

УДК 32(075.8)

ПОЛІТИЧНЕ РІШЕННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕОРЕТИЧНОГО ТА ПРАКТИЧНОГО АСПЕКТІВ АНАЛІЗУ

Артур Яременко

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, Львів 79000, Україна, kafilos@franko.lviv.ua*

Розкрито проблему аналізу політичного рішення як складового елементу політичного процесу. Особливе місце відведено співвідношенню політичної теорії й практики при аналізі політичного рішення. Наголошено на тому, що акценти пріоритетності в цьому співвідношенні можуть змінюватись. Ці зміни є прямо залежними від характеристик політичної системи, а відповідно – і від політичного процесу. Але пріоритетність в ніякому разі не виключає взаємозв'язок.

Ключові слова: політичне рішення, політична теорія, політична система, політичний процес.

В політичній науці прийнято вважати, що прийняття й виконання політичних рішень є важливим елементом політичного процесу, з допомогою якого забезпечується взаємодія управлінців та підлеглих.

Як підтверджує досвід, командно-адміністративний порядок прийняття та виконання політичних рішень мав негативний вплив на суспільство. Однією з прикмет прийняття політичних рішень у тоталітарній системі стала практично повна ізоляція цього процесу від впливу інформаційних систем і технологій, що значною мірою визначило ступінь ефективності даних рішень.

В умовах реформування українського суспільства й держави, розгалуження влади як по вертикалі, так і по горизонталі стає актуальною демократизація процедур підготовки та прийняття політичних рішень, аналіз їх на конфліктогенність, можливість їх корегування.

“Поняття “рішення” визначає вибір однієї з низки альтернатив в процесі досягнення визначених цілей. Альтернатива ж, в свою чергу, є одним із варіантів дії, який виключає можливість реалізації іншого варіанту” [1, с. 46]. Рішення може вплинути на майбутній стан як об'єкта управління, так і тих, хто приймає це рішення. Тому прийняття рішень (особливо тих, які стосуються життя суспільства) повинно мати обміркований, чіткий науковий (наскільки можливо) характер.

За природою й специфікою способів впливу на об'єкт управління можна виділити рішення технічні, економічні й політичні. Усі вони взаємопов'язані та взаємозалежні.

Політичні рішення є адекватними до стану політичних процесів, які відбуваються в суспільстві.

Політичний процес у суспільстві – це рух, динаміка, еволюція політичної системи, зміна її станів у часі й просторі. Він являє собою сукупність дій інститу-

ціональних і неінституціональних суб'єктів по здійсненню своїх специфічних функцій у сфері влади, які приводять до зміни й розвитку (або занепаду) політичної системи суспільства.

Усі форми політичної поведінки суб'єктів політики в кінцевому результаті об'єднані однією й тією ж внутрішньою потребою: вплинути на політичні рішення, які приймаються державною владою. Таким чином, головна й центральна проблема політичного процесу полягає в максимальній оптимізації прийняття та реалізації політичних рішень.

З проблемою прийняття політичних рішень учасники політичних дій зіштовхуються тоді, коли постають перед необхідністю вибору оптимального варіанта поведінки, тобто найкращого способу дії серед багатьох можливих у даних конкретних політичних умовах.

Політичне рішення – це свідомий вибір одного з не менше як двох можливих варіантів політичної дії. Варто зауважити, що рішенням завжди передують також політичні дії. Але внутрішня природа цих двох елементів політичного процесу відмінна.

Якщо політична дія є типом практичної діяльності, скерованої на закріплення або перетворення суспільних відносин, то політичні рішення самі по собі належать до типу позапрактичних дій. Їх внутрішній зміст відповідає таким дослідницьким операціям, як пояснення й розробка наукової теорії. Вироблення та прийняття рішення ще не є самою політичною дією, а лише підготовкою до неї.

Усю багатоманітність політичних рішень поділяють на чотири типи: а) закони й постанови вищих органів влади; б) рішення місцевих органів влади; в) рішення, які приймаються безпосередньо громадянами; г) рішення вищих органів політичних партій і громадських організацій.

Зі сказаного стає очевидним, що перший і другий типи рішень приймаються представницькими й виконавчими органами влади, третій – безпосередньо населенням, а четвертий – недержавними організаційними структурами політичної системи. Рішення, які приймають безпосередньо громадяни, мають переважно місцевий характер і приймаються органами місцевого самоврядування, сходками й зібраннями громадян.

