

УДК 32:159.947.23](477)

## СПЕЦИФІКА МЕХАНІЗМУ УХВАЛЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ У ПЕРІОД ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Наталія Подвірна

*Львівський національний університет імені Івана Франка,  
бул. Університетська, 1, м. Львів, 79000, Україна,  
e-mail: malan4ak@ua.fm*

Проаналізовано ситуацію ухвалення політичного рішення, вплив трансформаційних процесів, політичної кризи та особистих характеристик владних суб'єктів на ухвалення політичних рішень. У процесі дослідження з'ясовано, що від рівня політичної та правової культури владних суб'єктів, рівня компетентності, уміння використовувати систему наявних ресурсів, а головне – брати на себе відповідальність за ухвалені рішення безпосередньо залежить швидкість та оптимальність ухвалення політичних рішень. У період трансформаційних процесів та політичної кризи на процес ухвалення рішень впливає низка чинників, з яких варто виокремити два: дотримання часових параметрів в ухваленні рішення та всебічна, об'єктивна, чітка інформованість суб'єктів ухвалення політичного рішення.

*Ключові слова:* політичне рішення, політична криза, ситуація ухвалення політичного рішення, суб'єкти ухвалення політичного рішення, механізм ухвалення політичного рішення, трансформаційні процеси.

Україна перебуває на перехідному етапі розвитку, коли відбуваються фундаментальні зміни в політичній та економічних системах, трансформація вищих органів влади, зміщення центру ухвалення політичних рішень. Зміни в суспільстві зумовлюють потребу ухвалення максимально ефективних політичних рішень. На жаль, суб'єкти ухвалення політичних рішень часто використовують нестабільну політичну ситуацію в суспільстві для реалізації власних інтересів. Сама ситуація ухвалення політичних рішень може провокувати виникнення непрозорих механізмів в ухваленні рішення. Це призводить до того, що механізми ухвалення політичних рішень та самі рішення і їх реалізація не сприяють розвитку суспільства та побудові нових демократичних цінностей.

Завдання владних суб'єктів – зберегти позитивні зміни в процесі ухвалення та реалізації політичних рішень, а також подолати негативні наслідки попередніх рішень. Тому важливо розкрити сутність поняття “політичне рішення”, його особливості та чинники, які впливатимуть на політичні рішення на нинішньому етапі розвитку політичної системи України, адже це дасть змогу суб'єктам ухвалення політичних рішень підвищити рівень ефективності рішень.

Політичні рішення, їх специфіку та підвищення рівня ефективності вивчає чимало закордонних авторів. Зокрема, американський дослідник В. Норман у праці “Ухвалення рішень” намагається створити оптимальну модель для ухвалення будь-якого типу рішень, а також аналізує чинники, які впливають на процес ухвалення політичного рішення, та основні компоненти, притаманні рішенню. Російський учений А. Дегтярьов докладно розглядає механізм ухвалення та реалізації

політичного рішення та суб'єктів ухвалення політичного рішення. Англійський науковець В. Парсонс у праці “Публічна політика” описує різні підходи до розуміння поняття “політичне рішення”. Ситуацію ухвалення політичного рішення аналізує польський учений Я. П'єтрась.

Досліджують окреслену проблематику і в Україні: Б. Кухта характеризує ситуацію ухвалення політичного рішення, процес імплементації політичного рішення, В. Бакуменко вивчає проблеми формування рішень, Т. Боднар – проблеми оптимального рішення у збуреному середовищі, В. Тертичка – державні рішення та їх реалізацію в Україні.

*Мета статті* – розкрити особливості політичних рішень в Україні; проаналізувати вплив трансформаційних процесів та системних кризових явищ, наявних на нинішньому етапі розвитку українського суспільства, на специфіку політичних рішень.

Політична система керує суспільством – через безперервний процес ухвалення величезної кількості різних рішень. Щодо сутності поняття “рішення”, то, як відомо, воно означає вибір однієї з низки альтернатив у процесі досягнення цілей. Альтернатива, зі свого боку, – один із варіантів дій, що унеможливує реалізацію іншого варіанта.

