

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА**

Факультет економіки та управління

Кафедра національної економіки та публічного управління

ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНА ПРОГРАМА

Цифрове врядування

Галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

Форма навчання: заочна

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

**на тему «Інструментарій прийняття державно-політичних рішень в
публічному управлінні та адмініструванні»**

здобувача **Калояна Арама Ванікі**
(ПІБ)

(підпис)

Науковий керівник: **д.держ.упр., доцент Карпенко О.В.**
(науковий ступінь, учене звання, ПІБ)

(підпис)

**Робота допущена до захисту перед екзаменаційною
комісією
з атестації здобувачів вищої освіти (ЕК)**

Завідувач кафедри:
д.держ.упр., доцент Карпенко О.В.

(підпис)

Київ 2022

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДВНЗ «КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА»

Факультет економіки та управління

Кафедра національної економіки та публічного управління

ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНА ПРОГРАМА

Цифрове врядування

Галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

ПОГОДЖЕНО

Керівник проєктної групи (гарант)
освітньо-професійної /
освітньо-наукової програми

(підпис) (ініціали, прізвище)

_____ 20__р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

(підпис) (ініціали, прізвище)

_____ 20__р.

ІНДИВІДУАЛЬНЕ ЗАВДАННЯ

здобувачу вищої освіти **Калояну Араму Ванікі**
(прізвище, ім'я, по батькові)

заочної форми навчання

на підготовку кваліфікаційної магістерської роботи

**на тему «Інструментарій прийняття державно-політичних рішень в
публічному управлінні та адмініструванні»**

Тему затверджено наказом ректора Університету від «25» жовтня 2022р . № 1854

План кваліфікаційної магістерської роботи

Розділ 1	ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ (назва розділу)
Розділ 2	ОСНОВНІ ЕТАПИ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ (назва розділу)
Розділ 3	МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕДУР ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ (назва розділу)
Об'єкт дослідження:	прийняття державно-політичних рішень
Предмет дослідження:	інструментарій прийняття державно-політичних рішень в публічному управлінні та адмініструванні
Мета кваліфікаційної магістерської роботи:	дослідження процедур, методів та інструментів прийняття державно-політичних рішень для вироблення державної політики України

Конкретні завдання, які здобувач повинен виконати для досягнення поставленої мети:

У розділі 1	визначити теоретичні засади прийняття державно-політичних рішень в публічному управлінні та адмініструванні систематизувати основні етапи вироблення державної політики та виокремити характерні особливості для прийняття державно-політичних рішень в Україні
У розділі 2	виділити основні напрями демократизації процедури прийняття державно-політичних рішень запропонувати шляхи покращення процесу прийняття і впровадження державно-політичних рішень у галузь публічного управління та адміністрування;
У розділі 3	надати практичні рекомендації щодо дієвого застосування демократичних процедур прийняття державно-політичних рішень

**Завдання підготував
науковий керівник**

(підпис)

О.В. Карпенко

(ініціали, прізвище)

« ____ » _____ 2022р.

**Завдання одержав
здобувач**

(підпис)

А.В. Калоян

(ініціали, прізвище)

« ____ » _____ 2022р.

Реферат

Кваліфікаційна магістерська робота містить 82 сторінок, 7 таблиць, 4 рисунки, список використаних джерел складається з 87 найменувань.

«Інструментарій прийняття державно-політичних рішень в публічному управлінні та адмініструванні»

Об'єктом дослідження кваліфікаційної магістерської роботи є прийняття державно-політичних рішень.

Предметом дослідження є інструментарій прийняття державно-політичних рішень в публічному управлінні та адмініструванні.

Мета магістерської роботи – дослідження процедур, методів та інструментів прийняття державно-політичних рішень для вироблення державної політики України.

Завдання роботи:

- визначити теоретичні засади прийняття державно-політичних рішень в публічному управлінні та адмініструванні;
- систематизувати основні етапи вироблення державної політики та виокремити характерні особливості для прийняття державно-політичних рішень в Україні;
- виділити основні напрями демократизації процедури прийняття державно-політичних рішень;
- запропонувати шляхи покращення процесу прийняття і впровадження державно-політичних рішень у галузь публічного управління та адміністрування;
- надати практичні рекомендації щодо дієвого застосування демократичних процедур прийняття державно-політичних рішень.

Теоретична, методична та практична значущість отриманих результатів полягає в комплексному аналізі процесу вироблення державної політики і процедури прийняття державно-політичних рішень в Україні, а також в узагальненні технологічних прийомів для впровадження у вітчизняну галузь публічного управління та адміністрування світових стандартів державно-політичного процесу.

Практичні результати дослідження запропоновані в магістерській роботі, й зроблені висновки можуть стати у нагоді державним діячам, дослідникам, а також усім, кого цікавлять питання аналізу державної політики.

Рік виконання кваліфікаційної магістерської роботи – 2022.

Рік захисту роботи – 2022.

Ключові слова: державно-політичні рішення, публічне управління та адміністрування.

В і д г у к
про кваліфікаційну магістерську роботу
здобувача факультету економіки та управління
освітньо-професійної програми «Цифрове врядування»
Калояна Арама Ванікі

на тему: «Інструментарій прийняття державно-політичних рішень в публічному
управлінні та адмініструванні»

1. Актуальність теми. Україна, яка зробила свій європейський вибір, що відбилося практично в усіх державних програмних документах останнього десятиріччя, не могла довго залишатись осторонь світових процесів реформування системи публічного управління та адміністрування. Питання прийняття адекватних світовій процедурі і практиці державно-політичних рішень є актуально-важливим для України.

2. Позитивні риси кваліфікаційної магістерської роботи. Дослідження, виконане автором, робота відповідає основним напрямам наукових досліджень кафедри національної економіки та публічного управління.

3. Наявність самостійних розробок автора. Запропоновано шляхи покращення процесу прийняття і впровадження державно-політичних рішень у галузь публічного управління та адміністрування.

4. Цінність теоретичних висновків та практичних рекомендацій. На основі проведеної роботи зроблені висновки та надані пропозиції щодо дієвого застосування демократичних процедур прийняття державно-політичних рішень.

5. Наявність недоліків: робота містить деякі елементи ненаукової лексики й неточності мовностилістичного характеру, а також, певну бібліографічну невідповідність у списку використаних джерел.

6. Загальна оцінка кваліфікаційної магістерської роботи та її допущення до захисту перед ЕК. Дослідження виконано самостійно, якісно та вчасно, з дотриманням установлених вимог. Зміст роботи відповідає індивідуальному плану. Широкий діапазон актуальних питань, елементи наукової новизни і практична цінність дослідження дозволяють зробити висновок, що магістерська робота **Калояна Арама Ванікі «Інструментарій прийняття державно-політичних рішень в публічному управлінні та адмініструванні»** виконана на достатньому науково-теоретичному рівні та відповідає кваліфікації «Магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», а її автор заслуговує на оцінку «Добре».

Науковий керівник: завідувач кафедри національної економіки та публічного управління, доктор наук з державного управління, доцент
(посада, учене звання, науковий ступінь)

Олександр КАРПЕНКО

(підпис)
«_____» _____ 20__р.

(ім'я, прізвище)

Рецензія

на кваліфікаційну магістерську роботу здобувача вищої освіти

Калояна Арама Ванікі

на тему: *«Інструментарій прийняття державно-політичних рішень в публічному управлінні та адмініструванні»*

Актуальність теми кваліфікаційної магістерської роботи і доцільність її розроблення. Україна, яка зробила свій європейський вибір, що відбилося практично в усіх державних програмних документах останнього десятиріччя, не могла довго залишатись осторонь світових процесів реформування системи публічного управління та адміністрування. Питання прийняття адекватних світовій процедури і практиці державно-політичних рішень є актуальними для України.

Якість проведеного дослідження. Дослідження, виконане автором, відповідає основним напрямкам наукових досліджень кафедри національної економіки та публічного управління. Автор застосував здобуті під час навчання теоретичні й практичні знання, вміння та навички в галузі публічного управління та адміністрування для вирішення конкретних практичних завдань.

Позитивні риси кваліфікаційної магістерської роботи. Концептуальну основу дослідження було обрано структурно-функціональний підхід до процесу вироблення державної політики загалом та прийняття державно-політичних рішень. Практична значущість отриманих результатів полягає в комплексному аналізі процесу вироблення державної політики і процедури прийняття державно-політичних рішень в Україні, а також в узагальненні технологічних прийомів для впровадження у вітчизняну галузь публічного управління та адміністрування світових стандартів державно-політичного процесу.

Зауваження. Висновки до магістерської роботи не повністю відповідають встановленим вимогам, а окремі з них потребують певної деталізації.

Магістерська робота **Калояна Арама Ванікі** на тему *«Інструментарій прийняття державно-політичних рішень в публічному управлінні та адмініструванні»* відповідає вимогам, які висуваються до дипломних робіт на здобуття кваліфікації магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», може бути допущена до захисту перед ЕК та заслуговує на оцінку «добре».

Рецензент:

Начальник Головного управління

Національної поліції в Миколаївській області,

кандидат наук з державного управління



Сергій ШАЙХЕТ

05.12.2022

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	9

1.1.	ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА» ТА «ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНІ РІШЕННЯ»	9
1.2.	МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ І КОНЦЕПТУАЛЬНІ МОДЕЛІ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ.....	14
РОЗДІЛ 2 ОСНОВНІ ЕТАПИ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ.....		29
2.1.	ОСНОВНІ ВИХІДНІ УМОВИ ТА ВИМОГИ ДО РОЗРОБКИ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ	29
2.2.	ЕТАПИ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ	39
РОЗДІЛ 3 МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕДУР ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ		53
3.1.	ФОРМУВАННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО І ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНИХ ПРОБЛЕМ Є ПОЧАТКОМ ЦИКЛУ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ	53
3.2.	ДЕМОКРАТИЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ	64
ВИСНОВКИ.....		72
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ		75

ВСТУП

Останніми десятиріччями політичні та економічні системи країн світу (спочатку США, Канада, згодом – країни Європейського Союзу й інші країни Центральної та Східної Європи) зазнали процесу серйозних трансформацій. В основу розвитку громадянського суспільства цих країн були покладені принципи демократії (влада народу). Становлення і розвиток демократії, громадянського суспільства вимагало від органів державної влади вироблення дієвої, а, головне, відкритої та прозорої державної політики, з вільним доступом громадян до процесів розробки та прийняття державно-політичних рішень. Адже, підвищення дієвості й результативності систем державного управління країн внаслідок впровадження нових управлінських технологій, які б базувалися на демократичності та прозорості процедур вироблення державно-політичних рішень відбилося б на показниках економічного розвитку й суспільного добробуту.

Наприкінці XX століття в Україні істотно зросла стурбованість суспільства щодо якісних характеристик публічного управління, змістовного наповнення державної політики як процесу, до результатів та наслідків прийняття управлінських рішень владою на центральному і регіональному рівнях та органами місцевого самоврядування.

Об'єктивною підставою для цього був насамперед стан суспільства: кількісні показники соціально-економічного розвитку за роки незалежності, якісні параметри суспільного добробуту, зокрема життєвого рівня населення. Загальна картина неблагополучного становища доповнювалась порівняннями з іншими країнами Центральної та Східної Європи, які, маючи не ліпші порівняно з українськими стартові умови, досягли значно вагоміших позитивних результатів на шляху ринкової трансформації своїх економік та в розбудові громадянського суспільства. У міжнародних рейтингах порівняльної конкурентоспроможності національних економік, рівня економічної свободи країна пасла задніх, а в рейтингу корумпованості влади – була серед лідерів.

На сьогодні у розвинених країнах світу (спочатку в США та Канаді, згодом – у країнах Європейського Союзу й інших країнах Центральної та Східної Європи) сформувалась відносно нова сфера професійної діяльності – *аналіз державної політики*, яка підкріплювалась розвитком відповідних наук про державну (суспільну) політику, формуванням нормативно-правової бази, становленням системи підготовки управлінських кадрів (зокрема й вищих керівних кадрів) у провідних університетах світу. Тобто цей процес від початку 60-х років за двадцять наступних років набув виразного інституційного наповнення. Підвищення дієвості й результативності систем державного управління країн внаслідок впровадження нових управлінських технологій, які базувались на демократичності та прозорості процедур вироблення рішень (що відбилося на показниках економічного розвитку й суспільного добробуту) можна розглядати як своєрідну відповідь тим викликам, які висували системи адміністративно-командного управління радянського зразка в економічному змаганні двох систем у другій половині 20-го століття.

В Україні опубліковано чимало праць щодо державної політики та її аналізу (напевне, найбільше серед країн Центрально-Східної Європи). З когорти науковців, що започатковували аналіз державної політики в Україні, можна назвати О.Карпенка, О.Кілієвича, Т.Брус, О.Дем'янчука, О.Кучеренка, І.Малого, В.Романова, О.Рудіка, В.Тертичку, В. Ребкала, П.Шпигу, праці яких були використані при написанні роботи. У сфері аналізу політики також активно працює Міжнародний центр перспективних досліджень.

Ознайомлення з перекладом робіт зарубіжних дослідників, таких як П.Брауна, Е.Вайнінга і Д.Веймера, М.Говлета і М.Рамена, Б.Гогвуда Л.Гана, В.Дана, Т.Дая, Л.Пала та інших сприяли інституціональному становленню аналізу державної політики, дозволило більш докладно розібратися з визначенням понятійного апарату процесу аналізу державної політики та технологій прийняття державно-політичних рішень.

Серед вітчизняних і зарубіжних науковців процедури прийняття рішень досліджували В.Бакуменко, Ю.Сурмін, О.Валевський, А.Васильєв, О.Дегтярев, М.Єрух і І.Марченко, Н.Карданська, Й.Кхол, Б.Литвак, В.Малиновський, О.Машков, С.Мосов, А.Соловйов, Д.Стоун, Н.Нижник, І.Розпутенко, Ю.Тихомиров та інші.

Україна, яка зробила свій європейський вибір, що відбилося практично в усіх державних програмних документах останнього десятиріччя, не могла довго залишатись осторонь світових процесів реформування системи публічного управління та адміністрування. Питання прийняття адекватних світовій процедурі і практиці державно-політичних рішень є актуально-важливим для України.

Мета магістерської роботи – дослідження процедур, методів та інструментів прийняття державно-політичних рішень для вироблення державної політики України.

Завдання роботи:

- визначити теоретичні засади прийняття державно-політичних рішень в публічному управлінні та адмініструванні;
- систематизувати основні етапи вироблення державної політики та виокремити характерні особливості для прийняття державно-політичних рішень в Україні;
- виділити основні напрями демократизації процедури прийняття державно-політичних рішень;
- запропонувати шляхи покращення процесу прийняття і впровадження державно-політичних рішень у галузь публічного управління та адміністрування;
- надати практичні рекомендації щодо дієвого застосування демократичних процедур прийняття державно-політичних рішень.

Об'єктом дослідження – прийняття державно-політичних рішень.

Предмет дослідження – інструментарій прийняття державно-політичних рішень в публічному управлінні та адмініструванні.

Під час підготовки магістерської роботи були використанні такі **методи дослідження**, як: зіставлення, аналізу, синтезу, спостереження, експериментальність, гіпотетико-дедуктивний, системний метод, абстрагування, ідеалізації, фенологічний. Як концептуальну основу дослідження було обрано структурно-функціональний підхід до процесу вироблення державної політики загалом і до процедури прийняття державно-політичних рішень, зокрема.

Теоретична, методична та практична значущість отриманих результатів полягає в комплексному аналізі процесу вироблення державної політики і процедури прийняття державно-політичних рішень в Україні, а також в узагальненні технологічних прийомів для впровадження у вітчизняну галузь публічного управління та адміністрування світових стандартів державно-політичного процесу.

Практичні результати дослідження запропоновані в магістерській роботі, й зроблені висновки можуть стати у нагоді державним діячам, дослідникам, а також усім, кого цікавлять питання аналізу державної політики.

Апробація результатів дослідження. Деякі положення магістерського дослідження оприлюднені автором на науково-комунікативному заході, зокрема на науковій конференції:

Калоян А. В. Інструментарій прийняття державно-політичних рішень в публічному управлінні та адмініструванні. Публічне управління та кібербезпека: теорія та практика зб. тез наук. доп.наук. практ. конф. (Київ, 15 вересня 2022 р.). [Електронне видання]. – Київ :«ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ», 2022. С.29-31.

Структура та обсяг роботи. Дослідження складається із вступу, трьох розділів (які включають шість підрозділів), висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Визначення понять «державна політика» та «державно-політичні рішення»

Перед діючим політиком і практикуючим аналітиком постає чимало складних питань, багато з яких пов'язані з виявленням алгоритму роботи в ході підготовки, прийняття і впровадження державно-політичних рішень. Чи існує якась загальна логіка в діяльності політиків і управлінців? Чи можливо побудувати деяку “універсальну схему”, що описує процедуру прийняття державно-політичних рішень, і якщо так, то які основні її етапи, їхня послідовність і узгодженість?

Нарешті, є чи взаємозв'язок між алгоритмами роботи політиків і аналітиків, з одного боку, і власне етапами вироблення державної політики — з іншого?

Перш ніж приступати до пошуку відповідей на поставлені питання, варто розібратися в тому, що ж є процес вироблення державної політики.

Передовсім для нашого дослідження актуально-важливим є зосередження на понятті **державна політика**. Провідні українські дослідники визначають як “відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану дію/бездію державних інституцій, здійснюваних ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства” [82, с. 82-83].

Для порівняння можемо навести визначення державної політики, що його подає провідний канадський дослідник Л.Пал: „напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем” [67, с. 22]

Аналіз державної політики дослідник О.Кілієвич радить розглядати як комплекс процедур, що стосуються вироблення рекомендацій (порад) органам влади про найкращий з-поміж можливих курс дій – державну політику загалом та її окремі складники, а також питань оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання державних рішень задля покращення показників суспільного розвитку. Рекомендації про "найкращий" вибір мають базуватися на суспільних цінностях, на суспільному й соціальному виборі, який зроблено в демократичному суспільстві.

Важливою характеристикою аналізу політики є його *публічність* – залучення широких верств громадськості, експертів, науковців, недержавних організацій до дискусій, що передують ухваленню рішень [32].

Наголосимо, що серед українських науковців активно впроваджується концепція **науки про державну політику**. Провідниками цього процесу можна назвати дослідників Т.Брус, О.Дем'янчука, О.Кілієвича, В.Ребкала, В.Романова, О.Рудіка, В.Тертичку та інших (докладніше див. [93, с. 2-11; 32; 81]). Науку про державну політику варто розглядати „як мультидисциплінарну сферу знань, що використовує інструментарій всіх суспільних наук – політичних, економічних, юридичних, науки про державне управління. Науку про політику необхідно відрізнити від політичних наук (політології)” [32]. Отже, розглянемо застосування моделей і прогнозів у виробленні державної політики.