У політичній науці сьогодення сформувалося два основних підходи до розуміння процесу прийняття рішень. Так, нормативна теорія трактує його як процес раціонального вибору політичних цілей у складних ситуаціях. У якості найважливіших засобів оптимізації такого вибору пропонуються різноманітні математичні моделі, дослідження операцій та інші інструментальні прийоми. Біхевіористська теорія, яка розглядає даний процес як специфічну взаємодію людей, зорієнтована на опис різноманітних факторів, які впливають на прийняття рішень у конкретній ситуації [2, с. 256–257].

Такого типу підходи відображають двоякий характер управлінського процесу. З одного боку, велика роль відводиться інститутам та органам управління, регламенту й процедурі прийняття рішення, ролі технічного персоналу й матеріального забезпечення діяльності всіх осіб, які беруть участь у цьому процесі або, ін-

акше кажучи, – значенню тих зовнішніх і внутрішніх фактів, які виражають раціональність, технократизм цієї форми політичної діяльності людей.

З іншого боку, незважаючи на велику роль, яку відіграють у цій справі регламенти й інститути, найчастіше в процесі прийняття рішень панують неформалізовані процедури, які залежать від особистого досвіду осіб, що визначають цілі й засоби їх досягнення, від інтуїції та персональних знань управлінців, їх міжособистісних зв'язків. Більше того, оскільки в суспільстві, здебільшого не існує якої-небудь однієї групи, що була б здатна повністю контролювати процес прийняття рішень, то цей процес завжди репрезентує собою компроміс або примирення протидіючих вартостей, що тільки посилює роль суб'єктивізму в даній справі.

Таким чином, слід визнати, що політична влада реалізується через особистісний вплив управлінців і, незважаючи на регламентуючу роль правил та процедур прийняття рішень, такий процес є непередбачуваним і непрогнозованим. У кінцевому результаті процес прийняття рішень представляє собою симбіоз раціональності й ірраціональності, раціонально організованої взаємодії структур та інститутів влади й значного суб'єктивізму управлінців.

Підготовка й прийняття політичного рішення репрезентує собою складний процес, який складається з ряду елементів, які в даному випадку краще назвати стадіями або етапами. Загалом у цілому в цьому процесі можна виділити чотири стадії: 1) постановка й виявлення соціальної проблеми, яка потребує свого вирішення; 2) формулювання можливих альтернатив вирішення проблеми; 3) обговорення, або порівняльний аналіз, можливих альтернативних рішень; прийняття рішення, тобто вибір оптимальної альтернативи як плану дій.

Однак слід забувати, що процес прийняття рішень має своїх суб'єктів, а самих суб'єктів можна розподілити на певні типи. Зробимо спробу коротко їх розглянути.

Було досить просто розкрити цю проблему, якщо б можна було стверджувати: суб'єктами, які приймають політичні рішення, є суб'єкти політичних дій. Однак така відповідь була б грубим спрощенням питання. Як не є тотожними поняття “суб'єкти політичних відносин” й “учасники політичних дій”, так не співпадає з ними й поняття “суб'єкти політичних рішень”. Можна бути активним учасником процесу прийняття рішень, але не брати участі в їхньому виконанні й навпаки.

Суб'єктами політичних рішень безпосередньо є індивіди, громадяни, члени громадських організацій або їх представники у виборних органах державної влади, політичних, професійних та інших громадських організаціях, у компетенцію яких відповідно до конституції входять вироблення й прийняття рішення.

Це загальне положення потребує певної конкретизації. На різних етапах процесу підготовки й прийняття політичних рішень можуть бути використані різноманітні соціальні суб'єкти. Так, на першому етапі виявлення проблеми, можуть заявити про свої інтереси широкі верстви, політичні партії в цілому та громадські організації за інтересами. На етапі формулювання й аналізу проблеми, яка не залишає байдужими найрізноманітніші верстви, на перший план виходять політичні партії, громадські організації, експерти, державна адміністрація.

На етапі прийняття політичного рішення в дію вступають представницькі органи держави, партійні й громадські об'єднання.

В окремих випадках сам акт прийняття рішень (залежно від значення проблеми) може здійснити більше або менш широке коло громадян (зібрання) чи більшість дорослого населення (референдуми, голосування).

Однак відповідь на запитання “хто готує та приймає політичні рішення?” не завжди може бути дана лише на основі положень конституції, у якій визначається компетенція різноманітних політичних інститутів. Повністю можливі ситуації, при яких політичні інститути, покликані приймати рішення, насправді є маріонетками, які виконують волю інших осіб. Вони лише надають законної форми підготованим та закулісно прийнятим політичним рішенням. Тому, щоб визначити, хто фактично при даному політичному режимі приймає рішення, необхідно ретельно вивчити взаємини між політичними елітами й формальними суб'єктами влади, виявити конкретних осіб або групи, які контролюють діяльність формальних політичних інститутів чи мають на них безпосередній вплив. Такі особи або групи й приймають реально політичні рішення.