Рішення може впливати на майбутній стан об'єкта політики, на суб'єктів ухвалення рішень, тому ухвалювати рішення (особливо ті, які стосуються життя суспільства) потрібно обдуманно, науково. Владні суб'єкти мають добре володіти ситуацією, бути компетентними в проблемі.

Утвердження в межах історичних можливостей сталості і надійності політичної влади, стійкості та впорядкованості політичних відносин, раціональності та ефективності функціонування організаційних структур досягають на ґрунті свідомо розроблених і ухвалених політичних рішень. Політичне рішення – напрацювання декількох варіантів дії для ліквідації політичної проблеми, що виникла, і подальший вибір оптимального (найкращого з них), реалізація якого має ліквідувати проблему максимально ефективно. Р. Даль: “Політичне рішення – вибір найкращої з альтернатив”. Р. Мекрайдіс: “Ухвалення рішень – найважливіша соціальна функція політики”.

Політичні рішення адекватні станові політичних процесів у суспільстві. Політичний процес – рух, динаміка, еволюція політичної системи, зміна її стану в часі та просторі. Він є сукупністю дій інституціалізованих і неінституціалізованих суб'єктів щодо здійснення своїх специфічних функцій у сфері влади, які ведуть до зміни і розвитку (занепаду) політичної системи суспільства. Усі форми політичної поведінки суб'єктів політики в остаточному підсумку об'єднує та сама внутрішня потреба – впливати на політичні рішення, які ухвалює державна влада. Отже, основна проблема політичного процесу полягає в ухваленні та реалізації політичних рішень [3, с. 94].

Якщо ухвалення рішення визначимо як процес, суть якого – у виборі або виокремленні привабливого варіанта, то ухвалення рішення міститиме точку або кілька точок у часі та просторі, де творці політики закладають цінності.

Політичне рішення – це політична дія інформованого суб'єкта влади для реалізації відповідної мети, що передбачає оптимізацію зовнішніх і внутрішніх умов

функціонування цього суб'єкта і визначення перспектив його подальшого розвитку. Політичне рішення безпосередньо відображає суть політичної влади.

В. Лисцов формулює два підходи до визначення критеріїв і меж політичного рішення.

1. До класу політичних рішень належать тільки ті рішення, що їх ухвалюють посадовці або колегіальні органи державної влади, які одночасно готують економічні, адміністративні та інші види рішень.

2. Політичне рішення – не лише рішення в рамках державних інститутів, а й рішення політичних партій, груп тиску, що мають значні ресурси і вагомий вплив на політичний процес. Важливий критерій в окресленні меж політичних рішень – характеристика агента, який його ухвалює [2, с. 87].

Ухвалюючи рішення, потрібно враховувати, хто створює рішення, хто ним послуговується. У політичних рішеннях завжди треба брати до уваги “формулу інтересів” тих чи інших соціальних груп, тобто виокремлювати “соціальних адресатів рішення”.

Структура політичного рішення складається з незмінних елементів і зв'язків, завдяки яким рішення постає як процес. До них належать: оцінка ситуації з боку суб'єкта рішення, виявлення проблеми в об'єкті влади чи в структурі суб'єкта влади, формулювання проблеми законодавчо, експертне опрацювання проблеми, вибір мети і засобів її досягнення, обговорення й ухвалення рішення відповідно до закону.

З політичними рішеннями пов'язані формулювання політичних проблем, мотивація політичної діяльності, чітке окреслення завдань та ін. Політичні рішення – важлива форма реалізації політичної влади. Ухвалення політичних рішень – владний процес, суть якого – у свідомому виборі та ухваленні системних рішень щодо реалізації національної політичної доктрини [1, с. 114].

У контексті розгляду політичних рішень ідеться, по-перше, про владний процес, найважливіша риса якого – високий рівень організованості (держава), по-друге, рішення на такому високому рівні здебільшого ухвалюють свідомо, а це означає, що суб'єкт, який ухвалює політичне рішення, має напрацьовувати узагальнені знання про зв'язки, відносини, закономірності об'єктивного світу, вміти формулювати цілі й розробляти плани, передбачаючи функціонування соціальної і політичної сфери. Також політичні рішення пов'язані з регулюванням емоційних, раціональних та предметно-практичних відносин із дійсністю і контролем за ними, з визначенням ціннісних орієнтирів суспільного та приватного буття, творчою видозміною власного існування [5, с. 136]. По-третє, загальна ознака політичних рішень – системність, і їхній ієрархічний рівень вищий, ніж у решти організаційних, соціальних систем.