Процес вироблення державної політики складається з відповідної узгодженої процедури і містить так і етапи (докладніше див. [82, с. 309]):

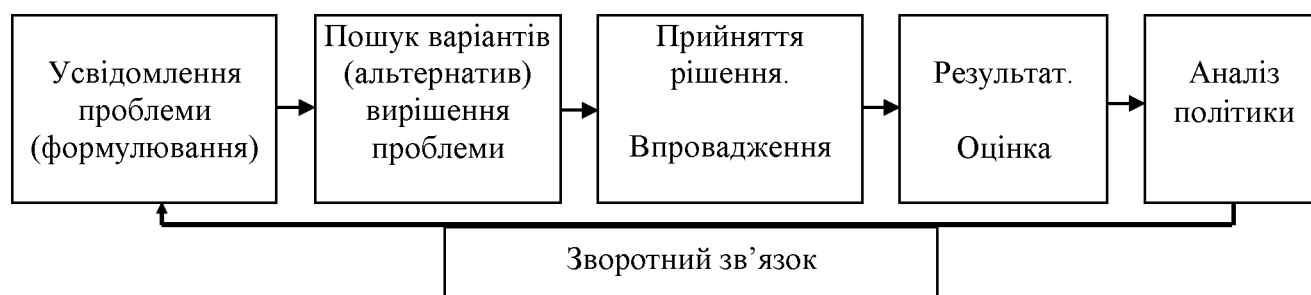


Рис.1.1. Процес вироблення державної політики

Чітке усвідомлення природи і сутності подібного циклу має не тільки теоретико-методологічне, але і практично-політичне значення. Необхідною умовою адекватного опису процесу вироблення державної політики і систематизації емпіричної інформації, що стосується прийняття рішень в органах державної влади, воно одночасно є найважливішою передумовою оптимізації управлінської діяльності, підвищення її ефективності і результативності. Для розуміння природи зазначеного процесу варто змодельовати процес вироблення державної політики що містить процедуру прийняття державно-політичних рішень і відображає найзагальніші характеристики і фази процесу прийняття рішень у різних державних органах, визначити його пізнавальні межі, а також критерії виділення в ньому внутрішніх складників.

Вирішення назрілих проблем у суспільстві проходить через кілька етапів процесу вироблення державної політики. До феномена *державно-політичне рішення* не можна застосовувати однакові критерії, оскільки кожна проблема має специфічні особливості та вимагає індивідуального вирішення. Не застосовуються й критерії часу (як індикатор ефективності) до кожної проблеми або кожного етапу. Адже не один вид проблем постає під час кризової ситуації й вимагає від державно-політичного апарату концентрації уваги (енергії, ресурсів тощо) на вирішенні їх за короткий період.

Проблеми міжнародної політики та оборони завжди привертають особливу увагу, але кількість учасників (активних) процесу прийняття рішень тут, як правило, обмежена. Інші суспільні проблеми можуть чекати на своє вирішення досить тривалий час (декілька років). Це передусім соціально-політичні проблеми (якщо не стануть у центрі політичної уваги, або не будуть використані лобістськими групами, або не призведуть до серйозних політичних конфліктів серед населення). В етнічних проблемах чи громадянських правах дуже важко знайти ефективне тривале вирішення. Чим глибший конфлікт, тим більший інтерес до його загострення з боку різних лобі (з використанням усього спектра соціально-політичного впливу), тим більше часу потрібно для

чіткого формулювання та початку політичного процесу, метою якого є припинення цього конфлікту.

Державно-політичні рішення стосуються значної частини суспільства (окремих груп, індивідів) або найважливіших сфер його життєдіяльності та спрямовані на врегулювання суспільних політичних процесів. (Наприклад, А.А.Воронков називає такий тип рішень – *державні рішення* [11, с. 9]. В.Я.Матвієнко *державне рішення* визначає як "акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення регульованих суспільних відносин" [51, с. 247]). Системний аналіз прийняття державних рішень характеризується такими принципами:

- Врахування зовнішнього середовища як рівнозначної сторони розгляду .
- Розгортання мети від моменту висунення до кінцевого результату, до якого призводить її реалізація.
- Ієрархічний (багаторівневий) спосіб висунення мети (цілі), аналіз взаємозв'язків між цілями на всіх рівнях управління.
- Чітке структурування управлінської ситуації за ступенем наявності в ній невизначеності.
- Прийняття рішення як результат вибору, у зв'язку з чим виявляється якомога більша кількість альтернативних варіантів управлінських гіпотез.
- Кількісна оцінка витрат ресурсів та ефективності результатів кожної альтернативи.
- Багатокритеріальний підхід до оцінки того варіанта, який може бути визнаний найкращим, тобто оптимальним [51, с. 243–244].

Державно-політичні рішення урізноманітнені, багаторівневі, мають широкий спектр владного застосування. Реалізація на практиці державної політики здійснюється шляхом впровадження державно-політичних рішень та їх моніторингу як першорядного чинника суспільного розвитку. Розумінню

місця й ролі державно-політичних рішень сприятиме спрощена ланцюгова модель соціального механізму формування та реалізації державної політики:

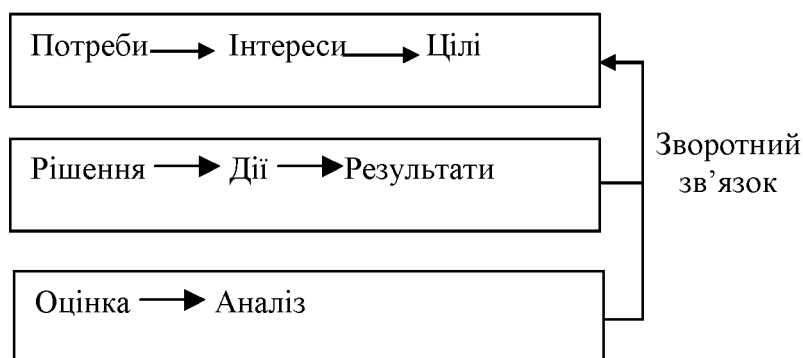


Рис.1.2. Ланцюгова модель соціального механізму формування та реалізації державної політики

Рішення в державній політиці є результатом діяльності суб'єктів процесу політики і спрямовані на вирішення проблем державного рівня. Слід обов'язково розмежовувати державно-управлінські рішення як поєднання двох компонент: держава та управління — "...соціальні акти, в яких відображені впливи державних управлінських органів або посадових осіб на суспільну систему (управлінські об'єкти), необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні" [4, с. 24]; "акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення управлінських відносин" [51, с. 247], — і державно-політичні рішення. Адже не кожне управлінське рішення можна кваліфікувати як юридичне (як сукупність норм), проте кожне державне рішення слід розглядати як юридичний акт, що приводить у дію механізм правового регулювання. Одне державно-політичне рішення потребує системи управлінських рішень для ефективного впровадження його в життя, а сукупність управлінських рішень становить основу механізму впровадження державно-політичного рішення в життя. Окреме державне рішення ще не є політикою, але їх сукупність (у межах стратегії) визначає напрям державної політики, тому аналіз і оцінювання цілеспрямованості та ціледосяжності рішень

сприяє вдосконаленню державної політики країни. Таким чином, кожне **державно-політичне рішення** представляє напрям політики, а сукупність їх, загалом, визначає державну стратегію.

Технологічно-процесуальні аспекти прийняття і впровадження державно-політичних рішень саме й визначають їхні функціональні особливості та суспільну специфіку. Зараз нагальним питанням є визнання й застосування на практиці державно-політичних рішень та їх юридичного оформлення. Один із підходів до цього питання визначає їх як відповідь на ситуацію, тенденцію (невдоволення чинною політикою чи відсутністю її). Ситуативний характер рішень підкреслюється й поширеним визначенням їх як процесу вибору з альтернатив-стратегій. Класичний процес прийняття рішення містить в собі виявлення ситуації, її аналіз (діагноз), формування обмежень та критеріїв для оцінки рішень, формування (виявлення) і оцінка альтернативних варіантів рішень та остаточний вибір варіанта рішення. Державно-політичні рішення є важливим складником ланцюга:

Держава ➤ державна влада ➤ державно-політичні відносини ➤ державна політика ➤
 ➤ державно-політичні рішення ➤ державно-владні дії ➤ суспільство

Прийняття й реалізація державно-політичних рішень фактично є основним результатом для оцінювання ефективності державної політики, а визначальним чинником є якість рішення (не технологія впровадження засобами владного механізму).

1.2. Методологічні підходи і концептуальні моделі інтерпретації державно-політичних рішень

Передовсім виділимо проблемне поле прийняття державно-політичних рішень.

Прийняття державно-політичних рішень (ДПР) — це складний динамічний процес, гіперкомплексна структура якого створює масштабну проблему для побудови адекватних теоретичних моделей. Як справедливо зауважує професор Гарвардського університету Б.Нельсон, “якщо взяти до уваги обсяг задач, що стоять перед фахівцями, уявляється, що моделювання цілого поки що залишається поза межами можливостей галузі” [58, с. 552]. Проте за останні півстоліття вченими було започатковано чимало спроб “узяти висоту”.— виробити цілісну концепцію процесів ДПР.

Перш ніж розглядати зміст сформульованих на сьогоднішній день концепцій, варто сказати кілька слів про головні методологічні проблеми, що встають при їхньому конструюванні. У першу чергу мова йде про розходження між двома основними підходами до осмислення ДПР — нормативно-прескриптивним і дескриптивно-експлікативним (докладніше див. [17]).

Ці магістральні метapідходи виходять із протилежних способів сприйняття проблеми: **прескриптивний підхід** орієнтований на створення формальних, нормативно оптимізованих моделей; **дескриптивний** — на побудову емпірично обґрунтованих моделей реальних практик ДПР (з розкриттям глибинних мотивів дій акторів політики). Зупинимось на них докладніше.

Нормативно-прескриптивний підхід. Серед прихильників такого підходу багато фахівців з математичних і кібернетичних методів, економістів, філософів, що розробляють принципи державної політики й ідеологічні доктрини, а також юристів. У рамках даної парадигми світ державно-політичних рішень розуміється як щось, що піддається реконструкції за допомогою ідеальної моделі, що виступає як універсальний еталон. Дії державної політики оптимізуються за допомогою формальних правил (норм) і процедур, а головним предметом дослідження стають так звані “задачі вибору”, пов’язані зі створенням формальних алгоритмів і оптимізацією акту ухвалення рішення.

Наприклад, ухвалення в парламенті бюджетного рішення формулюється як багатofакторна задача групового вибору з побудовою матриці переваг. Якщо чітко визначені критерії ефективності бюджету і вибудована ієрархія преференцій, то виявлення оптимального варіанту зводиться до обробки інформації. В іншому — юридичному — ракурсі прийняття вірного бюджетного рішення складається в неухильному проходженні наявним законам, що передбачає чітке дотримання заданих законом термінів, етапів і процедур (проведення попередніх громадських слухань).

При подібному аналітичному підході ДПР інтерпретується крізь призму нормативно заданої, формалізованої (на математичному чи логічному рівні) і несуперечливої моделі, що наказує приймаючим рішенням обличчям виконання деякого набору операцій відповідно до фіксованих критеріїв. Безпосередньо ж процедура ухвалення рішення з'являється у вигляді законодавчо регламентованої раціональної обробки потоку чи інформації документообігу, здійснюваного безсторонніми адміністраторами.

Перевагою розглянутого підходу є те, що він дозволяє раціоналізувати й оптимізувати процес ДПР, чітко позначити оцінні критерії й управлінські правила, зробити математично точні розрахунки вигод і витрат альтернативних варіантів рішення. Разом з тим не можна не відзначити, що він допускає свідоме абстрагування дослідника від “неідеальної практики вироблення державної політики”, на яку впливає безліч екстрараціональних чинників соціально-гуманітарного плану (індивідуальні і групові інтереси, цінності й установки, емоції і звичаї і т.д.). Адже в реальному житті державні органи — це не армія роботів, що ретельно переробляють інформацію, а скоріше арена сутички різних індивідів і соціальних угруповань.

Дескриптивно-експлікативний підхід. У межах зазначеного підходу, що особливо популярний серед психологів, керівників, політологів і соціологів, увагу фокусується не тільки на “видимих” (формалізованих) нормах і процедурах, але і на “тіньових” механізмах і неформальних правилах гри. Поряд з кількісною обробкою даних, тут застосовуються і методи якісного

аналізу інформації, насамперед метод “ситуаційних вправ” (case study). При розгляді процесу ДПР враховуються самі різні фактори: від соціальних мереж і індивідуальних мотивацій до макроекономічних умов, організаційних ієрархій і соціокультурних стереотипів. Підсумки подібних напрацювань нерідко узагальнюються в емпірично верифікованих теоретичних моделях. Так, наприклад, провівши конкретне порівняльне дослідження прийняття зовнішньополітичних рішень “командами” провідних адміністраторів і радників президентів США у військовий і післявоєнний періоди (від Рузвельта до Ніксона), американський політичний психолог А.Джордж виявив три альтернативні моделі взаємодії президента зі своїм “ближнім колом”: формальну, змагальну і конкурентну (див. [96]).

Не випадково у фундаментальних соціальних дослідженнях систем ДПР домінують дескриптивно-експлікативні підходи, тоді як у прикладних помітніше роль нормативно-прескриптивних моделей, що обґрунтовують практичні рекомендації для політиків.

До очевидних переваг дескриптивно-експлікативного підходу можна віднести орієнтацію на детальний емпіричний аналіз і пов’язану з цим комплексність теоретичних моделей процесу ДПР. До його недоліків — громіздкість методики і відсутність практичних висновків і рекомендацій.

Приймаючи до уваги складність і багатомірність феномена ДПР, багато фахівців намагаються знайти шляхи поєднання сильних сторін обох метапідходів. Так, на думку відомого вітчизняного вченого Л. Євланова, комплексна концепція управлінських рішень повинна характеризуватися “всебічним обліком всіх аспектів, а також раціональним використанням логічного мислення й інтуїції суб’єкта управління, математичних методів і обчислювальних засобів при формуванні і виборі рішення” [31, с. 17]. Разом з тим слід зазначити, що взаємопроникнення дескриптивного і прескриптивного підходів найчастіше спостерігається в прикладних дослідницьких методиках. Така ситуація співвідноситься з тим, що жодне кількісне дослідження не може

обійтися без збору й аналізу емпіричних даних, а це, у свою чергу, неминуче породжує потребу в дескриптивній індукції.

Джерела іншого (і, бути може, найбільш важливого) “вододілу” між концепціями ДПР криються в двоїстій природі державних організацій, що представляють собою одночасно і системну цілісність, і агрегатна безліч окремих індивідів і груп. У дослідженнях однієї групи вчених робиться наголос на організаційній цілісності, що дозволяє віднести їх до категорії холистських, чи моноагрегатних. (Доцільно згадати, що фахівці, що орієнтуються на подібний підхід, з політико-управлінської проблематики не ставлять перед собою настільки амбіційних задач, як їхні колеги, що займаються елітами, групами інтересів і т.п. у межах інших розділів політичної науки. Не претендуючи на розгорнуте пояснення взаємин між державою і суспільством, вони задовольняються розробкою робочих моделей державної політики з використанням елементів універсальних політичних теорій (див. [58, с. 544]). Така позиція є не цілком обґрунтованою, оскільки поєднання з загальною теорією влади могло б вивести концепцію прийняття державних рішень на більш високий методологічний рівень).

Наголосимо, що існують і концепції, де на перший план висувається фрагментованість організацій, наявність у них конкуруючих угруповань, суборганізацій і індивідів, що мають свої інтереси. Такого роду підходи можна назвати компонентними, чи поліагрегатними. Зрозуміло, між цими двома теоретичними таборами немає нездоланної прірви; мова йде, швидше, про зсув акцентів, про деякі умовні таксони, що характеризують домінуючі вектори і стилі аналізу в рамках тієї чи іншої концепції (наприклад, холистичність “раціоналістів” і фрагментаризм “інкременталістів”).

Виходячи з виділених концепцій ДПР (зазначимо, що на сьогоднішній день їх близько 10) загалом їх можна розділити на два кластери: холистський і поліагрегатний. Методологічна виправданість такого поділу обумовлена насамперед тим, що у відповідних групах моделей по-різному інтерпретуються структура державної організації і зміст процесу державного управління.

Виділяються серйозні розбіжності в оцінках співвідношення між цілим і компонентами в розглянутій сфері: на методологічному рівні це виявляється у формі дихотомії “холізм/індивідуалізм”, на предметно-теоретичному — як дихотомія “структури й агента”. Крім того, у рамках сучасних підходів ми зіштовхуємося з так званим “дуалізмом агентів”, до яких зараховують як організації (державні інститути), так і окремих індивідів, з яких ці організації складаються (див. [90, с. 268-276]).

Загалом до “холістичних” можна віднести концепції *обмеженої раціональності* (Г. Саймон і ін.), *мережної структури* (Д. Ноук, П. Річардсон, Х. Хекло й інших), *динамічного циклу* (Д. Андерсон, Б. Дженкінс та інші) і *організаційного інституціоналізму* (Д. Марч, Д. Олсен і ін.). У поліагрегатний кластер входять моделі *біхевіоризму* (Г. Шасуел, Д. Лернер та інші), *всеосяжної раціональності* (К. Ероу, Э. Дауне та інші), *інкременталізму* (Ч. Ліндблом, И. Дрор та інші) і *групової репрезентації* (Р. Даль, Ф. Шмитер та інші). Звичайно, існують і перехідні моделі, однак ці дві лінії в інтерпретації ДПР чітко простежуються протягом усієї піввікової історії розробки політико-управлінських концепцій. Формування і розвиток обох підходів йшов паралельно, причому кожний з них впливав на інший, тому, розглядаючи конкретні моделі ДПР, доцільніше дотримувати хронологічного принципу.

Біхевіористська модель.

Біхевіористський підхід до аналізу політики зародився ще в 1920–1930-ті роки в Чикагському університеті, де в той час на факультеті політичної науки викладали Ч. Мерієм і Г. Ласвел. Саме в працях останнього (написаних у 1930–1950-х роках) і було подано класичне біхевіористське трактування ДПР. Основу цього трактування склало положення про те, що ухвалення державно-політичного рішення є форма людської поведінки, що регулюється такими психологічними механізмами, як стимули і мотиви, установки і реакції.

У моделі Г. Ласвела одержали відображення всі три рівні (макро-, мікро- і мезо-) процесу політики. На *макрополітичному* рівні відбувається розподіл між людьми ключових “цінностей” (ресурсів) за допомогою державних інститутів

(Чотири базових, з точки зору Г. Ласвела, питання, що мають ключове значення для аналізу політики, сформульовані в назві його ранньої роботи — “Політика: хто, що, де і як одержує” [97]).

Мікрорівень — це індивідуальна поведінка людини, на яку впливають психологічні риси особистості. Зазначені риси неминуче позначаються на будь-якому рішенні, розроблювальному, прийнятому чи здійснюваному “людиною політичною” (*homo politicus*) і до такої категорії учений відносить активістів-агітаторів, адміністраторів-практиків і радників-теоретиків.

Щодо *мезорівня*, то він забезпечує поєднання “приватних мотивів” (*private motives*) із суспільним інтересом (*public interest*). Таке поєднання, згідно Г. Ласвела, нерідко здійснюється шляхом сублімації приватних потягів: розпредмечування і звільняючи власне “Его”, політик конвертує персональні проблеми в суспільні (*compensation/replacement*). І все-таки головним інструментом подібного поєднання є інститути (пов’язані з владою, утворенням, добробутом тощо), що розподіляють найважливіші цінності. Саме під їхнім впливом особа, що приймає державно-політичне рішення, поступово *заміщає* приватні мотиви суспільним інтересом, зміст якого розкривається за допомогою аналізу політики [97, с. 105-107].

