистих рис державних управлінців нового складу під час їх призначення;

– неухильно забезпечувати законність і публічність політики, проводити публічні консультації, залучати якомога більшу кількість громадян до обговорення майбутніх політичних рішень;

– надзвичайно важливо говорити правду громадянам. Українське суспільство в процесі становлення політичної нації досягло достатнього рівня зрілості, щоб адекватно сприймати правду такою, якою вона насправді є.

Отже, в Україні достатньо умов, зокрема енергії громадянськості, реалізація якої зможе вплинути на забезпечення демократичного врядування, високої якості державного управління за європейськими стандартами. Використання цих умов буде залежати виключно від громадян та відкритості і прозорості влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про очищення влади» // *Голос України*. – 15 жовтня, 2014.
2. Конституція України – Х. : ФОП Ніконова В. Б., 2010. – 64 с.
3. Афонін Е. А. Прозорість влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К. : НАДУ, 2010.
4. Афонін Е. А. Прозорість влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К. : НАДУ, 2010.
5. Берегой Т. Європейські стандарти регіональної політики та проблеми їх впровадження в Україні / Т. Берегой // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць ДРІДУ. – Вип. 2 (28). – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – С. 123–130.
6. Монтень М. Опыт. Полное издание в одном томе / М. Монтень ; [пер. с фр.] – М. : «Издательство АЛЬФА-КНИГА», 2009. – 1149 с.

7. Берсуцкая С. Развитие системы подготовки и принятия решений / С. Берсуцкая. – Донецк : НАН, 1996. – 37 с.
8. Державна служба в Україні : організаційно-правові основи і шляхи розвитку / [за заг. ред. В. Авер'янова]. – К. : Ін-Юре, 1999. – 272 с.
9. Информация и принятие управленческих решений : Материалы в помощь лектору. – Л., 1973. – 19 с.
10. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / [за заг. ред. В. Авер'янова]. – К. : Ін-Юре, 1999. – 272 с.
11. Берсуцкая С. Развитие системы подготовки и принятия решений / С. Берсуцкая. – Донецк : НАН, 1996. – 37 с.
12. Клементьева Е. Информатизация систем управления и принятия решений в бизнесе : соц. и методол. аспекты / Е. Клементьева. – М., 1994. – 36 с.
13. Клементьева Е. Информатизация систем управления и принятия решений в бизнесе : соц. и методол. аспекты / Е. Клементьева. – М., 1994. – 36 с.
14. Малиновський В. Державна служба : теорія і практика : [навч. посіб.] / В. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
15. Малиновський В. Державна служба : теорія і практика : [навч. посіб.] / В. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
16. Пызина Г. В. Транспарентность политического управления как инструмент демократии / Г. В. Пызина // Государственное строительство и право. – Вып. 17 / [под общ. ред. Г. В. Мальцева]. – М. : Изд-во Моск. гуманит. университета, 2006. – 12 с.

В. П. Беглиця,

*Черноморский государственный университет имени Петра Могилы,
г. Николаев, Украина*

В. Н. Ярошенко,

*Черноморский государственный университет имени Петра Могилы,
г. Николаев, Украина*

МЕСТО ПУБЛИЧНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ В ПРИНЯТИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

В статье аргументируется обязательное проведение публичных консультаций на этапе между социальным запросом граждан и принятием политических решений властью. Важное место приобретают публичные консультации с гражданами при принятии политических решений властью в новых условиях прозрачности и открытости власти после реализации Закона Украины «Об очищении власти» и в процессе осуществления многочисленных реформ, предложенных новым составом парламента Украины.

Ключевые слова: публичные консультации; принятие политических решений; социальный заказ; прозрачность и открытость власти.

V. Behlytsa,

*Petro Mohyla Black Sea State University,
Mykolayiv, Ukraine*

V. Yaroshenko,

*Petro Mohyla Black Sea State University,
Mykolayiv, Ukraine*

SITE OF PUBLIC CONSULTATION IN POLICY DECISIONS

The article argues the mandatory public consultation on the stage between the social needs of citizens and political decision-making power. Important place become a public consultation with citizens in policy making authority in the new environment of transparency and openness in government after the implementation of the Law of Ukraine «On the cleansing power» and in the implementation of many reforms proposed new composition of the Parliament of Ukraine.

Keywords: public consultation; policy making; social inquiry; transparency and openness of government.

Рецензенти: **Семенченко Ф. Г.,** д. політ. н., професор, Херсонський національний технічний університет, м. Херсон;

Бобіна О. В., к. і. н., доцент, Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова, м. Миколаїв.