Специфіка політичних рішень у тому, що вони формують загальні завдання, у яких закладено базові цінності й корінні інтереси основних соціальних груп і політичних акторів, а також впливають на зміну нормативних параметрів державно-політичного ладу і регулюють та перерозподіляють ключові держані ресурси. На відміну від інших видів рішень, політичні рішення мають більш універсальний характер, формують загальні стратегії розвитку всього суспільства, і така особливість дає їм змогу впливати на всі сфери життя суспільства. Ефективність ухвалення та реалізації політичних рішень виявляється не відразу, а через якийсь час.

Щоб окреслити і зрозуміти специфіку політичних рішень в Україні, потрібно розглянути феноменологію кооперативних і управлінських рішень.

На вибір і зміст політичних рішень впливають компоненти, які генетично належать до різних рівнів людської діяльності. Для розуміння складної природи політичних рішень потрібно використовувати комбінований критерій.

За складом та структурою агентів, які ухвалюють політичні рішення, можна виокремити шість базових типів рішень:

- 1) індивідуальні;
- 2) паритетні;
- 3) спільні;
- 4) ієрархічні;
- 5) міжгрупові;
- 6) макроорганізаційні.

Що комплекснішого характеру набувають людські організації, то ускладненіші рішення вони ухвалюють, ніби вбираючи характеристики простих.

Оскільки ухвалення політичних рішень – комплексна й кооперативна діяльність соціальних акторів, воно пронизане горизонтальними та вертикальними комунікаціями, прямими та зворотними взаємозв'язками між цими акторами. Що вищий рівень такої комунікації, то повнішою інформацією володітимуть владні суб'єкти.

Варто означити ще одну особливість політичних рішень, притаманну зокрема й ухвалюваним в Україні, а саме – їх функціональність. В умовах сучасної демократичної держави практично не реально, щоб політичні рішення готували самі суб'єкти влади, оскільки головна вимога до рішення – його максимальна адекватність суспільно-політичній дійсності. Адекватність забезпечують такі чинники: компетентність та інформованість суб'єктів влади, знання та врахування громадської думки під час ухвалення політичних рішень. Унаслідок взаємодії законодавчих, виконавчих і судових органів, на основі “стримувань та противаг” і узгоджених процедур, можна сформувати агреговану та ефективну політику для сукупності агентів, які окремо діяли аж ніяк не оптимально.

Цілісне напрацювання оптимальних варіантів публічних рішень значною мірою залежить від ефективності їх підготовки в окремих державних органах. Що краще готують публічні рішення в різних підрозділах, то вища якість агрегованої політики, але за умови, що основні суб'єктивні інтереси і цінності різних агентів наближаються до загальних цінностей і правил гри, які сформовані в системі ухвалення політичних рішень загалом.

Однак принципи демократичного поліцентризму вимагають складної системи координації та узгодження діяльності державних і громадських органів, також така організація потребує функціональної спеціалізації й комплексної інтеграції діяльності державних і недержавних агентів на різних фазах циклу ухвалення політичних рішень. Тому запропоновано побудову “адаптивної матриці” структури ухвалення публічних рішень, яка сприятиме узгодженню дій агентів та їх підрозділів із завданнями і функціями різних фаз та підфаз політико-управлінського процесу.

Як уже зазначено вище, до процесу ухвалення та реалізації політичного рішення долучають відповідні державні органи як агентів, які готують, затверджують, виконують або контролюють ті чи інші рішення, натомість в особистому житті

людина, ухвалюючи індивідуальні рішення, – єдиний суб'єкт на всіх стадіях реалізації. Саме ця особливість вирізняє “одноосібні політичні рішення” від суто індивідуальних рішень в особистому житті. Для окреслення специфіки політичних рішень також необхідно з'ясувати соціальну значущість їх змісту та характеру наслідків. Для цього застосуємо низку критеріїв.