У цілому біхевіористська модель була побудована на сполученні аналізу суспільних інститутів, інтересів і цінностей з дослідженням психології осіб, що беруть участь у прийнятті державно-політичних рішень, при тому, що факторам другого роду приділялася вирішальна роль в управлінському процесі. Для політологів і психологів, що займалися в 1960–1970-ті роки аналізом ДПР як індивідуально-групового процесу, ця модель була як базова.

Когнітивістська модель обмеженої раціональності в прийнятті державно-політичних рішень.

Хоча біхевіористська концепція не заперечувала значення збору й аналізу інформації в процесі ДПР, питання *раціонального* обґрунтування державно-політичного рішення завжди залишалися на її периферії. Прагнення знайти теоретичні відповіді на ці питання і спонукало Г. Саймона (студентом

відвідував заняття Г. Ласвела і добре знав його ідеї) приступити до розробки власної концепції, в остаточному варіанті ми знаємо її як *“модель обмеженої раціональності”*.

У своїх міркуваннях Г. Саймон (докладніше див. [76]) виходив з того, що державні організації постійно зіштовхуються із суспільними викликами, що вимагають серйозного осмислення. У зв'язку з цим він пропонував використовувати для інтерпретації управлінських рішень когнітивний підхід націлений на структури в процесі ДПР (термін “когнітивний” походить від латинського “cognitio” (знання, пізнання). Останнім часом багато вчених говорять про необхідність створення спеціальної наукової галузі — “когнітології”, яка б вивчала вироблення, обробку й інтерпретацію знань).

На відміну від Г. Ласвела, що орієнтувався на психоаналіз у фрейдистському варіанті безпосереднього процесу прийняття ДПР, що відносив до ключових детермінантів, позараціональні фактори, Г. Саймон виділяв як базові саме когнітивні механізми, взявши на озброєння девіз Просвіти “знання – сила”.

Ще у своїй першій великій роботі “Адміністративна поведінка” [76] учений відзначав, що ефективність адміністративних рішень безпосередньо залежить від якості інтелектуального супроводу процесу їхнього прийняття, і вказував, що практичне виконання рішення повинне випереджати інтелектуальна праця робота з його підготовки. Відповідно до його трактування, когнітивістський підхід до ДПР повинний був складатися у виявленні і структуруванні проблеми, у зборі і переробці релевантної інформації і, нарешті, у визначенні і виборі шляхів її “зняття”. При цьому Г. Саймон спирався на прагматичну концепцію “вирішення проблем” Д. Дьюї, поєднуючи її з ідеєю системної обробки, передачі, обміну інформацією усередині і між державними організаціями, дуже популярної в 1950—1960-ті роки в зв'язку з масштабним упровадженням комп'ютерної техніки в різні сфери наукової і практичної діяльності. Варто згадати його роботу “Як ми мислимо” (1910) Д. Дьюї виділяв три фази процесу вирішення проблеми і

відповідні їм три питання: *У чому суть проблеми? Які альтернативи її рішення? Яка з альтернатив найкраща?*

Основним агентом прийняття рішень Г. Саймон вважав державну організацію як ієрархічний інститут, що включає в себе індивідів і їхні групи, об'єднані загальними цілями. “Велика частина організаційних рішень, — констатував він, — це групові, чи складені, рішення, а не рішення окремої людини” [76, с. 212]. Сам державний механізм ототожнювався їм з інформаційною системою, що на “виході” продукує колективно підготовлені рішення. Незважаючи на складні ієрархічні відносини і нерідко конфліктні неформальні взаємодії між різними підрозділами і відомствами, групами й індивідами, державна організація здавалася йому цілісною системою зі своїми цілями і принципами, “розумом і пам’яттю”, цінностями і ресурсами. Г. Саймон нерідко порівнював її з інформаційною системою, сміливо редукуючи це суперечливе об’єднання людей з рівноспрямованими інтересами до зразка якоїсь “СуперЕОМ”.

Задачу осіб, що приймають рішення, Г. Саймон вбачав насамперед у тім, щоб привести комплексну проблему до елементарного виду. Дослідник виділяв **два типи проблем**: *добре структуровані і недостатньо структуровані*, указуючи, що рутинному рішенню піддаються лише перші з них. Тому він вважав за необхідне розбивати проблеми другого типу на елементарні питання, щоб політик чи управлінець міг виробляти (відбирати) проекти рішень, здійснюючи евристичні операції.

Пропонована Г. Саймоном пояснювальна концепція свідчить про прескриптивний характер його моделі. Вчений надавав величезного значення раціональності в процесі прийняття й оптимізації державно-політичних рішень. Разом з тим він критикував концепцію “*всеосяжної раціональності*”, що висувалася поруч економістів утилітаристського напрямку. Не вважаючи людей (узагалі) абсолютно раціональними істотами, Г. Саймон був переконаний, що вони прагнуть поводитися раціонально. Раціональність трактувалася їм як “селекція кращих альтернатив поведінки, що виходять з деякої системи

цінностей, за допомогою якої можна оцінити наслідки вчинків" [76, с. 84]. Звідси випливало, що рішення не є просто обробка і виробництво інформації, а сукупність операцій з формування набору варіантів рішення з наступною їхньою селекцією відповідно до попередньо визначеними цілями і критеріями ефективності.

Формулюючи нормативно-прескриптивну модель підвищення ефективності адміністративного управління шляхом оптимізації самого процесу ДПР, Г. Саймон усвідомлював, що в людей і організацій є межа раціональності. У зв'язку з цим у другому виданні "Адміністративної поведінки" (1957) ним було висловлено і обґрунтовано тезу про "*обмежену раціональність*" (bounded rationality). Така обмеженість, на думку Г. Саймона, пояснюється насамперед тим, що лімітовано саме розумові можливості людини, що вони не завжди адекватні рівню невизначеності проблемних ситуацій, що виникають у менеджменті. Крім того, організації як центри прийняття рішень досить рідко володіють усією потрібною для цього інформацією. І головне, немає повної ясності щодо загальних нормативних цілей і засобів, за допомогою яких можна було б оцінити зміст і дизайн рішення. Виходячи з цих міркувань, Г. Саймон запропонував відмовитися від використання поняття "*оптимальне рішення*" (тобто найбільш ефективне і раціонально обґрунтоване), замінивши його поняттям рішення "задовільного".

Концепція обмеженої раціональності викликала величезний інтерес у дослідників і була оцінена як "великий теоретичний внесок у справу дослідження прийняття рішень" (див. [20, с. 353]. Методологічні розробки Г. Саймона вплинули на весь спектр теорій аналізу політики. Одночасно вони зустріли і чимало критичних відгуків, один із яких був покладений в основу інкрементального підходу.

Інкрементальна модель.

Основним опонентом Г. Саймона виступив професор Єльського університету Ч. Ліндблом, який розробив власну, інкрементальну модель прийняття рішень (термін "інкременталізм" (incrementalism) походить від

англійського слова “increment”, у широкому розумінні слова означає поступове наростання чи посилення якого-небудь процесу, а в більш чіткому математичному контексті, — диференціал, що фіксує нескінченно малі збільшення). Стаття Ч. Лідблома “Наука просування до кінця” [16] дала поштовх до першої великої наукової дискусії про природу і механізм державних рішень, що продовжувалася декілька десятиліть. Методологічною базою інкрементальної концепції, покликаної, на думку її творця, поєднати в собі дескриптивний і нормативний підходи, послужила теорія плюралізму і груп інтересів, розроблена в політології і політекономії.

У чому ж суть концепції Ч. Ліндблома? Дати однозначну відповідь на це питання не просто, оскільки зміст концепції сильно еволюціонував, а її ідеї і положення не один раз переглядалися і перероблялися. І все-таки в ній можна виділити кілька незмінних елементів. Згідно інкрементальної моделі:

- в умовах поділу влади ДПР — це процес взаємного пристосування і конкуренції гравців, що ведуть між собою важку боротьбу і довгий торг;
- основне значення при виборі рішення має не стільки раціональне обґрунтування ідеальних загальних цілей, скільки розходження (нерідко корінні) в інтересах індивідів і груп, що беруть участь у прийнятті того чи іншого державного акта;
- теоретичний аналіз відіграє в ДПР незначну роль через постійний дефіцит знань, інформації, ресурсів і часу, обмежених можливостей людського інтелекту, а також перманентної невизначеності соціального середовища, що погано піддається контролю;
- необхідно орієнтуватися не на “оптимальні”, а на “маргінальні” рішення, що забезпечують не радикальну зміну, а лише деяке наближення до “зняття” проблеми;
- варто рухатися повільно, “малими кроками”, розбиваючи великі проблеми на більш дрібні;

- при порівнянні альтернативних варіантів рішення потрібно виходити з онтологічної єдності, взаємозв'язку і взаємозалежності цілей і засобів їхнього досягнення.

Погляди Ч. Лідблома [98] неодноразово перетерплювали зміни. Якщо в 1950–1960-х роках він виступав прихильником класичного плюралізму, то з другої половини 1970-х років у його роботах починає звучати критика сучасної представницької демократії. Також він сформулював тезу про політичну нерівність і невиправдано високий вплив корпоративних угруповань великого бізнесу на прийняття державних рішень. Крім того, він усе частіше скептично згадує про потенціал загальнонаціонального “демократичного інтелекту”, що витісняється вузьким розумінням бюрократії в державній політиці. Ще в середині 1960-х років, що говорив про принцип взаємного зближення чи взаємоадаптації конкуруючих сторін. Ч. Ліндблом починає акцентувати той факт, що в питаннях власності, доходу і добробуту бізнесу-еліті і групам найманих робітників ніколи не вдавалося плавно пристосуватися один до одного і мирно домовитися між собою. Учений загострює також увагу на тій ролі, що грають у просуванні ключових державно-політичних рішень ідеологія і стереотипи суспільної думки.

Інкrementальна модель, що виросла з критики раціональної концепції Г. Саймона, у свою чергу була піддана критиці. Її опоненти висунули ряд дуже серйозних контртверджень. Насамперед, інкременталізм був оголошений маргінальним і консервативним підходом, що може привести до застою і стагнації через блокування всіх невідкладних радикальних альтернатив. Крім того, багато вчених рахували його несистематичним і необ'єктивним, що відводить надмірно велику роль у визначенні дизайну рішення суб'єктивним і кон'юнктурним оцінкам. Нарешті, слабкість інктерменталізму полягала в тому, що як модель вироблення рішень він був не набагато дешевше свого раціоналістичного аналога. За загальним висновком, цей підхід міг працювати лише у вузькому діапазоні рутинних, стабільних, безконфліктних і прогнозованих рішень, переважно короткострокових і симплексних.

Змішано-середні моделі.

Незважаючи на споконвічну установку на сполучення нормативного і дескриптивного підходів, у теорії Ч. Ліндблома використовувався переважно емпіричний аналіз реальних протиріч конкуруючих агентів. Зі своєї сторони, концепція Г. Саймона була націлена на нормативне моделювання ідеального типу ефективних рішень єдиної організації. Виникало запитання: чи можна створити модель, що поєднує в собі переваги теорій обмеженої раціональності і інкременталізму і позбавлену їхніх недоліків?

Подібні спроби починалися неодноразово. До числа найбільш відомих з них відносяться дві так звані *середні* чи *змішані моделі*, розроблені в 1960-ті роки: *нормативно-оптимальна* модель ізраїльського дослідника Й. Дрора і модель *змішаного сканування* А. Етзіоні.

У своїй моделі ДПР Й. Дрор прагнув врахувати як раціональні, так і екстра раціональні складові процесу прийняття рішень і поєднати нормативно-прескриптивний підхід з аналітико-дескриптивним. Якщо в чому і є недолік, то це в моделі, що відображала б реальність, будучи при цьому спрямована на її удосконалення [94, с. 164]. Одночасно він вважав за доцільне включити в таку модель домінуючі цінності суспільства. Разом з тим внесок самої “громадськості” у прийняття державних рішень оцінювався ним як украй незначним. Будучи переконаним, що вирішальна роль у даній сфері належить “політико-управлінському персоналу” (тобто політикам, бюрократам і експертам), Й. Дрор підкреслював необхідність удосконалювання відповідних організаційних структур і впровадження в державний менеджмент наукових знань і інформаційних технологій. Саме такий акцент і викликав на нього звинувачення в визначеному “технократичному менеджеріалізмі”.

Дещо інший характер носила концепція, сформульована А. Етзіоні. Відповідно до даної концепції, державні рішення — це не тільки діяльність еліти і бюрократії, але і сукупна активність усіх соціальних спільнот. Керуючись цим розумінням, учений включив у свою модель увесь соціальний контекст прийняття рішень (що має з останніми “кібернетичний” зв’язок):

суспільні процеси і соціетальну свідомість, структуру влади і розподіл знань між різними групами людей, соціальні норми і цінності тощо.

Хоча А. Етзіоні й використовував деякі ідеї Г. Саймона і Ч. Ліндблома, його не влаштовував ні раціоналізм першого, ні інкременталізм іншого. Так, визнаючи, що серія малих кроків здатна породити великі зміни державної політики, вона вказувала на відсутність у концепції інкременталізму яких-небудь механізмів, що дозволяли б забезпечити “аккумуляцію” цих “кроків” і уникнути руху по колу чи в нікуди [95, с. 387]. Намагаючись перебороти слабкі сторони обох підходів, він запропонував для процесу ДПР іншу логіку. На його думку, починати треба було із широкого, “горизонтального”, сканування “проблеми наскрізь” (across the problem) для того, щоб виявити найбільш важливі сектори, і лише потім переходити до детального “вертикального” аналізу альтернатив рішення окремих її складових. При цьому А. Етзіоні розрізняв **два типи державних рішень**: “*фундаментальні*” (стратегічні рішення на довгострокову перспективу) й “*інкрементальні*” (рутинні), підкреслюючи, що фундаментальні рішення визначають напрямок державної політики і задають ті рамки, у яких приймаються інкрементальні рішення.

У своїх міркуваннях А. Етзіоні довгий час виходив з того, що використання знань може підвищити ефективність рішень, хоча і відзначав, що знання, як правило, опосередковані цінностями соціуму. Однак до кінця 1980-х років його погляди на співвідношення когнітивних і емоційних складових процесу ДПР помітно змінилися. Різко порвавши зі “старою раціональністю”, що робила наголос на “логіко-емпіричних” факторах прийняття рішень (наукове знання й інформація), він став висувати на перший план так звані “нормативно-афективні” фактори (цінності й емоції). Окрім того він сформулював тезу про те, що наукове уявлення, відповідно до якого люди прагнуть знайти найбільш ефективні засоби досягнення цілей, у принципі застаріло і змінилося усвідомленням того, що, вибираючи такі засоби, людина керується в основному емоціями і ціннісними орієнтирами, і лише в другу чергу — логіко-емпіричними висновками [95]. Цей висновок “замкнув коло”

політико-управлінських дискусій 1940–1960-х років, стимульованих полемікою між Г. Ласвелом і Г. Саймоном. Критична рефлексія моделей ДПР завершилися загальнотеоретичним поверненням до пріоритету ціннісно-емоціональних компонентів.

Отже, коротка характеристика основних моделей прийняття державно-політичних рішень свідчить про широкий контекст їхнього дослідження як у світовій практиці, так і, частково, у вітчизняній науковій школі.

Дослідження державно-політичних рішень як основи державної політики потребує ретельного аналізу наукових досягнень у цій сфері, серед яких вирізняються:

- концепції, теорії, ідеї, що безпосередньо впливають на їх розробку та прийняття;
- закономірності, чинники вибору й принципи здійснення політичних процесів та прийняття рішень;
- узагальнені підходи й методи прийняття рішень.

Загалом державно-політичні рішення є соціальними актами, в яких відображаються впливи державних інституцій, посадових осіб, груп інтересів, цінностей на суспільну систему і які необхідні для досягнення поставленої мети, забезпечення інтересів та задоволення відповідних суспільних потреб.

РОЗДІЛ 2

ОСНОВНІ ЕТАПИ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ

2.1. Основні вихідні умови та вимоги до розробки державно-політичних рішень

Враховуючи наукові підходи, можемо визначити основні вихідні умови та вимоги до розробки державно-політичних рішень.

1. Системний та ситуативний підхід на всіх етапах досліджень із широким застосуванням структурно-логічного моделювання та досягнень суміжних наук у межах концепцій теорії багаторівневих систем.
2. Аналіз держави як широкомасштабної соціальної системи, а державної політики як відповідної підсистеми — суб'єкта, об'єктом політики якого є все суспільство.
3. Аналіз та синтез рішень як складників державно-політичного процесу й відносин.
4. Покладення теоретичних моделей в основу досліджень розробки державно-політичних рішень (відносини “суб'єкт—об'єкт”).
5. Врахування при розробці рішень цілей розвитку як одного з найважливіших завдань державно-політичної діяльності.
6. Дотримання концепції розвитку політичних технологій шляхом типізації державно-політичних ситуацій, виокремлення найхарактерніших процедур і операцій.
7. Врахування впливу на ефективність прийняття рішень численних чинників і відсутності загальних порад-рекомендацій для вирішення проблем.

Схвалені Кабінетом Міністрів **концепції державно-політичних рішень розробляються згідно з порядком вироблення концептуальних засад реалізації урядової політики**. Концепція (розділ 5 Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України [2]) має містити такі розділи:

- Проблема. Формулювання проблеми, яка має бути врегульована, окреслюються її масштаби та пояснюється, чому це питання є пріоритетним для вирішення Кабінетом Міністрів.
- Суттєві чинники. Наведення статистичних, аналітичних та інших даних, які мають бути взяті до уваги під час прийняття рішення.
- Альтернативи. Ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення розглядуваного питання, їх аналіз та порівняння за такими критеріями:
 - ефективність втілення відповідної стратегічної цілі урядової політики та вплив варіанта пропонованого рішення на її інші важливі напрями;
 - суттєві наслідки та ризик, пов'язані з втіленням відповідного варіанта, — такі, як фінансово-економічні (в тому числі вартість запровадження нових положень), правові, соціальні, міжнародні тощо.
- Узгодження. Чітке визначення будь-яких протилежних точок зору та розбіжностей у позиціях зацікавлених органів виконавчої влади, які виникли в ході консультацій та узгодження запропонованого варіанта рішення.
- Оптимальний варіант. Рекомендація прийняття Кабінетом Міністрів оптимального варіанта рішення, подання переліку аргументів на його користь.
- Впровадження. Надання вичерпного переліку заходів для впровадження рекомендованого рішення (перелік нормативно-правових актів, які потрібно прийняти, адміністративних заходів, питання кадрового забезпечення тощо) [2, с. 58—59].

Загалом така процедура прийняття державно-політичних рішень відповідає світовій практиці і має продовження у оформлених нормативно-правових актах [1]. Це демонструє динамічний цикл вироблення державної політики відповідно до світових стандартів.

Процесуально-циклічна модель прийняття державно-політичних рішень у процесі вироблення державної політики.

Дискусії щодо моделі вироблення державної політики тривають кілька десятиліть, питання про її практичну значимість і евристичний потенціал дотепер викликає суперечки. Так, у “Енциклопедії управління і політики” цикл політики трактується як “аналітичний прийом, за допомогою якого позначаються окремі критичні точки просування рішень щодо політики”, ніж як “універсальний опис реального процесу управління політикою” [22]. Інші вчені вважають таке трактування неправомірним і вбачають у згаданій моделі не просто рядовий аналітичний підхід, але глибокий концептуальний конструкт [див. 82]. Щоб з’ясувати реалії, розглянемо **сильні і слабкі сторони** процесуально-циклічної метамоделі вироблення державної політики.