Визнані авторитети в галузі управління (частково Ч. Лінблум) вважають, що існує два основних методи прийняття рішень: раціонально-універсальний і метод послідовних обмежень (метод “гілок”) [3, с. 43].

Перший з них передбачає раціональне вичленовування проблеми й вибору шляхів її вирішення, найбільш відповідних цілям, які висуваються. Це наче ідеальний план вирішення питання, результат “правильного мислення”, що робить його найбільш поширеним серед представників опозиційних сил.

У той же час зрозуміло, що на практиці політики виходять не стільки з оптимального, скільки з можливого способу дій. “Здатність людини оперувати інформацією є значно меншою, ніж вимагається за цією моделлю... Цілком можливо, що кожен учасник управлінського процесу ... раціональний у своїй діяльності, однак при зіткненні великої кількості учасників процесу раціональність їх колективної діяльності по виробленню рішень стає прозорою”. Іншими словами, у практичній політиці уряд часто не слідує логічно прописаній схемі: постановка проблеми та її вирішення. А коли врахувати, що реальні проблеми, які вимагають політичного втручання, можуть виникати однаковою мірою і зникати достатньо несподівано, то слід визнати, що правлячі еліти нерідко змушені діяти ще задовго до того, як визначаться зі своїми цілями й перевагами.

Саме тому на практиці більше застосовується метод “гілок”, який виходить з необхідності включення у звичайну управлінську діяльність так званих “інкрементальних поправок”, які є необхідними для реалізації окремих цілей.

Припускаючи навіть суперечливі і часом взаємовиключні дії в межах загальної стратегії управління, правлячі еліти здатні тим не менше домагатися таким шляхом поступового нарощування загального успіху. З погляду стабільності режиму управління особливо важливим є те, що при таких методах управління уряд переважно уникає великих складностей і помилок. Слід зауважити, що йдучи цим

шляхом, неможливо домогтися серйозних успіхів у політичному реформуванні суспільства.

Враховуючи плюси й мінуси того чи іншого методу прийняття рішень, ряд учених (зокрема А. Енцоні), наголошують на великій продуктивності так званого "змішано скануючого методу, який забезпечує, з їхньої точки зору, масштабний процес прийняття рішень, поєднуючи при цьому переваги обох вищезгаданих методів" [4, с. 296].

Іншими словами, цей метод передбачає широкий раціональний погляд на політичні проблеми суспільства й виокремлення їхніх найбільш загальних, типових властивостей, що дозволяє побачити глибинні, загально соціальні основи суперечностей і конфліктів, які зустрічаються. При цьому знання загальних типових властивостей політичних конфліктів повинно бути застосовано для розробки й вирішення якої-небудь одної проблеми, яка склалася в конкретній ситуації. За рахунок такого послідовного застосування загальнотеоретичних, раціональних знань для врегулювання конкретних питань і можливо досягнути ефективного політичного управління.

Звичайно, у конкретних державах зміст політичного процесу залежить не стільки від його реального використання в управлінні суспільством. Тому специфіка політичних процесів у даному випадку буде залежати від того, чи розрізняє керівництво держави політичні цілі всієї суспільної системи та її окремих складових; чи здійснюється при прийнятті рішень попередній аналіз ситуації групами експертів; чи державні лідери орієнтуються на власні знання, досвід та інтуїцію; чи визначається попередньо правлячими колами те коло проблем, яке може вимагати політичного врегулювання; чи ведеться опрацювання альтернативних варіантів і сценаріїв розвитку подій; наскільки раціонально оцінюються можливі вигоди й затрати від реалізації кожного варіанту прийнятих рішень; наскільки інтенсивно відбувається збір даних щодо реалізації цілей, чи аналізуються проміжні результати та оперативно вносяться корективи в рішення, які виявили розходження цілей і засобів їх досягнення; чи оцінюються і якщо оцінюються, то як саме, стимули, які пропонуються для масової поведінки; чи опрацьовується процес реалізації програм по стадіях (попередня інформація, реклама, усунення контрпропаганди та ін.); чи існують плани на випадок невдалих дій уряду, здатні допомогти йому зберегти своє обличчя й не викликати дестабілізацію влади; чи здатне керівництво швидко перейти на резервну систему прийняття рішень при зміні ситуації й таке інше.

Інакше кажучи, зміст політичного процесу прямо залежить від того, наскільки гнучкими й еластичними є стратегії, які вдається виробити правлячим елітам, можуть вони чи ні звільнитися від зваби радикалізму; чи здатні раціоналізувати політичні конфлікти в суспільстві; чи навпаки ведуть до їхнього загострення.