По-перше, політичні рішення мають формулювати загальні завдання, у яких заторкнуто базові цінності й корінні інтереси основних соціальних груп та політичних акторів. По-друге, ці рішення мають впливати на збереження або зміну нормативно-політичного ладу. По-третє, політичні рішення пов'язані з регулюванням, розподілом і перерозподілом ключових ресурсів суспільства.

В Україні є чимало суб'єктів ухвалення політичного рішення. Політичне рішення – комплексний процес кооперативної взаємодії інституційного центру, де готують та ухвалюють політичне рішення, з центрами, які реалізують узаконене рішення, з установами, які контролюють виконання рішення, а також з громадянами, від імені яких рішення ухвалюють. Україна перебуває на перехідному етапі розвитку, коли відбуваються фундаментальні зміни в політичній та економічних системах, трансформація вищих органів влади, зміщення центру ухвалення політичних рішень, і стан перехідності двояко (позитивно і негативно) впливатиме на процес ухвалення та реалізації політичних рішень. Завдання владних суб'єктів – зберегти позитивні зміни в процесі ухвалення та їх реалізації (активізація діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечення об'єктивною інформацією суб'єктів рішень, трансформація еліти, що формує органи влади, які ухвалюють політичні рішення), а також подолати негативні наслідки попередніх рішень (тривалий процес формування механізмів ефективного ухвалення політичних рішень, а особливо механізмів контролю за їхньою реалізацією, збереження при владі старої правлячої номенклатури тощо). Доки всі негативні аспекти (або хоча б більшість) у цьому складному процесі не буде усунено, говорити про повну демократизацію українського суспільства та про ефективне продукування й реалізацію політичних рішень зарано.

Тому досить важливо окреслити сутність поняття “політичне рішення”, його специфіку на нинішньому етапі розвитку політичної системи України, а також, що особливо актуально сьогодні, охарактеризувати вплив політичної кризи на процес ухвалення політичного рішення. Адже володіючи такою характеристикою, суб'єкти ухвалення політичних рішень зможуть швидше орієнтуватися в екстремальних ситуаціях, що, зі свого боку, сприятиме підвищенню ефективності та своєчасності ухвалення політичних рішень.

Щоб з'ясувати особливості політичних рішень в Україні, варто проаналізувати нинішню соціально-політичну ситуацію в країні. Політична ситуація – система незалежних змінних, що змушує суб'єкта до діяльності, або система змінних, незалежних від суб'єктів, але залежних від діяльності іншого суб'єкта [5, с. 146].

На нашу думку, для характеристики ситуації ухвалення політичних рішень найбільш відповідає класифікація, яку запропонував Я. П'єтрась. Саме ця класифікація дає змогу розглянути всі аспекти, що впливають на ситуацію ухвалення політичних рішень у період кризи в Україні.

За критерієм свідомості, ситуація ухвалення політичних рішень в Україні – інноваційна. Тобто свідомість суб'єктів ухвалення рішень випереджує виникнення

проблем, що спонукає суб'єктів діяти на власний страх і ризик, і вони висувають нові пропозиції. Така ситуація зумовлена тим, що в країні криза, яка рухається швидкими темпами, і для її подолання потрібно мобільно й ефективно реагувати на будь-які зміни. У зв'язку з такою особливістю політичної ситуації, владні суб'єкти мають виявляти досить високий рівень професіоналізму та компетентності.

Щодо критерію системності, то розглядаємо в межах цієї системи внутрішню політичну ситуацію. Варто також урахувати зовнішні умови, оскільки саме вони суттєво вплинули на теперішню ситуацію в країні, адже економічна криза – світове явище, яке не минуло й України.

Згідно з критерієм емоційності, політична ситуація хитка і тривожна. Тобто їй притаманні зміни в елементах і структурі системи, а також значний вплив зовнішніх чинників та суперечності в самій системі [7, с. 245].