Спочатку зупинимося на **сильних сторонах концепції циклу вироблення політики**. Можемо виділити п’ять основних переваг цієї концепції, що виділяють її з поміж інших аналітичних конструкцій:

1. Процесуально-циклічний підхід фокусує увагу на динаміці поведінки особи, що приймає рішення (ОПР), а також на тих факторах, що обумовлюють цю динаміку. Відповідно, він націлює дослідників на аналіз ролей окремих акторів, що беруть участь у прийнятті державно-політичних рішень, а також на виявлення факторів зовнішнього середовища, що впливають на такі рішення.

2. Розглянута модель фіксує внутрішні фази процесу, що охоплюють різні види дії політики і способи взаємозв’язку між ними. Звичайно, у реальній практиці державотворення функції, що приходить виконувати акторам у різних фазах циклу політики, нерідко перетинаються і переплітаються між собою (як відбувається, скажемо, з Мінфіном на стадіях підготовки, твердження і виконання бюджетного рішення). Але, незважаючи на це, розмежування політико-управлінської діяльності за функціонально-рольовими задачами, що відповідають окремим фазам циклічного процесу, зберігає значний евристичний потенціал.

3. Політико-процесуальний підхід є досить гнучким і відкритим для удосконалювання й уточнення. Так, якщо в ході дослідження виникає потреба в

більш детальній характеристиці "стандартних" фаз політико-управлінського циклу, де їхній перелік може бути розширений. У ряді випадків, наприклад, додатково виділяється фаза ресурсної підтримки рішення (чи "бюджетування").

4. Зазначений підхід здатний прояснити не тільки структурні аспекти політико-управлінського процесу, але і його динаміку. Це дає можливість простежити еволюцію тієї чи іншої державної політики, виявити причини і передумови просування політичного рішення від фази до фази. Орієнтуючи дослідників на вивчення взаємин і інтеракцій між державними і недержавними агентами, зацікавленими в прийнятті деякого державно-політичного рішення (чиновниками і групами тиску, суддями і депутатами, партіями і виборними адміністраторами, і т.д.), він дозволяє зрозуміти, яким способом дії цих агентів у фазі підготовки альтернативних варіантів даного рішення впливають на його реалізацію.

5. Процесуально-стадіальний підхід позбавлений яких-небудь соціокультурних "прив'язок". Він абсолютно "космополітичний" і може використовуватися при вивченні системи прийняття державно-політичних рішень (ДПР) у будь-якій країні світу. Зрозуміло, при цьому загальний формат даного підходу повинний бути наповнений національним змістом, що відбиває специфіку політичної системи і правових норм, культури і психології, інституціональній організації і соціально-економічному середовищу розглянутої країни.

В моделі політико-управлінського циклу є і чимало **слабких сторін**. Насамперед слід зазначити, що прийняття державно-політичних рішень — украй складний і комплексний процес, зводиться не до "лінійної" чи "кругової" циркуляції. У реальному житті він рідко нагадує послідовний і погоджений перехід від "нижчих" фаз до "вищих". І це не дивно, тому що в державній організації, де працюють мільйони людей, украй важко дотримуватися "покрокової логіки" прийняття рішень, яким зазвичай керується окрема людина. Проводячи аналогію з фізикою, можна сказати, що стадії політико-управлінського процесу "з'єднані" не послідовно, а паралельно, що відкриває

можливість "назадніх" рухів (наприклад, у випадку президентського вето законопроект повертається в парламент).

Крім того, в міру просування державно-політичного рішення в процес можуть включатися різні державні органи і групи зацікавлених осіб (депутати, чиновники, лобісти і т.д.). На відміну від бізнес-організацій, де топ-менеджери і рядові виконавці працюють у "єдиному пориві", втілюючи в життя загально-корпоративну стратегію, у державних структурах йде постійна конкуренція (а нерідко — і боротьба) угруповань, що переслідують власні цілі. Тому при переході від фази до фази зміст первісний сформульованого рішення може не просто коректуватися, але і цілком мінятися — у залежності від сформованого на даному етапі співвідношення сил.

До серйозних *недоліків фазово-циклічної моделі* відноситься також її не занадто високий пояснювальний потенціал. Вона не здатна розкривати внутрішні зв'язки, тенденції і залежності, властивим системам ДПР, що, по суті, перетворює її в таксономічний інструмент упорядкування різноманітної емпіричної інформації. Саме в такій якості вона може (і повинна) використовуватися при аналізі процесу прийняття державних рішень.

Окремо наголосимо на **базових вимірах і етапах процесу вироблення державно-політичних рішень.**

Головною підставою для поділу політико-управлінського циклу на окремі фази є функціональне призначення конкретних етапів політико-управлінської діяльності. Цей базовий критерій сьогодні визнають усі прихильники циклічної моделі. Однак на цьому їхня єдність закінчується. Розкид думок із приводу конкретних основ, а отже — і кількості фаз настільки широкий, що дозволяє говорити про розпадання базової динамічної метамоделі на декілька видових "субмоделей".

У багатьох випадках кількість виділюваних фаз залежить від "дробності" його погляду на політико-управлінські функції. Так, стосовно стадії формування проекту рішення мова може йти про три функції (і, відповідно, фази) — побудова порядку денного, розробка альтернативних варіантів

рішення і затвердження оптимального варіанта., а може і про шість — рішення про те, що треба приймати рішення; рішення про те, як приймати рішення; визначення питання; прогнозування; висування цілей і пріоритетів; аналіз альтернатив. Юристи і психологи, керівники і політологи по-різному дивляться на процес ДПР і виділяють у ньому різні етапи (див. табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Варіанти виділення фаз процесу прийняття державно-політичних рішень

	Епістемологія	Психологія	Менеджмент	Право	Наука про державну політику
1	Дж. Дьюї “Як ми мислимо”	В. Едвард “Біхевіористська теорія рішень”	Б. Мілнер “Теорія організацій”	Регламент Верховної Ради України	Дж. Андерсен “Вироблення державної політики”
2	Визначення проблеми	Фіксація й усвідомлення проблеми	Виділення і визначення проблеми	Внесення проекту рішення	Формування порядку денного
3	Вироблення альтернатив	Формування уявлення про задачу	Пошук інформації й альтернатив рішення	Розгляд рішення	Вироблення альтернатив
4	Вибір найкращої альтернативи	Вироблення альтернатив	Вибір оптимальної альтернативи	Ухвалення рішення	Прийняття рішення
5		Критерії вибору	Ухвалення рішення	Опублікування рішення	Реалізація рішення
6		Елімінація вихідних альтернатив			Оцінка результатів впровадження рішення
7		Оцінка корисності альтернатив			
8		Вибір оптимальної альтернативи			
9		Реалізація рішення			
10		Оцінка результатів			
11		Корекція рішення			

Отже, ми бачимо, що, незважаючи на деякі перетинання, між схемами процесу прийняття рішень, пропонованими представниками окремих "цехів" суспільствознавства, мається і чимало розходжень.

У зв'язку з цим виникає питання про синтез різноманітних дисциплінарних підходів і сполученні їх у єдиній багатомірній моделі.

У процесі прийняття державно-політичного рішення можемо виділити декілька субпроцесів: організаційний, інформаційний і технологічний.

У першому випадку підставою для виділення етапів є форми організації роботи, у другому — методи аналізу й обробки інформації, а в третьому — специфіка процедур і операцій.

Спираючись на ці субпроцеси можна сказати, що процес прийняття рішень містить у собі три субцикли:

- 1) узгодження інтересів і вироблення "древа цілей";
- 2) переробка й оцінка інформації;
- 3) використання інструментів і процедур, що забезпечують просування державно-політичних рішень.

Фокусування уваги на одному з названих субциклів і визначає специфіку підходу кожної конкретної соціальної дисципліни до розглянутого процесу.

Очевидно, що такому комплексному процесу, яким є прийняття державно-політичних рішень, повинна відповідати багатомірна логіка аналізу. І дійсно, при дослідженні даного феномена використовуються чотири "логіки":

- об'єктивована логіка самого процесу політики;
- суб'єктивована логіка управління цим процесом;
- прескриптивна логіка прикладного аналізу політики;
- загальна логіка пізнання політики (див. таблицю 2.2).

Таблиця 2.2

“Логіки” функціонування й етапи аналізу процесу політики

	Процес політики	Процес прийняття державно-політичних рішень	Процес політико-аналітичної роботи	Процес дослідження політики
1	Вхід	Визначення порядку денного	Структурування проблеми	Концептуалізація
2	Конверсія	Формулювання альтернатив	Прогнозування	Операціоналізація
3	Вихід	Вибір і затвердження варіанта рішення	Розробка рекомендацій	Вибір методів
4	Зворотний зв'язок	Реалізація рішення	Моніторинг дій	Збір даних
5		Оцінка результатів	Експертиза результатів	Аналіз даних
6				Інтерпретація результатів

Перелічені “логіки” знаходяться у визначеному взаємозв'язку і взаємозалежності. На протилежних полюсах розташовані “онтологічний” і “епістемологічний” цикли політики, тобто логіка власне процесу, функціонування політичної системи (що включає в себе стихійні і свідомі детермінанти) і загальна логіка пізнання цього процесу, що використовується у всіх дослідницьких проектах, як фундаментальних, так і прикладних. Ці дві базові “логіки” утворять своєрідну систему координат для управлінської й аналітичної форм діяльності, що виступають у якості їх “похідних”. Правда, ступінь детермінації зазначених форм діяльності базовими логіками неоднаковий. Якщо хід політико-управлінського процесу обумовлений насамперед загальним функціонуванням політичної системи, то напрямок прикладного аналізу значною мірою задається загальною схемою раціонально-інтелектуальної дослідницької роботи.

Між логікою політичної боротьби і логікою оптимального управління постійно виникають протиріччя, вирішенням яких і займаються аналітики політики. Така колізія між раціональною оптимізацією і конфліктом зацікавлених акторів характеризується як “протистояння аналітики і політики”.

Найбільший інтерес представляють “логіки” політико-управлінського процесу і процесу підготовки прикладних аналітичних розробок, що супроводжують державно-політичні рішення. Ці два процеси настільки тісно взаємозалежні, що деякі дослідники вважають за можливе говорити про релевантність етапів аналітичної роботи основним фазам прийняття рішень. Але хоча прикладний аналіз політики, як правило, передує рішенню, прийнятому політиком, провідною стороною в цій парі виступає все-таки політика, тоді як аналітик відіграє службову, підлеглу роль.

Однією із найбільш пророблених версій політико-управлінського циклу є “п’ятичленна” (п’ятифазова) модель. Кожна з виділених фаз має відносно самостійне функціональне призначення й охоплює собою особливий вид політико-управлінської діяльності (див. табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Основні фази політико-управлінського процесу прийняття рішень

	ФАЗА	ЗМІСТ
1	Побудова порядку денного	Виділення пріоритетних суспільних проблем і внесення їх до офіційного порядку денного державних органів
2	Формулювання проектів державно-політичного рішення	Розробка суб'єктами процесу прийняття рішення альтернативних проектів подолання суспільної проблеми; добір і обговорення варіантів
3	Затвердження державно-політичного рішення	Затвердження і легітимація державно-політичного рішення за допомогою офіційно визнаних процедур розгляду, обговорення, узгодження, голосування і промульгації
4	Реалізація державно-політичного рішення	Виконання рішення органами державного управління і контроль центра ухвалення даного рішення над ходом його здійснення
5	Оцінка результатів реалізації державно-політичного рішення	Оцінювання підсумків і наслідків виконаного рішення з погляду поставлених цілей, а також рівня витрат і витрачених засобів

Слід наголосити, що “класична п’ятичленка” на сьогодні розширила узагальнюючу модель циклу прийняття рішень, включивши до неї фази “адаптації” (адаптивного забезпечення умов проходження), “спадкоємного коректування” (перенастроювання на рішення подібних проблем) і “термінації”

(тобто завершення повного циклу). Це ще раз підтверджує факт, що базова метамодель подібного циклу поки ще носить відкритий і таксономічний характер.

З огляду на те, що будь-яка типологія є умовною, розглянемо **класифікацію державно-політичних рішень** згідно з напрямками державної стратегії розвитку та за формами її реалізації: державотворення, державна політика, аналіз та оцінювання державної політики. Відповідно, рішення можна класифікувати за такими ж напрямками.

Як зазначає дослідник В. Бакуменко [4, с. 24], за формами реалізації рішення можна класифікувати на: програмно-цільові, нормативно-правові, організаційно-розпорядчі.

Загальна класифікаційна схема державно-політичних рішень показана в табл. 2.4.

Таблиця 2.4

Загальна класифікаційна схема державно-політичних рішень

Форма державно-політичних рішень	Напрями державно-політичних рішень		
	Державотворення	Державна політика	Аналіз та оцінювання державної політики
Програмно-цільові	Програмно-цільові державно-політичні рішення з проблем державотворення	Програмно-цільові державно-політичні рішення з проблем вироблення державної політики	Програмно-цільові державно-політичні рішення з проблем аналізу та оцінювання державної політики
Нормативно-правові	Нормативно-правові з проблем державотворення	Нормативно-правові з проблем вироблення державної політики	Нормативно-правові з проблем аналізу та оцінювання державної політики
Організаційно-розпорядчі	Організаційно-розпорядчі з проблем державотворення	Організаційно-розпорядчі з проблем вироблення державної політики	Організаційно-розпорядчі з проблем аналізу та оцінювання державної політики

Розробка програмно-цілових державно-політичних рішень передбачає: визначення головної мети (місії), формування дерева цілей, розподіл пріоритетів, визначення структури програми (відбір основних завдань) та етапів її виконання (терміни).

Нормативно-правові державно-політичні рішення мають на меті конкретизацію (визначення) нормативно-правових актів (шкала потреб, послідовність, оновлюваність тощо), тобто головним чинником їх є системний розвиток правового забезпечення шляхом удосконалення планування та прогнозування нормотворчості в різних сферах державної політики.

Стосовно організаційно-розпорядчих рішень, то вони є одним з найскладніших елементів для аналізу й оцінки через системну неврегульованість та структурну невизначеність змістового контексту. Якщо поняття *розпорядження* є загалом узгоджене (наприклад, акти Кабінету Міністрів з оперативних, організаційно-розпорядчих питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень [2, с. 60]), то поняття *доручення* не зовсім узгоджено-визначене.

2.2. Етапи прийняття державно-політичних рішень

Світовій практиці відомі **етапи прийняття державно-політичних рішень**. На практиці ми маємо процес розв'язання суспільних проблем, що складається з декількох етапів, які характерні для його схематичного зображення.

Усвідомлення проблеми. Передусім потрібне усвідомлення або визнання самого факту існування проблеми. Суть і наслідки проблеми зрозумілі для обмеженого кола осіб (аналітичні центри, аналітики-експерти, котрі проводять дослідження, теоретики та творчо-аналітичні групи тощо) починають помічати ознаки, тенденції, факти, що свідчать про зародження, розвиток чи існування проблеми. Цілком можлива ситуація бачення освітніх проблем через проблеми охорони здоров'я чи іншої сфери. Проблеми, які існують на “стику” декількох

напрямків державної політики, на даному етапі не мають достатньої кількості інформації і зацікавленості у вирішенні.

Включення до порядку денного. Важливий етап політичного процесу, коли відбувається узаконення проблеми для політиків або включення проблеми до порядку денного. У цей час громадськість, політики та інші зацікавлені суспільні групи розуміють необхідність розв'язання даної проблеми шляхом прийняття політичного рішення. Досить часто політичні діячі, засоби масової інформації та суспільні групи спеціально зосереджують громадську увагу на певній проблемі як пріоритетній для урядової діяльності з їхньої точки зору. Слід зазначити, що існує своєрідна конкуренція у боротьбі за право першочергової уваги з боку громадськості, а отже, і процес домінування статусу проблеми на шляху її включення до порядку денного. Це досить часто виступає специфічною перешкодою у політичному процесі, бо залежно від активності і структурованості лобістів може простежуватися увага на другорядні цілі.

Формулювання політики. Це етап пропозицій, вивчення й оцінювання різних варіантів розв'язання проблеми. Передусім увага концентрується на обговоренні самої природи проблеми, її обсязі та потенційній небезпеці яку вона створює, і філософському обґрунтуванні урядової діяльності щодо цієї проблеми. Але основним питанням для проблеми є визначення центру її розв'язання: державний чи приватний сектор. Якщо ж проблема з'ясовується винятково державно-політичним рішенням, то обговорюється набір управлінських інструментів, створення фондів, стягнення податків, заходів регулювання тощо.

Процес набуття законного статусу. На цьому етапі політика набуває чинності (вступає в силу). Політичні лідери шляхом переговорів, компромісів досягають певної твердої домовленості (угоди), яка втілюється в урядові програми (оперуванням управлінським інструментарієм, наданням ресурсів і послуг для ефективного розв'язання проблеми). Специфікою даного етапу є те,

що політика має широке поле діяльності, яке дозволяє виконавчим органам конкретизувати програму в руслі загальної концепції політичного рішення.

Механізм упровадження політики в життя. На цьому етапі свою ефективність доводить адміністративний апарат, тому що це традиційна сфера державного управління. Виникає потреба в розробці детальних інструкцій для адміністративного (бюрократичного) апарату (також можливий варіант створення специфічних організацій чи органів для забезпечення ефективного процесу розв'язання проблеми та нагромадження ресурсів, фінансів і кадрового добору). Але центром механізму впровадження політики виступає так звана бюрократична структура. Основна небезпека даного етапу полягає в тому, що існує можливість виникнення великої кількості непорозумінь та конфліктів щодо найкращих шляхів (з урахуванням власних інтересів різних неурядових структур) упровадження політики.

Оцінювання результатів політики. Це заключний етап, де визначаються результати та наслідки політики (від ухвалення до впровадження). Аналізу підлягають такі питання: які проблеми були розв'язані і скільки це фактично коштувало (матеріально-моральні переваги), ефективність витрачання фондів, ресурсів, компетентність апарату і досвід вирішення подібних проблем, можливість невирішення проблеми (“глухий кут”) чи, навпаки, варіант вирішення спричинив до поглиблення (ускладнення) ситуації, шляхи виходу із ситуації після розв'язання проблеми і т.п.

Аналізуючи процес прийняття державно-політичного рішення, зазначимо, що він, на практиці, не захищений від впливу з боку професійних політиків, груп “лобі”, суб'єктивних інтересів державних службовців тобто він може виступати і як досконале урядування і як розгалужений, забюрократизований процес. Оскільки конфлікти, суперечки, неузгодженості, парадокси і проблеми притаманні демократичним суспільствам, першочергове значення для ефективного політичного процесу має спрямування переговорів і компромісів на досягнення згоди (угоди) щодо цілеспрямованої політичної діяльності.

Розглядаючи процес розв'язання суспільних проблем зазначимо, що кожна проблема має специфічні особливості та вимагає індивідуального розв'язання. Виділимо декілька етапів, які характерні для схематичного зображення цього процесу. (Наведена таблиця дозволяє більш детально і ретельно проаналізувати процес прийняття державно-політичного рішення).