Незалежно від того, на основі яких підходів вироблялись політичні рішення, з моменту їхнього прийняття настає час щодо їхнього виконання. Тепер ми підійшли до того, щоб розглянути політичні рішення в динаміці й структурі політичного процесу.

Як правило, прийнято виокремлювати кілька основних типів реалізації політичних рішень: популізм, елітаризм, консерватизм, демократизм, радикалізм [1, с. 261]. Кожному з цих типів здійснення політичного процесу відповідають певні методи власного регулювання, ті чи інші характери взаємовідносин влади й населення, відповідні типи інформаційного режиму здійснення влади й управління.

Популізм як основний засіб досягнення тих чи інших цілей передбачає пряму апеляцію до суспільної думки. Тому він обов'язково зорієнтований на спрощення цілей, які пропонуються суспільству. Правлячі еліти намагаються висунути якесь гасло (заклик до населення), реалізація якого, на їхню думку, забезпечить подолання всіх суперечностей і швидке просування до успіху. Дуже часто в такому випадку використовуються улесливість ("комуністи – на чолі суспільного прогресу"), залякування зовнішньою або внутрішньою загрозою ("правлячі кола – на чолі мафії"), теорія обіцянки ("радикальні реформи швидко приведуть до підйому економіки").

Більше того, популізм яскраво проявляється при харизматичному правлінні, популістські міри можуть виступати складовою частиною політичного курсу та при демократичних та іншого типу режимах, які дотримуються раціональних методів керівництва.

Відмінною рисою елітаризму є курс на запобігання будь-якої значної участі громадян не лише в процесах вироблення й корегування рішень, але й непідтримка різноманітних посередницьких форм взаємодії з електоратом, обмеження політичних формувань громадськості, закритий характер прийняття й здійснення політичних рішень на всіх етапах.

При консервативній політиці в діяльності влад переважає установка на збереження структури й функцій державних органів влади, традиційних методів і форм політичного регулювання.

Такі методи управління є характерні для стабільних політичних режимів, які культивують внутрішню підтримку громадянами традиційних цінностей та ідеалів у даному суспільстві. Це обов'язково підсилює патріотичні настрої і сприяє збереженню цілісності суспільного й політичного організмів.

До прямо протилежних результатів призводить радикалізм політичного правління. Навіть коли прагнення революціонізувати суспільство, домогтися його якісної перебудови, не є самоціллю влад, соціальні й політичні наслідки, викликані радикальними методами перетворень, і ті, які несуть громадський спокій, порядок і поліпшення життя населення, насилля – основний метод управління революційних режимів невідворотно перетворює владу в смертоносну зброю.

На відміну від радикалізму, який нехтує в теорії глобальних майбутніх цілей сутнісними правами й інтересами людей, демократизм орієнтується на реальні потреби та запити суспільства, є втіленням їх невід'ємних прав і свобод. Культивує атмосферу відносин взаємної відповідальності між рядовими громадянами й елітою, демократична політика домоглася довіри людей, бажання лояльно співпрацювати з владою. Дотримання процедур виборчих циклів, принципу розподілу

влад, цивілізованих стосунків з опозицією здебільшого виключає з арсеналу політичного управління засоби жорсткого соціального примусу, заохочує механізм "самодисципліни й самопримусу громадян".

Уміння використовувати основні вимоги теорії під час прийняття рішень набуває особливої значимості в періоди інтенсивних змін політичних систем, їх трансформації та модифікації, оскільки в цих умовах неможливо повною мірою спертися на традиції політичного життя й випробувані методи управління державою та суспільством.

-
1. *Глуценко В., Глуценко И.* Разработка управленческого решения. Прогнозирование и планирование. Железнодорожный, 1997.
 2. *Мельник В.* Политология. М., 1996.
 3. *Шаран П.* Сравнительная политология. М., 1992.
 4. *Саркисян С.* Теория прогнозирования и принятия решений. М., 1996.

POLITICAL DESIGN: CORRELATION BETWEEN THEORY AND PRACTICAL ASPECTS

Arthur Yaremenko

*Ivan Franko National University of Lviv, Universytetska Str., 1
Lviv 79000, Ukraine, filos@franko.lviv.ua*

This paper is about political design analysed as a component part of the political process. The correlation and interrelation between the political theory and practice during the political design making process are the main points of the paper.

Key words: political design, political process, political theory, political system.

Стаття надійшла до редколегії 06. 05. 2003

Прийнята до друку 10. 05. 2003