Отже, політична ситуація в умовах кризи досить нестабільна. Внутрішні і зовнішні середовища перебувають у динаміці частих змін і в постійній взаємодії, кількісні зміни поступово зумовлюють якісні, які є швидкими і внаслідок яких можливі глибокі системні зміни.

Суб'єкти процесу ухвалення політичного рішення ухвалюють рішення від імені суспільно-політичної системи, режиму та держави. В умовах кризи їх діяльність потрібно спрямувати на захист системи, створення найсприятливіших умов для найефективнішого функціонування системи та політичного режиму, а також усіх елементів громадянського суспільства та окремих особистостей. Крім того, владні суб'єкти мають бути готовими до відповідальності перед суспільством за свої дії та вміти максимально використати наявні ресурси для ухвалення ефективних рішень.

У зв'язку з низьким рівнем політичної культури і професіоналізму, особистими амбіціями, на ранніх етапах кризи суб'єкти ухвалення політичних рішень не виконували своїх обов'язків та безпосередніх функцій, які їм доручило суспільство. Натомість владні суб'єкти намагалися ухвалювати лише популярні в цю мить рішення, які підвищували їхні рейтинги в суспільстві. Однак популярні рішення не завжди ефективні. Рішення, які швидко ухвалюють, тільки частково усувають проблему або маскують її, а непопулярні сьогодні рішення через якийсь час можуть виявитися досить ефективними.

Політичні рішення, які ухвалювали на ранніх етапах кризи, стосувалися зміни спікера або проведення дострокових виборів і підготовки до виборчих перегонів. Розв'язанню проблем в економічній, правовій та інших сферах приділяли мінімум часу, не заглиблювалися в гостроту проблем, у разі розв'язання яких на ранніх стадіях можна було б зменшити або пом'якшити кризові явища.

Також варто означити ще одну особливість політичних рішень в Україні – складність спрогнозувати вплив політичної кризи та політичного ризику на процес їх ухвалення.

Інша ситуація в країнах розвинутої демократії. Нині там створено спеціальні центри, комітети, ради, які аналізують та прогнозують вплив політичної кризи та політичного ризику на процес ухвалення політичних рішень, а також дають рекомендації, у разі дотримання яких політичні рішення ефективніші.

У Великобританії проблеми політичної кризи та політичного ризику на державному рівні розглядає Консультативна рада при міністерстві технології і Комітет оборонних досліджень при міністрі оборони. Замовлення уряду можуть

виконувати також різні дослідницькі ради, що існують при державному секторі, університетські аналітичні центри.

Деяко інакша діяльність з дослідження політичної кризи та ризику у Франції. Тут існує державна система, яка надає ліцензії на науково-дослідницькі роботи, зокрема для оцінювання політичної кризи та ризику. Ліцензія – своєрідна угода про наукову співпрацю урядової установи з підприємством або приватним науковим фондом [5, с. 148].

Попри існування в Україні низки інститутів, які досліджують політичні процеси, прогнозують перебіг можливих наслідків кризових явищ у політико-економічній та інших сферах, суб'єкти влади досить часто не тільки не враховують, а навіть відверто ігнорують їхні прогнози та рекомендації. Це спричинює ухвалення неефективних політичних рішень, реалізація яких погіршує політичну ситуацію в суспільстві. Такі дії владних суб'єктів призводять до того, що вони втрачають зв'язок із суспільством і не можуть виокремлювати його основні потреби й вибудовувати загальну стратегію розвитку відповідно до цих потреб. Така ситуація, відповідно, буде поштовхом до поглиблення системних кризових явищ та ускладнення трансформаційних процесів у суспільстві. Надалі такі дії можуть спричинити масове обурення та зміну владних суб'єктів.