Таблиця 2.5

Процес прийняття державно-політичного рішення

Етап політичного процесу	Етап діяльності
1. Етап усвідомлення проблеми	Усвідомлення / визначення; узагальнення організація; репрезентація
2. Етап пошуку варіантів розв'язання проблеми	Включення до порядку денного; формулювання; набуття законного статусу
2. Етап прийняття державно- політичного рішення	Оцінка; коригування / закриття
4. Етап аналізу політики	проблеми

Схематична характеристика процесу прийняття державно-політичного рішення, показує, що цей процес є замкненим циклом. Тобто заключний етап - оцінювання політики - фактично є етапом усвідомлення нової проблеми, і політичний процес проходить ті ж самі етапи для розв'язання нової проблеми [82].

Реальні політичні стратегії розробляються у відповідності з механізмом дії представницької демократії. Вони проходять відповідні парламентські процедури, коли рішення приймається тією чи іншою більшістю голосів. В демократичних країнах голосування служить механізмом об'єднання вподобань окремих осіб у суспільний вибір. Щодо остаточного рішення, то на нього має вплив і конкретна форма політичної системи, адже при парламентаризмі найвища влада знаходиться в парламенті або партії більшості. За президентської системи правління головним є турбота про розподіл влади. Законодавча і виконавча влади чітко розділені, діяльність законодавчої жорстко

контролюється Верховним судом, який перевіряє відповідність законів, що приймаються до Конституції. Слід також брати до уваги систему прямої, непрямої чи напівпрямої демократії.

Загалом демократичний механізм голосування не є бездоганим оскільки жоден із способів голосування не є ні справедливим, ні послідовним. Соціально-політична структура суспільства не завжди буває адекватно представлена політичними силами в законодавчому органі.

Угрупування, що діють у ньому, мають особливі власні інтереси, які часто відрізняються від інтересів виборців. (Наприклад, ухвалення законопроекту А буде мати результат Б. Ухвалення законопроекту А (найімовірніше, завдяки законодавчій стратегії С) зумовить соціальні втрати В та соціальні здобутки З. Переважну частину втрат зазнає суспільна група 1, а найбільше виграє група 2) [83].

Механізм багатопартійної парламентської демократії іноді не забезпечує прийняття політичного рішення (парадокс голосування). Незважаючи на це, демократична процедура голосування набула широкого практичного розповсюдження. Розглянемо її детальніше.

Всі учасники - партійні фракції, або інші парламентські угрупування, які об'єднані спільністю інтересів, - мають точно знати свої цілі, упорядкувати їх, сформувавши власні інтереси. Суспільні процеси включають важливу складову - "раціональне" (тобто цілеспрямоване) прийняття рішень в умовах невизначеності, конкретних обмежень і значного суперництва. Базовим критерієм раціональної моделі є критерій максимуму соціальних переваг для суспільства. Тобто політичний вибір такого державно-політичного рішення, яке в результаті сприятиме цьому максимуму і багатократно перевищуватиме затрати на його розробку, впровадження й змушуватиме утримуватися від раціонально не вигідних (затрати перевищують або рівні вигодам) рішень.

Дві позиції характерні для раціональної моделі:

Жодне державно-політичне рішення не повинне бути прийняте (незважаючи на зацікавленість будь-яких суспільних сил чи їх лобіювання),

якщо затрати на розробку і впровадження відповідного напрямку державної політики перевищують суспільні прибутки;

Серед альтернатив політичних рішень обирається політика, яка принесе найефективніші соціальні прибутки.

Загалом же, напрям державної політики вважається раціональним, якщо різниця між досягнутою вартістю і вартістю, якою нехтують, максимально позитивна, ніж будь-який інший напрям [82, с. 277-278].

Уявімо, що розробка курсу економічної політики знаходиться на початковій стадії, коли встановиться черговість вирішення народногосподарських проблем.

Якщо число задач, що підлягають вирішенню, дорівнює трьом: інфляція (i), економічне зростання (g), безробіття (u), то в принципі можуть мати місце шість комбінацій цілей і стільки ж варіантів функції переваги:

$$a = (i, g, u) \quad (1)$$

$$b = (g, i, u) \quad (2)$$

$$c = (u, i, g) \quad (3)$$

$$d = (u, g, i) \quad (4)$$

$$e = (i, u, g) \quad (5)$$

$$f = (g, u, i) \quad (6)$$

Проаналізуємо поведінку парламентських угруповань. Будемо вважати, що їх три: **x, y, z**, причому політичні пристрасті кожної з них поширюються на комбінації цілей регулювання. Зокрема запис **архв** означає, що функції **x** альтернатива **a** подобається більше, ніж альтернатива **в**. Вираз **ерzd** вказує, що симпатії угруповання **z** будуть віддані скоріше комбінації **e**, ніж **d** і т.д.

Визначення переваг, підготовка до колективного вибору і саме його проведення потребують дотримання ряду правил (аксіом). Наукова заслуга розробки аксіом виявлених переваг, належить видатному американському вченому, лауреату Нобелівської премії П. Самуельсону. Одна з них — це правило транзитивності: якщо парламентська коаліція **x** вважає, що

альтернатива **а** більш сприятлива, ніж альтернатива **в**, а **в** вважається кращою за **с**, то **а** завжди має пріоритет перед **с**.

Інакше кажучи, коли **архв** і **врхс**, то **архс**. Ця ж аксіома поширюється і на спільні рішення: **АРВ**; **ВРС**; **АРС**, де **АРВ**, **АРС**, **ВРС** — переваги, що з'явилися в результаті колективного вибору і виражають спільну думку всіх фракцій [83].

Важливу роль грає аксіома універсальної використовуваності, яка означає, що колективний вибір має бути здійснений для будь-якої комбінації переваг його учасників. Важливим є також і правило відсутності диктатури: розроблена будь-яким угрупованням функція переваги не може стати спільним (політичним) рішенням незалежно від позицій інших угруповань. Можна назвати ще аксіому незалежності від сторонніх альтернатив: **АРВ** визначається тільки тим, як учасники оцінюють **а** у порівнянні з **в**, і ніяк не пов'язано з їх думкою з приводу варіанту **с**. Природно, що діє правило демократичного вибору, у відповідності з яким політичне рішення приймається більшістю голосів.

Хай складені коаліціями функції переваг повністю відповідають вищенаведеним аксіомам. Не розходиться з ними і процедура колективного вибору. Чи можливо при цих умовах прийняти політичне рішення при будь-якій комбінації переваг?

Для відповіді на це питання скористаємося моделлю, в якій фігурують три парламентські фракції, що розставляють по місцях три альтернативи, визначаючи таким чином, свої функції переваг. Кожна альтернатива є набір цілей економічної політики. Проаналізуємо процес вироблення колективного рішення для трьох комбінацій функцій переваг. Зведемо дані в наступну таблицю:

Рис. 2.1. Процес вироблення колективного державно-політичного рішення

	<i>Комбінації функцій переваги</i>		
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
<i>Переваги угруповань</i>	x: а,в,с y: в,с,а z: а,с,в	x: в,с,а y: с,а,в z: с,в,а	x: а,в,с y: в,с,а z: с,а,в
<i>Політичні переваги</i>	А,В,С	С,В,А	

Спільне рішення двох із трьох угруповань забезпечить нам демократичну більшість при голосуванні. У першій комбінації такими рішеннями будуть: **АРВ**; **ВРС**; **АРС**. Це дозволяє виробити функцію переваги **А,В,С**.

Отже, у першій комбінації механізм демократичного прийняття рішень спрацює на користь переваги **АРВ**, оскільки за неї виступають угруповання **x** та **z**. Вибір останнього формується згідно правила незалежності від сторонніх альтернатив (фракція **z** голосує скоріше за **а**, ніж за **в**, незалежно від того, як розцінює варіант **с**). Цей же механізм дасть добро і на перевагу **ВРС**, бо такі пріоритети мають угруповання **x** та **y**. Перевага **АРС** утворюється у відповідності з аксіомою транзитивності.

Все це означає, що для умов, сформульованих у комбінації 1, державно-політичне рішення буде прийнято. Сформована функція переваги виду **А, В, С**, яка виражає єдину позицію законодавчого органу і вбирає думки всіх учасників голосування. Її економічний зміст полягає в тому, що парламент твердо виступає за першочергове вирішення проблеми інфляції, відкладаючи на другий план питання економічної динаміки і безробіття, або простіше - вимагає від уряду дотримуватись цільової функції **а** (1). Варіанти цільової функції **в** (2) і **с** (3) займають відповідно друге і третє місце у списку державних пріоритетів.

Якщо оцінити другу комбінацію функцій переваги, то виявиться, що розміщення альтернатив **СРВ** прямо погоджується з інтересами угруповання **z**. Враховуючи аксіому незалежності від сторонніх альтернатив, той же вибір

робить коаліція у. Аналогічні принципи лежать в основі політичної переваги **ВРА**, а перевага **СРА** утворюється автоматично, за правилом транзитивності. Розташування парламентських переваг є завершеним, другій комбінації функцій переваги відповідає послідовність альтернатив **С,В,А**.

Якщо ж групові переваги набудуть змісту, що виражений у третій комбінації, події набудуть принципово іншого характеру. Таке “опортуністичне голосування” вимагає від людини усвідомлення, що сприятливого кінцевого результату можна досягти, голосуючи в перших раундах всупереч своїм уподобанням і політологи називають його витонченим голосуванням. (Витончене голосування (маніпуляція результатами за допомогою голосування всупереч власним уподобанням притаманне всім справедливим системам голосування).

При такому сполученні політичних інтересів демократичний механізм дозволяє сформувати тільки окремі переваги: **АРВ**, **ВРС** та **СРА**.

Тому остаточний суспільний вибір залежатиме не тільки від порядку денного, а й від того, наскільки люди втягнуться у “витончене голосування”. Вони є явно несумісними, що виключає прийняття єдиного державно-політичного рішення і побудову цільової функції. Комбінації вказаного типу демонструють парадокс голосування. Цей парадокс ставить під сумнів тлумачення результатів виборів як “народного волевиявлення” оскільки, як зазначає К. Ероу: будь-яке правило голосування, що задовольняє основні вимоги справедливості, може призвести до нелогічних результатів [9, с. 180-183]. Отже, механізм парламентської демократії нездатний гарантувати вироблення спільного рішення для будь-яких варіантів групових переваг. Це є частковий випадок теореми Ероу, суть якої полягає в наступному: не можна побудувати єдину функцію переваги, яка б відповідала всім без винятку аксіомам колективного вибору. Теорема неможливості Ероу стверджує, що неможливо встановити правила голосування, які б відповідали таким вимогам:

- не були диктаторськими;
- результат не залежав би від наявності неадекватних альтернатив;

- були б чіткими й зрозумілими і водночас передбачували всі можливі варіанти розвитку подій;
- забезпечували відповідність індивідуального вибору принципу Парето;
- мали необмежене коло застосування [83].

Реальну парламентську процедуру голосування бажано побудувати так, щоб її учасники попередньо були згруповані у фракції, об'єднані спільними інтересами, а не виступами з відстоюванням власної позиції. Вони повинні приходити до законодавчого органу, маючи кілька альтернативних варіантів рішення, заснованих на чітко виражених перевагах. За таких умов демократичний механізм стає ефективним і дозволяє виробити рішення типу А, В, С або С, В, А. Неефективність рівноваги мажоритарного голосування і предметом дискусій є випадок відсутності будь-якої рівноваги - парадокс голосування, але факту існування однопиковості досить, щоб гарантувати існування рівноваги мажоритарного голосування. Пік не обов'язково має бути “внутрішнім”, а може проходити “скраю”, отож уподобання, також узгоджуються з фактом однопиковості [83]

Парадокс голосування означає виникнення патової ситуації чи параліч законодавчої влади. Подолати цей парадокс можна двома шляхами: або запропонувати фракціям переглянути свої переваги, щоб відкрити шлях до згоди, або наділити когось повноваженнями, що дозволяють у подібних випадках діяти минаючи парламенту, застосовуючи вольові, диктаторські методи. Ми всі добре знаємо, що влада не є якоюсь однією особою, хоча дуже часто уявляємо її у вигляді певного індивіда і через те очікуємо від неї послідовних дій, як від раціонально мислячого індивіда. “Проте, згідно з теоремою неможливості Ероу, не слід чекати від уряду таких раціональних та послідовних дій, як від однієї особи, якщо тільки влада не зосереджена в руках диктатора”[83].

Отже, поширена у більшості країн світу демократична система прийняття політичних рішень має ваду — парадокс голосування, який теоретично і практично зустрічається досить рідко. Значно суттєвішим є інший дефект

демократичної процедури: можливість прийняття державних рішень незалежно від їх розподільчих ефектів. Є всі підстави стверджувати, що демократичний устрій законодавчої влади в принципі дозволяє уряду проводити політику, не звертаючи ніякої уваги на те, як його дії матимуть вплив на добробут окремих груп населення і посилюватимуть соціально-економічне розмежування. “Стосунки між суспільством і державою, владою і громадянином в умовах демократичної форми їх організації не є бездоганим” [83].

Дійсно, перевага **АРВ** стала частиною державно-політичного рішення тому, що відповідала інтересам парламентської коаліції, створеної фракціями **x** та **z**. Чим керувалось угруповання **y**, виступаючи проти? Могло бути так, що прийняте рішення зашкодить соціальним верствам або територіям, які фракція **y** репрезентує в парламенті. Отже виборці, що послали в законодавчий орган представників коаліції **x** та **z**, яка домоглась прийняття рішення **АРВ**, збільшили рівень свого добробуту за рахунок меншості, що програла. В результаті відбувається зміна структури суспільного багатства, виникає перерозподільчий ефект, позитивний для переможців і негативний для переможених. Якщо мати на увазі економічний потенціал, який має в розпорядженні держава, та його регулюючі можливості, то потужність подібних ефектів може бути дуже значною. Не меншими будуть і втрати тих, що прогнали. Механізм демократичного прийняття рішень, як видно з вищенаведеного, може посилити нерівність і соціальну несправедливість, притаманні ринковому розподілу доходів.

Зауважимо, що розподільчі ефекти з'являються навіть тоді, коли політичні рішення сприяють підвищенню добробуту всього суспільства. Наведемо умовний приклад. Хай **x**, **y**, **z** позначають не парламентські фракції, а соціальні групи людей, що стоять за ними. Будемо вважати, що до прийняття колективного рішення розміри їх доходів були однаковими і дорівнювали 1000 грошових одиниць. Після того, як було прийнято і здійснено рішення типу **АРВ**, сумарні доходи груп **x** та **z** зросли на 500 одиниць у кожної, таким же став і збиток, спричинений групі **y**. Добробут суспільства збільшився з 3000 до 3500

одиниць $(3000+500+500-500)$. Разом з ним посилилась нерівність у його розподілі.

Навряд чи варто спеціально доводити, що розподільчі ефекти дають про себе знати і в тому випадку, якщо рівень суспільного добробуту залишається незмінним (здобутки більшості, що перемогла в парламентській боротьбі, дорівнюють втратам меншості). До цього слід додати, що пряма демократія може призвести до тиранії більшості, коли або постійна більшість послідовно перекладатиме витрати на меншість, або тимчасова більшість із корисливою метою перекладатиме дуже високі витрати на тимчасову меншість [2, с.186].

Звичайно, було б дуже добре приймати політичні рішення виключно на основі консенсусу. Тобто в повному обсязі враховується психологічний аспект співробітництва з подоланням бар'єрів (домінування значення дрібниць, синдром чужої вини, порушення психологічної дистанції, ефект контрастних концепцій, комплекс відмінності, психологічна несумісність, психологічна сумісність, емоційна сумісність, рольова сумісність, ціннісно-орієнтована чи референтна сумісність та інші) й ефективно застосовувати методи співробітництва (метод звернення до інтересів сторін, метод звернення до домінуючих цінностей, метод домінуючого впливу, метод екстремальної підтримки, метод об'єктивних пропозицій, метод варіантних пропозицій, метод перехресних пропозицій, метод посередництва, метод співучасті, метод практичної емпатії, метод збереження репутації, метод взаємного доповнення, метод виключної соціальної демонстрації, метод розділення заслуг, метод психологічного налаштування, метод психологічного "поглажування", метод "рятування обличчя", метод відволікаючих контрпропозицій, метод ускладнюючих пропозицій, метод об'єктивних обставин, метод залишеного шансу, метод відкладеної відповіді, метод інакомовної відповіді, метод заборони, метод придатних засобів, метод посередництва та інші) [83]. Коли всі відповідально голосують "за", збиток стає неможливим, кожний учасник може розраховувати на свою долю виграшу. При цьому розподільчі ефекти відчуються набагато слабше, хоча не зникають остаточно, оскільки ріст

добробуту окремих соціальних груп не є однаковим. Отже, при одноголосних голосуваннях абсолютні втрати виключені, а відносні — цілком ймовірні.

Одноголосні, одностайні рішення, безумовно, є більш якісними від демократичних, що приймаються більшістю голосів оскільки демократичні процеси не завжди дають нам справедливую оцінку суспільних цінностей. І в особливих випадках, коли мова йде про економічні проблеми, що зачіпають інтереси всіх територіальних угруповань, соціальних груп і політичних сил, слід домагатись саме консенсусу. Разом з тим, широке використання цього принципу зробило б парламентський параліч більш частим явищем, зумовленим не тільки зіткненням переваг, що викликають парадокс голосування.

Отже, демократичні механізми мають ваду у вигляді розподільчих ефектів, а консенсус – у вигляді низького практичного значення. Парадокси і проблеми прийняття державно-політичних рішень є закономірними для демократії як суспільної системи. Ще однією особливістю демократії, яка вирізняє її з-поміж інших систем суспільного вибору є можливість контролювати зловживання влади, даючи виборцям можливість змінити обтяжливу політику та усунути творців непопулярних державно-політичних рішень. Саме ця здатність робить демократію самодостатньою суспільною цінністю. Демократія не завжди веде до доброї чи найкращої державної політики, але вона дозволяє виправляти найприкріші помилки. Врахування цього при розробці державної політики допоможе уникнути великої кількості помилок та запобігти негараздам у повсякденному житті суспільства.

У рамках діяльного підходу державно-політичне рішення визначається як ідеальний результат діяльності й оптимальні засоби досягнення мети в роботі державних інституцій та має імперативне значення для їхньої компетентності.

Основними ознаками державно-політичних рішень є:

- цілеспрямованість на вирішення проблем державного значення й рівня;
- прийняття їх державними інституціями;

- оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів (програм, політичних заяв, проектів, концепцій, сценаріїв, планів) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, інструкцій, регламентів тощо);
- належність до державно-політичних відносин (як складники);
- формування на основі суспільно-політичних впливів — відповіді на проблему;
- обов'язковість для виконання;
- першочерговість забезпечення ресурсами;
- оцінювання результативності й ефективності.

РОЗДІЛ 3

МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕДУР ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ

3.1. Формування порядку денного і визначення пріоритетних проблем є початком циклу прийняття державно-політичних рішень

Концептуальні засади формування державної політики мають широкий та вузький підходи до визначення меж процесу прийняття державно-політичних рішень. Щодо першого, то процес прийняття рішення обмежений лише теоретико-аналітичними процедурами й мисленнєвими операціями, що закінчуються вибором оптимальної моделі рішення та його досить жорсткою формалізацією.

Для другого підходу характерне розширення меж цього процесу з введенням до нього практичних, технологічних заходів з реалізації. Остання позиція, власне, відображає увесь процес політичного управління й механізм державної політики з усвідомленим прийняттям і здійсненням державно-політичних рішень. Це, в свою чергу, усуває з управлінського процесу спонтанні та стихійні регулятори політичного життя.

Сучасні дослідники вирізняють такі напрями, за якими інтерпретується процес прийняття державно-політичних рішень, — описовий (deskриптивний) та нормативний (deskриптивний).

Перший зосереджує свою увагу на принципі емпіричного дослідження й deskриптивного аналізу політичної поведінки осіб, що приймають державно-політичні рішення, а також взаємодії політичних суб'єктів у конкретній ситуації. В межах deskриптивного підходу можливий опис діяльності окремого політичного лідера, пов'язаний з мотивами й причинами прийняття того чи іншого індивідуального рішення (психологічні, етичні чинники тощо).

Щодо специфіки нормативних теорій прийняття державно-політичних рішень, то загалом можемо підкреслити їхню концентровану увагу до розробки оптимальних правил і процедур, алгоритмів і формалізованих моделей, відповідно з якими повинен будуватися цілісний процес прийняття рішень. Ця концепція зорієнтована на раціоналізацію державно-політичних рішень, оскільки стандартні алгоритми, що розробляються в її межах, спрямовані на підвищення ефективності вибору цілей і засобів їх досягнення, сфокусованих на нормативній формулі оптимального для заданої політичної ситуації рішення. Недоліком нормативного підходу є перебільшення ролі ідеальних типів раціональних моделей рішення, що відволікають від самих суб'єктів управління, їхніх інтересів, цінностей та установок осіб, які приймають рішення, а також існування ієрархічних відносин між ними.

Взаємовідносини між суб'єктами та об'єктами державної влади, відповідність суб'єкта об'єктові, зворотний зв'язок між ними та взаємодія і кореляція у процесі прийняття державно-політичних рішень сприяє правильному встановленню їх у складній суспільній системі. Перший принцип тісно пов'язаний із зоною легітимних повноважень і владної компетенції (парламентський комітет із соціальної політики має діяти у сфері підготовки й проведення законопроектів щодо соціальної політики, не впливаючи на специфічно-функціональне поле комітету з оборонної політики чи безпосередньо на оперативне управління на регіональному рівні). Обсяг владних повноважень і відповідальності державного суб'єкта, що приймає рішення, повинен відповідати характеру інтересів та пріоритетів керованого ним соціального об'єкта. Принцип зворотного зв'язку й самокорекції рішень визначає порядок, за якого органи, що приймають рішення, мають постійно взаємодіяти із своїм об'єктом управління (молодь, безробітні, малий бізнес тощо), періодично коригувати окремі державно-політичні рішення, а якщо виникає необхідність, то й усю державну стратегію, залежно від успіхів чи невдач у здійсненні урядом соціальної чи економічної політики.

Стосовно останнього принципу, то він тісно пов'язаний з ієрархією суб'єктно-об'єктних рівнів у державній політиці, а також із проблемою класифікації державно-політичних рішень, критерії якої зумовлені роллю суб'єкта прийняття рішення та об'єктом керування, щодо якого це рішення приймається, а також самим характером їхньої взаємодії. Загалом державно-політичні рішення поділяються за двома ознаками:

- коло суб'єктів, що беруть участь у виборі політичної дії;
- рівень інтеграції сфери соціальних інтересів об'єкта, керівництва чи адресата рішення.

Окрім того, державно-політичне рішення може бути колегіальним чи індивідуальним. Зведений варіант цієї типології подано в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Типологія державно-політичних рішень

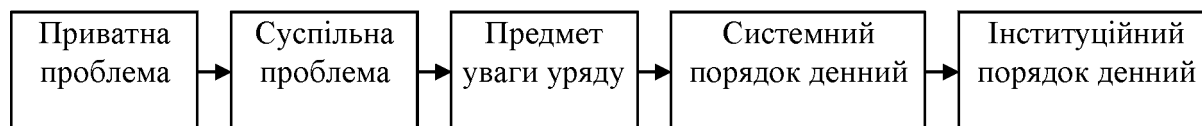
Суб'єкти	Рівень інтеграції інтересів	
	Центральний	Локально-регіональний
Громадяни	Вибори до центральних органів; референдуми, плебісцити	Вибори до місцевих органів; сходи громадян, місцеві референдуми, громадські слухання
Офіційні представники громадян	Постанови, закони й рішення парламенту	Місцеві програми та плани соціально-економічного розвитку
Представницька форма	Програми й плани соціально-економічного розвитку	Рішення стосовно місцевого бюджету
Активісти суспільних груп (громадські	Рішення вищих органів, політичних партій, громадських	Проблемні рішення місцевих органів політичних партій, громадських об'єднань

делегати)	об'єднань	
Непредставницька форма	Політичні угоди	

Становлення в суспільному житті державно-політичних рішень як визначальної ланки аналізу державної політики вимагає підвищення ефективності їх прийняття, впровадження й оцінки. Адже в ланцюгу “**держава – державна політика – державно-політичне рішення – суспільство**” вони є головним складником аналізу державної політики та мають вирішальний вплив на суспільну життєдіяльність.

Формування порядку денного і визначення пріоритетних проблем є початком циклу прийняття державно-політичних рішень. Цей процес відповідає світовим стандартам і має тривалу, випробувану часом практику.

Передовсім наголосимо, що процес встановлення порядку денного (докладніше див. [82, с. 349-358]) має таке схематичне зображення.



Коли аналітик приступає до вивчення прийняття рішень, перед ним відразу встає кілька серйозних питань. Де знаходиться “початок” рішення і хто дає йому “першопопштовх”? І взагалі, чи можна говорити про “початок” і “кінець” стосовно процесу, що носить замкнутий, циклічний характер?

І все-таки щось чи хтось ініціює старт підготовки і прийняття тих чи інших рішень. Хто чи що?

Тиск суспільної думки чи агресивна кампанія в ЗМІ, багатотисячні демонстрації в стін урядових будинків чи звертання низки політичних партій? А може бути, наполегливі рекомендації радників особи, що приймає стратегічне рішення, чи ж підкуп чиновників і депутатів зацікавленими в рішенні проблеми групами? У сучасній політиці активно використовуються всі

згадані способи внесення суспільної проблеми в публічний порядок денний. Але, щоб осягти їхню природу, необхідно зрозуміти, як формується сам порядок денний.

Відразу ж потрібно відзначити, що в літературі цей процес розділений на декілька менших етапів. Наприклад, два етапи: побудова порядку денного і встановлення проблем; три: генерації вимог (фактори й умови, що впливають на уряд), артикуляція й агрегування (проекти рішень) і вибудовування власне повістки (розгляд проблем на офіційному рівні).

Інший підхід до процесу побудови порядку денного містить у собі наступні фази:

- 1) виявлення (пошук) проблеми (рішення про те, що треба приймати рішення);
- 2) селекція (препарування) проблеми (рішення про те, як приймати рішення);
- 3) визначення проблеми.

Дещо іншу термінологію можна зустріти при розмежуванні етапів ініціювання рішення, переробки релевантної інформації і розгляду шляхів рішення проблеми.

Узагальнюючи приведені вище розуміння щодо етапів, на які розпадається процес формування публічного порядку денного, варто наголосити, що цей процес стосується просування того чи іншого суспільного питання в площину офіційного визнання, розгляди й обговорення. У свою чергу, порядок денний вироблення державно-політичного рішення являє собою сукупність актуальних соціальних проблем, що відбивають ті потреби чи суспільства окремих груп інтересів, на які політики й адміністратори готові і здатні реагувати. Контролюючи офіційний порядок денний політики й управлінці завжди пов'язані деякими цілями і пріоритетами, ресурсами і часом і зазнають утисків з боку різних груп інтересів і суспільної думки в цілому.

Чому ж одні суспільні проблеми попадають в офіційний порядок денний, тоді як інші залишаються поза їм? Через які етапи їм потрібно пройти, щоб виявитися у фокусі державної політики?

Для вивчення процесу формування порядку денного прийняття державно-політичного рішення важливим є виділення стадій уваги до проблеми [82, с. 314-315].

1. Препроблема — незадовільний стан, умови поза увагою громадськості, відома лише спеціалістам, нікчемність.

2. Раптове відкриття — ентузіазм вирішення, ейфорія, запальність.

3. Усвідомлення вартості — фінансова, соціальна вартість досягнення прогресу у вирішенні проблеми, холодний душ.

4. Поступове згасання інтересу — втрата громадського інтересу до проблеми через складність і вартість, затухання.

5. Постпроблема — мало уваги громадськості, відповідна програма, малоцікава діяльність інституцій, байдужість.

Механізми формування порядку денного являє собою класичний випадок суб'єктивізованого й ідеологізованого процесу, у ході якого соціальна проблема перетворюється в партійно-політичний проект. Наприклад, для швидкого рішення проблеми навколишнього середовища в мегаполісі необхідно увести тверді критерії якості пального, скоротити транспортні потоки в центрі міста, підсилити контроль за станом двигунів індивідуальних автомобілів і т.д.

Побудова порядку денного здійснюється в чотири етапи. Розглянемо цей процес на прикладі будівництва в міській зоні лінії електропередач (ЛЕП). Розгортання такого будівництва стимулює поява так званого приватного питання, що хвилює відносно невелику групу жителів навколишніх будинків (*перший етап*).

Люди, що постраждали від зведення ЛЕП, подають позови в суди й організують кампанію в СМІ, спрямовану проти електричної корпорації і міських улад, що потурають їй. Поступово приватне питання, що зачіпав лише

окремих громадян, починає трансформуватися в суспільну проблему, навколо якої утвориться "група підтримки" (*другий етап*).

Суспільна увага до проблеми зростає, її "соціальний діапазон" розширюється, і вона включається в дискусійний порядок денний (*третій етап*).

Такого роду порядок денний формується "знизу" і являє собою досить пухке й аморфне утворення, що охоплює безліч проблем, що хвилюють суспільну думку й обговорюваних у ЗМІ. Ці проблеми фільтруються на рівні державних структур, і в результаті вибудовується інституціональний (офіційний) порядок денний, що припускає функціональний розподіл проблем по представницьким, виконавчим і судовим органам влади (*четвертий етап*).

Зрозуміло, приведена схема, як, утім, і більшість інших, відбиває лише "ідеальний тип" формування політичного порядку денного "знизу". У багатьох країнах світу, у т.ч. демократичних, такі повістки вибудовуються "зверху", міняючи стадію "сублімації" проблем.

Нескладно помітити, що центральне місце в процесі побудови порядку денного прийняття державно-політичного рішення займає виявлення суспільних (суспільно-політичних) проблем, що вимагають вирішення. Суспільно-політичні проблеми є нереалізовані потреби, чи цінності можливості для позитивних змін, яких можна досягти шляхом дії політики. Звідси випливає, що такі проблеми нерозривно пов'язані зі своїм контекстуальним середовищем. Суспільний характер проблемі як набору ментальних конструктів додає сукупність зовнішніх умов, зіткнення з який і викликає незадоволеність, чи утруднення відчуття непорядку.

Суспільно-політична проблема залежить від акторів, місця і часу прояву, і тому її не можна визначити раз і назавжди, на усі випадки життя. Більш того, при зміні стратегії і тактики ведучих гравців вона може бути скоректована і переформульована навіть у ході побудови порядку денного. Загалом немає такої універсальної формули, яка б пояснювала, чому та чи інша ситуація раптово починає сприйматися усіма як проблему і чому раптом така проблема

стає публічною, а потім виводиться на рівень офіційної політики. Інакше кажучи, виділення проблем носить відкритий характер.

Дійсно, пов'язати грузнути воедино всі індивідуальні і групові рефлексії з приводу публічної проблеми вкрай чи важко навіть неможливо. Але оскільки від визначення проблеми значною мірою залежать перспективи і способи її рішення, позначимо ті об'єктивні і суб'єктивні фактори, що здатні забезпечити оптимізацію даного процесу.

Проблема, що претендує на статус суспільної, повинна одержати визнання "знизу" і офіційну підтримку "зверху", що, як правило, припускає узгодження позицій акторів. Але для цього, у свою чергу, потрібно ряд об'єктивних передумов. Зокрема, необхідно, щоб проблема була:

- артикульовану досить впливовою групою інтересів і підтримана суспільною думкою;
- озвучена і поширена в ЗМІ, щоб зробити інформацію про неї доступною для населення;
- прийнята органами державної влади і переформульована в інституціональній площині.

Крім того, проблема повинна бути "розв'язуваною", тобто піддаватися подоланню в рамках сформованих норм і процедур за допомогою ресурсів, що знаходяться в розпорядженні державних органів.

Визначення проблеми багато в чому обумовлено також ціннісними орієнтаціями, ідеологічними поглядами і психологічними установками задіяних акторів. До числа суб'єктивних факторів, що впливають на формулювання проблеми, відносяться:

- плюралізм суб'єктивних оцінок істоти проблеми, пов'язана з розбіжністю інтересів і цінностей різних соціальних груп;
- позиції політичної еліти, бізнесу і ЗМІ, що відіграють домінуючу роль у виробленні офіційного підходу до проблеми й утвердження її у вигідній для себе формі;

- емоційно-психологічна зафарбованість проблеми, її здатність викликати симпатію чи антипатію, участь чи відчуження, занепокоєння чи байдужість.

Підсумовуючи вищесказане, можна констатувати, що висування суспільно-політичних проблем є наслідок комплексного сполучення об'єктивних і суб'єктивних параметрів. Саме тому те, що в одних країнах вважається серйозною суспільною проблемою (забруднення навколишнього середовища, боротьба з корупцією і т.д.), в інших воно таким не є.

Від кого ж власне залежить включення суспільної проблеми в суспільний порядок денний? Хто і як регулює процес побудови такого порядку денного?

Відповіді на ці питання дає концепція “нерозв’язань”. Відповідно до цієї концепції, контроль над порядком денним входить у загальний механізм державного управління, представляючи собою так зване “друге обличчя влади”. Для його здійснення правляча еліта прибігає до засобів, що дозволяють знищувати вимоги щодо зміни сформованої в даному співтоваристві системи розподілу благ і привілеїв уже на вході до системи. У результаті деякі серйозні суспільні проблеми попросту “викидаються” з порядку денного, як це було в 1950-і роки з проблемою зрівняння у правах чорних і білих американців у південних штатах.

Формування публічного порядку денного аж ніяк не зводиться до безпристрасного і раціонального перебору і фільтрування проблем, що постають перед співтовариством. Воно здійснюється в ході запеклої боротьби різних елітних і бюрократичних угруповань, політичних партій і груп тиску. Іноді в цей процес включаються рядові громадяни, що використовують механізм прямих дій. Класичним прикладом такого втручання можуть служити масові демонстрації за скасування 6-й статті Конституції, що прокотилися по Радянському Союзу на рубежі 1980-х—1990-х років.

Очевидно, що просування суспільної проблеми в публічний порядок денний тісно сполучено з інтересами і цілями ключових політичних акторів, що пропонують свої способи її рішення в тієї чи іншій соціальній ситуації.

Для аналізу державної політики вирішальним є порядок денний засідань уряду, який окрім інших важливих чинників державно-політичного процесу, утворюється внаслідок злиття кількох перехресних. Враховуючи досить широкий владний діапазон цілей, порядок денний є настільки широким, що охоплює всю сукупність суспільно-державних пріоритетів.

Боротьба за включення питання до порядку денного нерідко приймає форму політичних конфліктів між зацікавленими гравцями, що мають у підсумку знайти і погодити “формулу інтересів”, здатну лягти в основу прийнятної для всіх інтерпретації суспільної проблеми. Без подібних компромісів публічний порядок денний побудувати украй важко, тому що виникає небезпека, що в ході підготовки, прийняття і здійснення рішення суть проблеми буде перекручена. Про “*прохідність*” державно-політичного рішення потрібно думати вже на ранніх стадіях формування порядку денного.

Визначенням змісту інституціонального порядку денного (з урахуванням політичних стратегій державних і недержавних акторів) займаються різні органи влади — законодавчі й адміністративні, центральні і регіональні. З погляду розподілу предметних сфер, повноважень і функцій повістки даного типу поділяються на “горизонтальні” (по галузях керування) і “вертикальні” (по рівнях адміністрування). Дуже важливу роль тут відіграє *система суспільних пріоритетів*, що задає “матрицю рангів проблем” на основі сформульованих політичними лідерами стратегічних і тактичних цілей. Наприклад, в сучасній Україні — стратегічні програми і (у короткостроковому плані) щорічні послання Президента України.

Інституціональний порядок денний складається з двох щодо автономних частин — *адміністративної* і *законодавчої*. Ці повістки також припускають різні рівні конкретизації і містять у собі як загальні декларації, так і детально прописані програми засідань представницьких і виконавчих органів. Зміст адміністративного порядку денного багато в чому залежить від загальних пріоритетів урядової політики, що і визначають поточну роботу міністерств і відомств. Що ж стосується законодавчої повістки, те тут ключове значення

мають передвиборні і політичні декларації парламентських партій і об'єднань. Перш ніж потрапити в план законодавчих припущень на чи рік до порядку денного Верховної Ради України, суспільно-політична проблема розглядається на партійних з'їздах і засіданнях керівних органів політичних партій і депутатських груп, потім виноситься на парламентські і громадські слухання, обговорюється в комітетах ВРУ.

Нарешті, настає момент трансформації суспільних проблем, позначених у порядку денному, у **проекти державно-політичних рішень**. Зрозуміло, щоб домогтися успіху, треба не тільки правильно поставити і сформулювати проблеми, але і знайти шляху їхнього подолання, розрахувати ресурси, визначити засобу досягнення цілей і послідовність проведення окремих заходів і т.д. Однак ці форми політико-управлінської діяльності здійснюються вже на наступних етапах процесу прийняття державно-політичних рішень.

Процес набуття законного статусу. На цьому етапі політика набуває чинності (вступає в силу). Політичні лідери шляхом переговорів, компромісів досягають певної твердої домовленості (угоди), яка втілюється в напрям політики (оперуванням управлінським інструментарієм, наданням ресурсів і послуг для ефективного розв'язання проблеми). Напрямок політики набуває конкретного вигляду: нормативно-правового акта, постанови, розпорядження. Специфікою цього етапу є має широке поле діяльності політики, що дає змогу виконавчим органам конкретизувати програму в руслі загальної концепції державно-політичного рішення. Докладніше процес формулювання політики розглядається в аналізованні процесу й технологій прийняття державно-політичних рішень та процедури політичного вибору альтернативи-стратегії.

Механізм впровадження політики в життя. На цьому етапі свою ефективність доводить адміністративний апарат, тому що це традиційна сфера державного управління. Виникає потреба в розробці детальних інструкцій для адміністративного апарату (також можливий варіант створення специфічних організацій чи органів для забезпечення ефективного процесу вирішення проблеми та нагромадження ресурсів, фінансів і кадрового добору). Основою

механізму впровадження політики є бюрократична структура. Найбільша небезпека цього етапу полягає в тому, що існує можливість виникнення непорозумінь та конфліктів (з урахуванням власних інтересів політиків, державних службовців та різних недержавних структур) щодо найкращих шляхів впровадження політики.

Оцінювання результатів державно-політичного рішення. Це завершальний етап схеми, де визначаються результати й наслідки політики (від прийняття до впровадження). Аналізу підлягають такі питання: які проблеми були вирішені й скільки це фактично коштувало (матеріально-моральні переваги); ефективність витрачання фондів, ресурсів; компетентність апарату й досвід вирішення подібних проблем; можливість невирішення проблеми (*глухий кут*); варіант вирішення спричинив поглиблення (ускладнення) ситуації, шляхи виходу із ситуації після вирішення проблеми тощо. Оцінювання також намагається ідентифікувати чинники, які сприяють або, навпаки, заважають ефективності політики.