В Україні в умовах незавершеної трансформації політичної системи та кризових явищ ухвалення своєчасних, ефективних політичних рішень виходить на перший план. Як уже зазначено вище, на процес ухвалення політичних рішень найбільше впливає ситуація, яка задає алгоритм конкретного рішення. Однак не менша, а інколи й визначальна роль у цьому процесі належить суб'єктові ухвалення політичного рішення. Саме від рівня його політичної і правової культури, рівня компетентності та професіоналізму, уміння використовувати систему наявних ресурсів, а головне – брати на себе повну відповідальність за ухвалені рішення безпосередньо залежить, наскільки швидко та оптимально відбуватимуться політичні процеси і завершиться становлення якісно нової політичної структури.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Всемирная энциклопедия: Философия. М.-Минск: Современный литератор, Харвест, АСТ, 2001.
2. *Десятрев А.* Принятие политических решений. М.: КДУ, 2004.
3. *Евланов Л.* Основы теории принятия решений. М.: АНХ, 1979.
4. *Льчишин Л., Поліщук М.* Особливості прийняття та імплементації рішень // Вісник Львівського університету. Серія: філософські науки. 2002. Вип. 4. с. 208–215.
5. *Кухта Б.* Політична влада та її рішення. Львів: Кальварія, 2006.
6. *Кухта Б.* Політична наука. Словник: Категорії, поняття та терміни. Львів: Кальварія, 2003.
7. Основы политической науки: Курс лекций за ред. Б. Кухти. Частина 2: Політичні процеси, системи та інститути. Львів: Кальварія, 1997.
8. *Парсонс В.* Публічна політика: Вступ до теорії та практики аналізу політики: Пер. з англ. К.: Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2006.
9. Політологічний енциклопедичний словник / К.: Генеза, 2004.
10. *Bodnar A.* Decyzje polityczne . Elementy teorii. Warszawa: Teoria polityki, 1985.

11. *Edmund N.* Decision Making: A Guide to Creative Decision Making & Critical Thinking (SM-14), 2004. <<http://decisionmaking.org/decisionmakingbooklet.pdf>>.
12. *Lasswell H., Kaplan A.* Power and Society. New York: Hawen, 1950.
13. *Pietras J.* Decydowanie polityczne. Warszawa, Krakow: Polska polityczna, 2000.

#### **THE SPECIFICS OF THE DECISION POLICY IN UKRAINE DURING TRANSFORMATIONAL CHANGE**

**Nataliya Podvirna**

*Ivan Franko National University of Lviv,  
Universytetska Str., 1, Lviv, 79000, Ukraine,  
e-mail: malan4ak@ua.fm*

Analyzed the situation to make political decisions, the impact of transformation processes, political crisis and the personal characteristics of power actors in the policy-making. In the research we have come to such conclusions that the level of political and legal culture of government entities, the level of competence from their ability to use all available system resources, and above all to assume full responsibility for the decision directly depends on how quickly and optimally will accepted political solution. During transformational change and political crisis, a number of factors that have an impact on the decision process. Worth mentioning is the following two factors as compliance with the time parameters when making decisions and comprehensive, objective clear awareness of the subjects of political decision.

*Key words:* the political decision, political crisis, the situation of political decision, subjects of political decision, political decision mechanism, transformation.

#### **СПЕЦИФИКА МЕХАНИЗМА ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В УКРАИНЕ В ПЕРИОД ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ**

**Наталія Подвірна**

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко,  
ул. Университетская, 1, г. Львов, 79000, Украина,  
e-mail: malan4ak@ua.fm*

Проанализирована ситуация принятия политического решения, влияние трансформационных процессов, политического кризиса и личных характеристик властных субъектов на принятие политических решений. В процессе исследования мы пришли к таким выводам, что от уровня политической и правовой культуры властных субъектов, уровня компетентности, от умения использовать ими всю систему имеющихся ресурсов, а главное брать на себя всю ответственность за принятие решения напрямую зависит насколько быстро и оптимально будут приниматься политические решения. В период трансформационных преобразований и политического кризиса существует ряд факторов, оказывающих воздействие на процесс принятия решения. Стоит выделить именно такие два фактора как соблюдение временных параметров при принятии решения и всестороннюю, объективную четкую информированность субъектов принятия политического решения.

*Ключевые слова:* политическое решение, политический кризис, ситуация принятия политического решения, субъекты принятия политического решения, механизм принятия политического решения, трансформационные преобразования.

*Стаття надійшла до редколегії 21.01.2010*

*Прийнята до друку 20.05.2010*