3.2. Демократичних механізмів прийняття державно-політичних рішень

Щодо демократичних механізмів прийняття державно-політичних рішень, то наголосимо на визначальних чинниках – *відкритості і прозорості* процесу творення державної політики. Реальні політичні стратегії розробляються у відповідності з механізмом дії представницької демократії. Вони проходять відповідні парламентські процедури, коли рішення приймається тією чи іншою більшістю голосів. В демократичних країнах голосування служить механізмом об'єднання вподобань окремих осіб у суспільний вибір. Щодо остаточного рішення, то на нього має вплив і конкретна форма політичної системи, адже при парламентаризмі найвища влада знаходиться в парламенту або партії більшості. За президентської системи правління головним є турбота про розподіл влади. Законодавча і

виконавча влади чітко розділені, діяльність законодавчої жорстко контролюється Верховним судом, який перевіряє відповідність законів, що приймаються до Конституції. Слід також брати до уваги систему прямої, непрямої чи напівпрямої демократії [84].

Виходячи з того, що жоден спосіб голосування не є ні справедливим, ні послідовним (принцип рівноваги Ліндала (Lindahl) передбачає, що лише умови консенсусу гарантують відсутність експлуатації людини і дотримання умов ефективності за Парето. Проте консенсус - це стан, якого досягти дуже важко і застосувати у парламенті практично можливо лише при ухваленні рішень про підвищення заробітної плати для його членів, визначимо проблеми, які є властивими для:

- прямої демократії: парадокс голосування, інтенсивність вподобань і пакетування позицій;
- представницької влади: вплив організованих інтересів, географічні виборчі округи, обмежені часові горизонти, породжені виборчими циклами, позування перед громадськістю;
- бюрократичного забезпечення: проблема державних інститутів, труднощі оцінювання наданих послуг, обмежена конкуренція, захист прав державних службовців, неспроможності державних інститутів як неспроможності ринку;
- децентралізації: розмиті повноваження, фіскальні зовнішні ефекти [9, с. 226].

Загалом, як довів Кенет Ероу - будь-яке правило голосування, що задовольняє основні вимоги справедливості, може призвести до нелогічних результатів. Теорема неможливості Ероу стверджує, що неможливо встановити правила голосування, які б відповідали таким вимогам:

- не були диктаторськими;
- результат не залежав би від наявності неадекватних альтернатив;

- були б чіткими й зрозумілими і водночас передбачували всі можливі варіанти розвитку подій;

- забезпечували відповідність індивідуального вибору принципу Парето;
- мали необмежене коло застосування [84].

Відзначаючи, що демократичні процеси не завжди дають нам правдиву оцінку суспільних цінностей і, проголошене урядом виконання “волі народу” не завжди є добро для цього народу, підкреслимо значення демократії як системи, котра дозволяє визнавати і виправляти найприкріші помилки, адже не помиляється тільки той, хто нічого не робить. Для досягнення успіху колективних рішень законодавчий орган покладається на голосування і процедурні норми, пов’язані з визначенням порядку денного і допущених поправок можуть запобігти циклам голосування, але неспроможні стати надійною перешкодою для витонченого голосування і маніпуляцій процедурою. Окрім того виникають додаткові труднощі, пов’язані з колективним вибором виникають у зв’язку з неоднорідними вподобаннями. (Голосування більшістю голосів певні розподіли вподобань можуть призвести до суспільного вибору, який суперечитиме волі більшості всього електорату).

Набагато більші проблеми суспільного вибору виникають внаслідок зусиль представників служити вузьким інтересам (округ, клан, партія тощо). Представники часто змушені ухвалювати рішення, наслідки яких виявляються не зразу, а лише згодом. З точки зору економічної ефективності представники повинні вибирати політику, котра забезпечує перевищення поточної цінності вигід над поточною цінністю витрат. Загалом аналіз вигід і витрат, який є раціональним методом і охоплює такі пункти:

- виявлення альтернатив;
- визначення альтернатив у такий спосіб, який дає можливість для коректного порівняння;
- коригування у ситуації, коли витрати і вигоди припадають на різні проміжки часу;

- підрахунки вартості в доларах речей, які зазвичай не мають оцінки вартості в доларах;
- з'ясування невизначеності у даних;
- представлення витрат і вигід у підсумковому комплексному форматі, яким можна керуватися при ухваленні рішень [84].

Загалом науці відомий варіант голосування, за якого усуваються хиби демократичного прийняття рішень і водночас він не потребує консенсусу. Цей спосіб колективного вибору спирається на оптимум Парето і на відповідний критерій росту суспільного добробуту.

Оптимум Парето полягає в тому, що добробут суспільства досягає максимуму, а розподіл ресурсів стає оптимальним, якщо будь-яка зміна цього розподілу не погіршує добробут хоча б одного суб'єкта економічної системи. Загалом при розгляді оптимуму слід звернути увагу на парето-ефективність. Для парето-ефективності необхідні три умови:

- при виборі з будь-яких двох положень граничні норми заміщення всіх осіб мають бути однаковими (ефективність обміну);
- гранична норма заміщення всіх форм при виборі різних ресурсів може бути однаковою (ефективність виробництва);
- гранична норма трансформації між будь-якими двома видами товару має дорівнювати граничній нормі заміщення споживача (ефект змішаного продукту) [84].

У ситуації, що є оптимальною за Парето, неможливо покращити становище будь-якого учасника розробки і впровадження державної політики, не знижуючи водночас добробуту як мінімум одного з тих, що zostалися. Звідси можемо перейти до формулювання критерію Парето. Критерій — це ознака, по якій можна судити про щось. У нашому випадку мова йде про ознаку, яка б незаперечно дозволяла знати, чи відбувається рух у напрямку оптимального економічного стану. Згідно критерію Парето (критерію росту суспільного добробуту), рух у бік оптимуму можливий при такому розподілі

ресурсів, який збільшує добробут щонайменше однієї людини, не завдаючи шкоди жодній іншій людині.

Зіставимо систему прийняття рішень, засновану на критерії Парето, з тими системами, що вже нам відомі. У порівнянні з механізмом парламентської демократії рішення на основі критерію Парето є більш суворим, разом з тим воно є менш жорстким, ніж у системі, побудованій на принципі консенсусу. Використання критерію Парето, який не допускає нанесення збитку, автоматично відсікає будь-які рішення, якщо при їх голосуванні хтось виступив проти. У той же час така система не відкидає демократичну процедуру.

Якщо один учасник політичного процесу схвально оцінить проект рішення, а решта утримається, то цей проект перетворюється у варіант, який відповідає критерію Парето, і мусить бути прийнятий. Інакше кажучи, через скоригований за Парето демократичний механізм проходять ті рішення, які комусь приносять користь і нікому не спричиняють шкоди, обіцяють часткові вигоди і виключають будь-які втрати. У політичній практиці подібні наслідки голосування (назвемо їх помірною одностайністю) можуть знадобитись, коли приймаються достатньо серйозні довгострокові рішення, хай і менш важливі, ніж ті, що потребують консенсусу.

З критерієм Парето повністю сумісні також позапарламентські рішення, які віднесені у своїй більшості до компетенції уряду. Прикладом може служити регулювання зовнішніх ефектів. Уряд застосовує фінансові санкції до підприємств, які починають екологічно небезпечне виробництво, а потім організує бюджетний перерозподіл виручених коштів на користь тих, хто постраждав від забруднення довкілля. Для бізнесу виплата санкцій не є фінансовими витратами, оскільки уряд змушує його заплатити за вигоди, отримані в результаті безконтрольної експлуатації природних ресурсів. Підприємців фактично змушують купити те, що раніше їм діставалось безоплатно. Ті, хто отримує бюджетні дотації, виграють, збільшуючи свої доходи. Отже, внаслідок дій уряду добробут однієї соціальної групи

підвищився, а іншої — залишився незмінним, що узгоджується з критерієм Парето.

Як видно із вищенаведеного, критерій Парето має не тільки теоретичну, а й практичну цінність. Проте економісти продовжують роботу над тим, щоб зробити його більш гнучким для кращого поєднання з механізмом парламентської демократії. Так, згідно з критерієм, розробленим англійськими економістами Н. Калдором і Дж. Хіксом, до рішень, що відповідають вимогам критерію Парето, можуть бути додані також і ті, що прийняті більшістю голосів при полярному розходженні думок. При цьому прийняте рішення повинно спричиняти значний ріст добробуту більшості, що перемогла і перевищувати за величиною втрати меншини, що програла. Різниця, що утворюється між виграшем і програшем, мусить бути досить відчутною. Одна її частина складе винагороду для більшості. Чим вона вагоміша, тим активніше відповідні парламентські угруповання будуть боротися за прийняття рішення. Друга частина направляється в інтересах меншості як компенсація її витрат.

Принцип розробки політичних рішень згідно критерію Калдора-Хікса близькі до того, що відбувається в реальній дійсності. Якщо розміщення вигідного державного замовлення в якомусь регіоні країни покращує добробут людей, що там проживають, то таке рішення супроводжується відповідним державним чи регіональним регулюванням, перерозподілом доходів і підключенням інших соціальних амортизаторів.

Суспільна логіка не раз ставала впливовим фактором внутріполітичного суперництва. Проте нерідко все відбувалось за іншим сценарієм [84]. Відомі випадки, коли демократичні уряди, використовуючи інфляційні методи регулювання, домагались порівняно низького рівня безробіття і утримували його таким до початку виборів. І це оберталось проти них, бо виборець встигає звикнути до високої зайнятості і, вважаючи проблему безробіття вже вирішеною, пов'язував свої надії з тими, хто здатен справитися з інфляцією. Дослідження показали, що подібне зміщення переваг виборців було одним із суттєвих факторів приходу до влади кількох опозиційних адміністрацій.

Загалом рівень активності виборців у виборчих кампаніях є низьким і причиною цього є те, що вигоди від голосування є низькими - можливість впливу на остаточний результат є мізерною. Альтернативи мають неістотні відмінності, через те результат не виправдовує сподівань і хоча затрати на голосування є відносно низькими, вони не є такими у порівнянні з вигодами. Насправді, якби результат можна було точно вирахувати, то ніхто взагалі б не голосував (ймовірність того, що голос окремого індивіда матиме якийсь вплив на результат фактично дорівнює нулю). Цей своєрідний парадокс демократичної процедури має просте пояснення: не все вимірюється грошима чи має матеріальний еквівалент. Це можна назвати благодійницькою діяльністю чи громадянським обов'язком, а також тим, що індивід може не діяти у власних егоїстичних інтересах. Стосовно політиків-альтруїстів, то ця теза є досить спірною. З точки зору “позаекономічних” поглядів це має досить пристойний вигляд, але слід мати на увазі, що:

- прогноз стосовно політичного процесу виявляється неможливим, якщо він залежить від поглядів певного суспільного діяча чи чиновника. (Непередбачуваність позицій - “невидима рука” не виправдовує себе стосовно політичного розвитку і наносить особливо багато шкоди під час трансформаційних процесів у суспільстві).

- існування проблеми вибору. За умови, що не всі особи, котрі змагаються за керівне крісло, є особисто зацікавленими, виборцям потрібно вміти зробити правильний вибір не зважаючи на обмеженість інформації. (Якщо з точки зору виборців краще бути “незацікавленим” державним діячем, ніж егоїстичним політиканом, тоді останній буде видавати себе за першого).

- з точки зору деяких дослідників, незацікавленої поведінки у захисті державних інтересів узагалі не буває, або вона трапляється досить рідко - з цього практично неможливо вивести досконалу теорію державної політики. Але за таких умов стає неможливим пояснити поняття “суспільні блага”, суспільний інтерес, а враховуючи теорему неможливості Ероу, не існує простого способу послідовно пояснити ці розбіжності.

Теорія суспільного вибору розглядає державну політику як політику колективного вироблення рішень через приватний інтерес індивідуумів. Традиційно вважається, що Homo economics репрезентується як максимум приватних вигод, а Homo politicus - як соціального добробуту. Але через призму публічного вибору це бачиться по-різному: дії в ринку різняться від дій в умовах державного сектору. Інакше - люди намагаються переслідувати свій інтерес і в політичній сфері і в економічній, але це можливо виключно через колективне вироблення рішень, котрі підвищуватимуть суспільний добробут [84].

Отже, державний інтерес, що є товаром суспільного споживання має враховувати колективні рішення як державну політику підвищення добробуту суспільства та спиратися на ефективні методики політичної діяльності. На практиці державні службовці не працюють над схемами утилітарних можливостей і не записують функції суспільного добробуту, але намагаються ідентифікувати вплив урядових програм на різні групи населення. Ці процеси практично характеризуються як: визначення переліку можливостей і аналіз альтернативних співвідношень ефективності та рівності; досягнення деяких рівноваг - крива суспільної індивергентності (ставлення суспільства до рівності та ефективності). Адже демократія не є гарантією від помилок, парадоксів і проблем, але вона є досить ефективною у виправленні недоліків і негараздів, має потенціал суспільного розвитку та запобігає недопущенню всевладдя бюрократичного апарату.

Підсумовуючи аналіз етапів політичного процесу прийняття державно-політичного рішення, зазначимо, що на практиці цей процес на будь-якому етапі не захищений від впливу з боку політиків, груп лобі, суб'єктивних та професійних інтересів державних службовців. Оскільки конфлікти, суперечки та неузгодженості притаманні демократичним суспільствам, першочергове значення для ефективного політичного процесу має спрямування переговорів і компромісів на досягнення згоди (угоди) щодо цілеспрямованої дії політики.

ВИСНОВКИ

1. Державно-політичні рішення відіграють надзвичайно важливу роль у суспільстві, оскільки є результатом діяльності суб'єктів політичного процесу й спрямовані на вирішення проблем державного рівня. Вони мають свої кваліфікаційні ознаки й характеристики та визначаються як ідеальний результат діяльності й оптимальні засоби досягнення мети в роботі державних інституцій, мають імперативне значення для їхньої компетентності. Класичний процес прийняття рішення містить складні механізми взаємодії, критерії та оцінки і є фактично головним результатом ефективної державної політики. Виокремлення спеціальних концепцій, у межах яких інтерпретується процес прийняття державно-політичних рішень, сприяє класифікаційному визначенню та обумовлює необхідність поглибленого їх дослідження.

2. Отже, вироблення державної політики передбачає застосування систематичного процесу прийняття державно-політичних рішень і містить такі складові:

- процес прийняття державно-політичних рішень не може бути в чистому вигляді систематичним, як це пропонує раціональна модель. Раціоналізм передбачає всеосяжність (пошук альтернатив) процесу аналізу й неможливість оцінювання та порівняння найпридатніших альтернатив через надмірне використання кількісних методик (грошові й часові затрати).

- Викликає сумнів чітка усталеність у послідовності етапів прийняття державно-політичних рішень. Слід зважати на можливість отримання додаткової інформації під час аналізу і зміни поточної ситуації, а також на зміну цілей як наслідок поліпшення розуміння її суті. Перешкоди, що спочатку здаються непереборними, можуть виявитися незначними, а окремі елементи вибору альтернативи змінюватися під впливом поточної ситуації чи теорії. Тобто вказані етапи є інтерактивними й інтегрованими (можливість для експерта повертатися до попередніх етапів чи проходження знову вже пройдених).

3. На етапі встановлення критеріїв оцінювання проблема може набувати зовсім іншого змісту, що на практиці означає конкретизацію цілей і завдань ще на початку дослідження. З досвіду ми знаємо, що переважна більшість обраних політиків (державні службовці високого рангу також) намагаються уникати точних формулювань своїх справжніх намірів і цілей через страх відповідальності за неефективну роботу. Тому раціонально визначити критерії оцінки аналізу практично досить складно.

4. Вироблення державної політики не є раціональним у розумінні виокремлення цінностей із сценарію прийняття державно-політичних рішень. Адже відомо, що загалом не існує такого поняття, як абсолютно неупереджений аналіз, оскільки державна політика — це офіційний розподіл цінностей, зокрема розподіл ресурсів і повноважень. Отже, факти для процесу аналізу є лише важливою вихідною точкою для серйозного аналізу зі встановлення зв'язку між цінностями, окремими цілями й завданнями. Пропонується варіант раціональної моделі з визначенням цінностей (цінності всіх учасників політичного процесу — від політиків до маргіналів) як ключових критеріїв:

- формулювання питань і визначення цінностей;
- трансформація цінностей у цілі політики;
- розробка стратегій і мобілізація необхідних ресурсів для досягнення цілей;
- оцінка втілення політики з урахуванням визначених цілей.

5. Невідповідність процесу вироблення державної політики раціональній моделі з точки зору, що успіх на кожному окремому етапі не означає автоматично перехід до наступного етапу. Адже загалом процес аналізу передбачає набуття знань, які допомагатимуть формулювати й вирішувати проблеми. Ми є свідками постійної зміни політичних поглядів, пріоритетів, орієнтирів чи ситуацій у суспільстві (особливо це характерно для сьогоденної України), що на практиці означає призупинення чи переорієнтацію (зміну цілі) процесу прийняття державно-політичних рішень на будь-якому етапі (незалежно від кількості та якості аналізу і значення вихідного

матеріалу – порад-рекомендацій). Але це ще більше підтверджує нагальність ретельного аналізу державної політики на будь-якому етапі розвитку суспільства та узгодження цінностей, завдань і дії політики в цілому. Тільки опанувавши науку аналізування, можна вирішити проблеми державно-політичного значення. Демократичні механізми прийняття державно-політичних рішень сприятимуть становленню європейських стандартів вироблення державної політики і утвердженню відкритості і прозорості її творення в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 198. – 22 жовт.
2. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 24. – С. 51-92. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління. – К.: Основи, 1996. – 128с.
4. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328с.
5. Вайс К.Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р.Ткачука та М.Корчинської; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671с.
6. Валецький О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. — К.: НІСД, 2021. — 242с.
7. Васильєв А.С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми. – Одеса: АО БАХВА, 1997. – 160с.
8. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В.Шульги. – К.: ВСЕУВИТО, 2003. – 350с.
9. Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р. Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І.Дзюби, А.Олійника; Наук. ред. О. Кілієвич. – К.: Основи, 1998. – 654с.
10. Волес В., Волес Г. Творення політики в Європейському Союзі / Пер. з англ. Р.Ткачук. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 871с.
11. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч. посіб. для студ., слухачів із спец. “Держ. служба”. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 156с.
12. Воронько О. Державна кадрова політика України: її формування та принципи // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентіві України. – 1999. – № 4. – С. 60-68.

13. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В.Романов, О.Рудік, Т.Брус. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 238с.
14. Вудкок М., Фрэнсис Д. Раскрепощенный менеджер: Для руководителя-практика: Пер. с англ. – М.: Дело, 1991. – 320с.
15. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Пер. з англ. О.Рябова. – Львів: Кальварія, 2004. – 264с.
16. Гогвуд Б., Ган Л. Аналіз політики для реального світу / Пер. з англ. А.Олійник; Наук. ред. пер. В.Тертичка. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 396с.
17. Гурне Б. Державне управління / Пер. з фр. В. Шовкуна. – К.: Основи, 1993. – 165с.
18. Дай Т. Основи державної політики / Пер. з англ. Г.Є.Краснокутського; Наук. ред. З.В.Балабаєва. – Одеса: АО БАХВА, 2005. – 468с.
19. Дан В. Державна політика: вступ до аналізу / Пер. з англ. Г.Є.Краснокутського; наук. ред. М.О.Баймуратов. – Одеса: АО БАХВА, 2005. – 504с.
20. Дегтярев А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений // ПОЛИС. – 2003. - № 1. – С.159-170; № 2. – С. 164-173.
21. Дегтярев А.А. Принятие политических решений. Учеб. пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416с.
22. Дегтярев А.А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // ПОЛИС. – 2004. - № 4. – С.158-168.
23. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля // Уклад. В.А. Ребкало, В.В. Тертичка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 80с.
24. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В.А.Ребкала, В.В.Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232с.

25. Державна політика: аналітичні документи: підготовлені в межах проекту “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України”. – К., 2002. – 196с.

26. Державне управління в Україні: наукові, кадрові та організаційні засади. Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка. – Львів: Вид-во Нац. У-ту “Львівська політехніка”, 2002. – 352с.

27. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Відп. ред. проф. Н.Р.Нижник – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 448с.

28. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В.Д.Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О.Безносенко, І.М.Варвар, В.М.Князєв, С.О.Кравченко, Л.Г.Штика; За заг. ред. В.М.Князєва, В.Д.Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228с.

29. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. В.Б.Авер'янова – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

30. Евланов Л.Г. Теория и практика принятия решений. – М., 1984.

31. Економічна теорія і державна політика України в перехідній економіці. Навч. посібник. Кн. 1/ Ю.Бажал, А.Бауманіс та ін.; За заг. ред. І.Розпутенка та Б.Лессера. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2004. – 202 с

32. Економічний розвиток і державна політика: Навч. посібник / Ю.Бажал, О.Кілієвич, О.Мертенс та ін.; За заг. ред. Ю.Єханурова, І.Розпутенка. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 480с.

33. Ефективність державного управління / Ю.Бажал, О.Кілієвич, О.Мертенс та ін.; За заг. ред. І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 420с.

34. Ефективність державного управління: Практикум. Вип. 1. Ефективність європейського вибору / А.Бухарінс, Л.Кертіс, Л.Матсар та ін.; за заг. ред. І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 176с.

35. Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О.Ю.Куленкової. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 52с.

36. Єрух М., Харченко І. Рішення в державному управлінні // Актуальні проблеми реформування державного управління: Матер. щорічн. наук.-практ.

конф. наук.-пед. персоналу, слухачів, аспірантів, докторантів Академії. – К., 1997. – С. 20-21.

37. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Шведське нац. бюро аудит.; Шведський ін-т держ. упр.; кол. авт. – К., 2021. – 156с.

38. Збірник ситуативних прикладів у сфері державної політики і державного менеджменту / Пер. з англ. І.О.Іноземцевої, С.В.Соколик. – К., 2022. – 104с.

39. Ібрагімова І. Технологія інформаційної взаємодії в процесі прийняття рішень // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України. – 2000. – № 3. – С. 442-448.

40. Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби / Пер. з англ. Л.Ільченко-Сюйва, Ю.Полянський, В.Ростоміра, С.Соколик; ред. укр. перекладу С.Соколик. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 552с.

41. Історія державного управління України: термінологічний словник, збірник документів і матеріалів (XII-XX ст.), таблиці, схеми та Інтернет-довідник. Посібник для практичних занять та навчання. Навчально-методичне видання з курсу “Теорія та історія державного управління” / За заг ред. Н.Р.Нижник; автор.-уклад.: С.М.Коник, Л.В.Покрова, Р.В.Воробей, І.І.Тіщенко. – К.: Видавничий дім “Максімум”, 2005. – 720с.

42. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510с.

43. Кхол Й. Эффективность управленческих решений: Пер. с чеш. – М.: Прогресс, 1975. – 195с.

44. Лесечко М.Д. Основи системного підходу: теорія, методологія, практика: Навч. посіб. – Львів, ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 300с.

45. Литвак Б.Г. Управленческие решения. – М.: Ассоциация авторов и издателей “Тандем”, Изд-во ЭКМОС, 1998. – 248с.

46. Макаренко Б.И. Указы и законы: процесс принятия законодательных решений // Полития. – 1997. – № 3.

47. Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. Посібник. – Луцьк: Вежа, 2000. – 558с.

48. Матвієнко В.Я. Прогностика. – К.: Українські пропілеї, 2000. – 484с.

49. Мельников О. Автоматизація і застосування комп'ютерних технологій в управлінській діяльності // Актуальні питання організації навчання і методики викладання в системі підвищення кваліфікації державних службовців: Матер. міжнар. конф. – К., 1998. – С. 144-149.

50. Методика проведення консультацій з громадськістю та моделі залучення громадян до політичних процесів (Канадсько-Ливанський політичний діалог): Семінар з питань політики / Парламентський центр; Е. Сароу – Оттава: Парламентський центр, 1997. – 40с.

51. Методичні рекомендації щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи органів виконавчої влади// Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції // Запровадження стратегічного планування в Україні: Збірка документів і матеріалів / Укл. В.Тертичка. – К.: Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. – Р.2.2

52. Методологія державного управління: Слов.-довід. / Уклад.: В.Д.Бакуменко, Д.О.Безносенко, С.В.Бутівченко, Л.М.Гогіна, Ю.Г.Іванченко, В.М.Князєв, І.В.Козюра, С.О.Кравченко, Ю.Г.Кальниш, В.І.Луговий, О.М.Руденко, Ю.П.Сурмін, Л.Г.Штика; За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 196с.

53. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / За заг. ред Н.Гнидюк. – К.: Міленіум, 2003. – 384с.

54. Нельсон Б. Социальная политика и управление: общие проблемы // Политическая наука: новые направления / Пер. с англ. М.М.Гурвица, А.Л.Демчука, Т.В.Якушевой; Науч. ред. Е.Б.Шестопал. – М: Вече, 1999. – 816с.

55. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160с.

56. Нижник Н.Р., Мосов С. Механізм розроблення та ухвалення рішень у системі державного управління // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентіві України. – 1998. – № 4. – С. 35-39.

57. Організаційна поведінка / Д.Гелпрігел, Дж.В.Слокум-молодший, Р.В.Вудмен, Н.С.Бренінг; Пер. з англ. І.Тарасюк, М.Зарицка, Н.Гайдукевич. — К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 726с.

58. Організаційно-правові аспекти використання науково-технічних досягнень у державному управлінні // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. В.Б.Аверьянова – К., 1998. – Гл. 14. – С. 385-405.

59. Основи демократії: Навч. посібник для студентів вищих навч. закладів / Авт. колектив: М.Бессонова, О.Бірюков, С.Бондарук та ін.; За заг. ред. А.Колодій; М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України, Укр.-канад. проект “Демократична освіта”, Ін-т вищої освіти. – К.: Вид-во “Ай Бі”, 2002. – 684с.

60. Оцінка впливу як засіб удосконалення інструментів політики / Пер. з англ. – К., Видавничий дім “КМ Академія”, 2002. – 76с.

61. Оцінювання державних політики і програм: Метод. вказівки до вступного курсу з оцінювання: теорія і практика: Посіб. для викладачів з освітньо-професійної програми підготовки магістрів держ. упр. / Кол. авт.: Т.Англєрид, А.Андерсен, І.О.Артим та ін. – К.: ВСЕУВІТО, 2003. – 152с.

62. Оцінювання державної політики і програм: Конспект лекцій до навч. дисципліни / Укл.: В.А.Ребкало, Ю.Д.Полянський. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 72с.

63. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Пер. з англ. І.Дзюби. – К.: Основи, 1999. – 422с.

64. Панчук А.М., Ралдугін Є.О., Клименко І.В. Моделювання, інформаційні системи і технології в державному управлінні: Навч. посіб / За заг. ред. Г.С.Литвинова. – К: Центр навчальної літератури, 2004. – 263с.

65. Політологічний енциклопедичний словник / Упоряд. В.П.Горбатенко; За заг. ред. Ю.С.Шемшученка, В.Д.Бабкіна, В.П.Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736с.

66. Поппель Г.Л., Голдстайн Б. Информационная технология – миллионные прибыли: пер. с англ. – М.: Экономика, 1990. – 238с.

67. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В.Івашка, О.Коваленка, С.Соколик. – К.: Основи, 1994. – 191с.

68. Регуляторна політика в Україні. Аналітичний документ для прийняття політичних рішень. Число 2. / Ю.Єхануров, О.Кужель, К.Ляпіна, Г.Білоус, А.Поляниця, Л.Хоменко, О.Татаревський. – К.: Інститут Конкурентного суспільства, 2002. – 104с.

69. Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 82с.

70. Романов В. Аналіз політики як інструмент ефективного державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць ДФ УАДУ. – 2000. – № 3 (3). – С. 18-26. Саймон Г.А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: Пер. з англ. – Вид. переробл. і доп. числен. заув. авт. – К.: АртЕк, 2001. – 392с.

72. Саймон Г.А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: Пер. з англ. – Вид. переробл. і доп. числен. заув. авт. – К.: АртЕк, 2001. – 392с.

73. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідж. структур мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. – К.: АртЕк, 2001. – 224с.

74. Стоун Д. Парадокс політики: Мистецтво вироблення політичних рішень / Пер. з англ. О. Буценко. – Вид. 2-е, переробл. та доповн. – К.: Видавничий дім "Альтернативи", 2001. – 304с.

75. Сурмін Ю. Аналітична діяльність у державному управлінні: Технологічний аспект // Актуальні проблеми державного управління. – Д.: Вид-во ДФ УАДУ, 2000. – Вип. 3(3). – С.27-48.

76. Тертичка В. Аналіз політики і політологія// Політичний менеджмент. – 2004. - № 6 (9). – С. 3-22

77. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.

78. Тертичка В. Державно-політичне рішення: парадокси прийняття // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / ХФ УАДУ. – Х., 2001. – № 2(10). – С. 42-52.

79. Тертичка В. Колективні рішення як фактор державної політики підвищення суспільного добробуту // Вісн. Укр. Академії держ. управління при Президентові України. – 2000. – № 4. – С. 253-259.

80. Тертичка В. Корпоративна культура і проблеми впровадження державно-політичних рішень // Вісн. НАДУ при Президентові України. – 2014. – № 2. – С. 200-208.Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізації взаємодії: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 256с.

82. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі/ Пер. з англ. С.Соколик. Наук. ред. пер. О.Кілієвич. – К.: “К.І.С.”, 2013. – 130 с.

83. Dror Y. Design for policy sciences. – New York: American Elsevier Pub. Co., 2021. – 156 p.

84. Etzioni A. The active society: a theory of societal and political processes. – London: Collier-Macmillan; New York: Free Press, 2019. – 698 p.

85. George A. Presidential Decision-Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice. Boulder. – 2020.

86. Lasswell H.D. Politics: Who Gets What, When, How. – New York: Smith, 1936. – 264 p.

87. Lindblom C., Woodhouse E. The Policy-Making Process. – New Jersey: Prentice Hall, 2018. – 164 p.

«ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ»

НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА КІБЕРБЕЗПЕКА:
теорія та практика**

*Збірник матеріалів
науково-практичної конференції
(Київ. 15 вересня 2022)*

Електронне видання

КИЇВ - 2022

УДК 351/004.056

Рекомендовано до друку Вченою Радою Інституту спеціального зв'язку та захисту інформації Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського" (протокол №4 від 22 жовтня 2022 року)

Публічне управління та кібербезпека: теорія та практика зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 15 вересня 2022 р.). [Електронне видання]. – Київ : «ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ», 2022. – 111 с.

У збірнику висвітлено результати наукових досліджень науково-педагогічних працівників, студентів та аспірантів щодо підвищення якості підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», удосконалення компетентностей посадових осіб органів публічної влади, законодавчих ініціатив з питань освіти державних службовців, забезпечення національної безпеки держави, інвестиційно-інноваційного розвитку, організації діяльності публічних службовців, цифровізації публічних послуг, інструментів регулювання інформаційного простору та протидії дезінформації в умовах воєнного стану, механізмів взаємодії влади з представниками бізнесу та громадськості у процесі реалізації реформи децентралізації та ін.

Тези публікуються в авторській редакції.

Організаційний комітет залишає за собою право не поділяти думку авторів.

Редколегія збірника/Організаційний комітет конференції:

ШПИГА Петро Семенович	голова оргкомітету, кандидат технічних наук
ВАСЮК Наталія Олегівна	заступник голови оргкомітету кандидат наук з державного управління, доцент
ЖИВОТОВА Ксенія Вікторівна	відповідальний секретар оргкомітету
КАРПЕНКО Олександр Валентинівич	доктор наук з державного управління, доцент
ЗАПОРОЖЕЦЬ Тетяна Володимирівна	доктор наук з державного управління, доцент
КАРЛОВА Валентина Володимирівна	доктор наук з державного управління, професор
ФЕДІРКО Наталія Вікторівна	кандидат економічних наук, доцент
ОСЬМАК Антон Сергійович	доктор філософії з публічного управління та адміністрування

УДК 351/004.056

© «ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ», 2022

© Колектив авторів, 2022

ЗМІСТ

Бабин І. С. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ПРИ НАДАННІ ВТОРИННОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ	3
Єгорова Д. Є. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я (E-HEALTH) ПРИ НАДАННІ ПЕРВИННОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ	7
Павловська К. П. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я З НАДАННЯ ПЕРВИННОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЦИФРОВИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ	10
Прант С. А. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ.....	13
Петрик А. А. МЕХАНІЗМИ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ІНСТИТУЦІЯХ ЄС.....	16
Підшморга С. О. НАЦІОНАЛЬНІ ЦІННОСТІ ТА ІНТЕРЕСИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	18
Внукова І. І. РОЗВИТОК ОСОБИСТОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	20
Петькун С. А. ДІЯЛЬНІСТЬ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПРОФЕСІЙНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ТА УПРАВЛІНСЬКИЙ РОЗВИТОК.....	23
Калоян А. В. ІНСТРУМЕНТАРІЙ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО- ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ	29
Терешенко І. В. ЦИФРОВІЗАЦІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ ТА ЗАХИСТУ ВІД БЕЗРОБІТТЯ.....	31

Калоян Арам ВанікіКиївський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ

Державно-політичні рішення відіграють надзвичайно важливу роль у суспільстві, оскільки є результатом діяльності суб'єктів політичного процесу й спрямовані на вирішення проблем державного рівня. Вони мають свої кваліфікаційні ознаки й характеристики та визначаються як ідеальний результат діяльності й оптимальні засоби досягнення мети в роботі державних інституцій, мають імперативне значення для їхньої компетентності. Класичний процес прийняття рішення містить складні механізми взаємодії, критерії та оцінки і є фактично головним результатом ефективної державної політики. Виокремлення спеціальних концепцій, у межах яких інтерпретується процес прийняття державно-політичних рішень, сприяє класифікаційному визначенню та обумовлює необхідність поглибленого їх дослідження.

Отже, вироблення державної політики передбачає застосування систематичного процесу прийняття державно-політичних рішень і містить такі складові: процес прийняття державно-політичних рішень не може бути в чистому вигляді систематичним, як це пропонує раціональна модель. Раціоналізм передбачає всеосяжність (пошук альтернатив) процесу аналізу й неможливість оцінювання та порівняння найпридатніших альтернатив через надмірне використання кількісних методик (грошові й часові затрати).

Викликає сумнів чітка усталеність у послідовності етапів прийняття державно-політичних рішень. Слід зважати на можливість отримання додаткової інформації під час аналізу і зміни поточної ситуації, а також на зміну цілей як наслідок поліпшення розуміння її суті. Перешкоди, що спочатку здаються непереборними, можуть виявитися незначними, а окремі елементи вибору альтернативи змінюватися під впливом поточної ситуації чи теорії. Тобто вказані етапи є інтерактивними й інтегрованими (можливість для експерта повертатися до попередніх етапів чи проходження знову вже пройдених).

На етапі встановлення критеріїв оцінювання проблема може набувати зовсім іншого змісту, що на практиці означає конкретизацію

цілей і завдань ще на початку дослідження. З досвіду ми знаємо, що переважна більшість обраних політиків (державні службовці високого рангу також) намагаються уникати точних формулювань своїх справжніх намірів і цілей через страх відповідальності за неефективну роботу. Тому раціонально визначити критерії оцінки аналізу практично досить складно.

Вироблення державної політики не є раціональним у розумінні виокремлення цінностей із сценарію прийняття державно-політичних рішень. Адже відомо, що загалом не існує такого поняття, як абсолютно неупереджений аналіз, оскільки державна політика — це офіційний розподіл цінностей, зокрема розподіл ресурсів і повноважень. Отже, факти для процесу аналізу є лише важливою вихідною точкою для серйозного аналізу зі встановлення зв'язку між цінностями, окремими цілями й завданнями. Пропонується варіант раціональної моделі з визначенням цінностей (цінності всіх учасників політичного процесу — від політиків до маргіналів) як ключових критеріїв:

- формулювання питань і визначення цінностей;
- трансформація цінностей у цілі політики;
- розробка стратегій і мобілізація необхідних ресурсів для досягнення цілей;
- оцінка втілення політики з урахуванням визначених цілей.

Невідповідність процесу вироблення державної політики раціональній моделі з точки зору, що успіх на кожному окремому етапі не означає автоматично перехід до наступного етапу. Адже загалом процес аналізу передбачає набуття знань, які допомагатимуть формулювати й вирішувати проблеми. Ми є свідками постійної зміни політичних поглядів, пріоритетів, орієнтирів чи ситуацій у суспільстві (особливо це характерно для сьогоденної України), що на практиці означає призупинення чи переорієнтацію (зміну цілі) процесу прийняття державно-політичних рішень на будь-якому етапі (незалежно від кількості та якості аналізу і значення вихідного матеріалу – порад-рекомендацій). Але це ще більше підтверджує нагальність ретельного аналізу державної політики на будь-якому етапі розвитку суспільства та узгодження цінностей, завдань і дії політики в цілому. Тільки опанувавши науку аналізування, можна вирішити проблеми державно-політичного значення. Демократичні механізми прийняття державно-політичних рішень сприятимуть становленню європейських стандартів вироблення державної політики і утвердженню відкритості і прозорості її творення в Україні.

Протокол аналізу звіту подібності науковим керівником

Заявляю, що я ознайомився (-лась) з Повним звітом подібності, який був згенерований Системою виявлення і запобігання плагіату щодо роботи:

Автор: Калоян Арам Ванікі

Назва: Калоян А.В..doc

Координатор: Карпенко Олександр Валентинович

Підрозділ: кафедра національної економіки та публічного управління

Коефіцієнт подібності 1: 25.9

Коефіцієнт подібності 2: 15.1

Тривога: 1

Після аналізу Звіту подібності констатую наступне:

- ☐ виявлені в роботі запозичення є сумнівними і не мають ознак плагіату. Тому робота визнається самостійною і допускається до захисту;
- ☐ виявлені в роботі запозичення не мають ознак плагіату, але їх надмірна кількість викликає сумніви щодо цінності роботи і самостійності її автора. Роботу направити на доопрацювання;
- ☐ виявлені в роботі запозичення є недобросовісними і мають ознаки плагіату або в ній містяться навмисні спотворення тексту, що вказують на спроби приховування недобросовісних запозичень. У зв'язку з чим, робота не допускається до захисту.

Обґрунтування:

.....

.....

.....

Дата

Підпис Наукового керівника