

УДК 32:342.5

<https://doi.org/10.34142/24130060.2023.27.2.01>

ПОЛІТИЧНІ РІШЕННЯ В СТРУКТУРІ УПРАВЛІНСЬКОГО ПРОЦЕСУ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

К.Ю. Абсалямов

Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди

У статті розглянуто низку теоретичних підходів щодо вивчення проблематики прийняття політичних рішень. Охарактеризовано дефінітивну сутність політичного рішення, наведено базовий алгоритм його прийняття на підставі існуючих теоретичних побудов. Проаналізовано вимоги до самого характеру політичного рішення.

Досліджено аспект суб'єктності та відповідальності за прийняття політичних рішень із застосуванням елітистського, плюралістичного та технократичного підходів. Стверджується, що у більшості випадків політичні рішення є результатом діяльності зацікавлених груп аніж окремої особи.

Проаналізовано проблему раціональності прийняття політичних рішень у контексті відповідних концепцій західних дослідників Г. Саймона та Ч. Ліндблома.

Окреслено основні чинники впливу на процес прийняття рішень у політичному процесі.

Ключові слова: політичне рішення, політичний процес, процес управління, менеджмент, раціональність, оптимальність рішення.

POLITICAL DECISIONS IN THE STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT

K. Absalyamov

The article considers a number of theoretical approaches to the study of political decision-making issues. The definitive essence of the political decision is characterized, the basic algorithm for its adoption is given on the basis of existing theoretical constructions. The requirements for the very nature of the political decision are analyzed.

The aspect of subjectivity and responsibility for making political decisions was studied using elitist, pluralistic and technocratic approaches. It is argued that in most cases, political decisions are the result of the activities of interest groups rather than an individual. It is emphasized that the question of full-fledged subjectivity in making political decisions remains rather rhetorical in terms of a universal answer, because everything depends on the specifics of a specific political system, within which the political-management process is carried out. It is clear that the perception of a problem, the procedure for developing, adopting and implementing a political solution is the result of group action, at least if we are not talking about overtly personalist or neo-patrimonialist systems of government.

The problem of the rationality of political decision-making is analyzed in the context of the relevant concepts of Western researchers Herbert Simon and Charles Lindblom. It is noted that according to the concept of "bounded rationality" (H. Simon), political decision-making is not focused on profit maximization, as it is manifested in economic activity, but on achieving goals and values with more or less socially acceptable results. The subject of political decision-

making is guided by a simplified picture of the world. Features of the incremental method are highlighted (Ch. Lindblom). In particular, mutual adjustment and negotiations between participants; lack of attachment to theory; consent and process instead of compliance; trial and error is part of the process.

The main factors influencing the decision-making process in the political process are outlined.

Key words: *political decision, political process, management process, management, rationality, decision optimality.*

Постановка проблеми. Політичні рішення являють собою стрижневий компонент процесу політичного управління (менеджменту). Суб'єкти, умови прийняття, вибір цілей і засобів – все це впливає на кінцевий результат та визначає ступінь ефективності / неефективності менеджеральної діяльності у політиці. Оскільки суб'єкти політики доволі часто здійснюють процес прийняття рішень в умовах наявності обмежених інформаційних даних, завжди актуальним залишається питання пошуку оптимального рішення або принаймні – рішення, що більш менш можна визначати як оптимальне. Вивчення моделей прийняття рішень надає змогу мінімізувати ризики прийняття та впровадження неадекватних обставин та суспільним запитам рішень.

Аналіз актуальних досліджень. Проблематиці прийняття політичних рішень присвячено роботи широкого кола західних та українських дослідників. Серед них: Г. Лассвелл, Ч. Ліндблом, Г. Саймон, А. Етционі, Ф. Шміттер, К. Ріцлер, Р. Лау, В. Леоні, В. Парсонс, К. Такемура, В. Бебик, М. Хилько, О. Ставицька, Ж. Панченко, Т. Каменчук та ін.

Метою статті є аналіз теоретичних підходів до процесу прийняття політичних рішень.

Виклад основного матеріалу. Пошук, опрацювання та затвердження політичного рішення є засадою політичного управління. «Політичне рішення – акт, здійснюваний суб'єктами політичного процесу (політичними лідерами, керівними органами), у якому на основі аналізу інформації, існуючих інтересів, потреб і можливостей їх задоволення формулюються завдання, обов'язкові для членів даної соціальної спільноти... це здійснюваний у колективній чи індивідуальній формі процес визначення завдання політичної

дії, етапів, способів їхнього досягнення, зв'язку з реалізацією влади» (Kyryliuk, 2005, s.542).

Політичне рішення означає рішення, прийняте виборною посадовою особою або виборним органом політичного характеру, що має спільне застосування і відповідальність якого лежить перед виборцями (Law Insider, 2023).

А. Етціоні зауважує, що прийняття рішень являє собою проміжну фазу між формуванням політики та її впровадженням, яке у свою чергу впливає на подальші етапи прийняття рішень (Etzioni, 1968).

Таким чином, прийняття політичних рішень являє собою по суті неперервний процес, в межах якого можна виокремити певні цикли.

Сам процес прийняття політичних рішень містить наступну послідовність дій:

- ❖ постановка актуальної політичної проблеми;
- ❖ збір інформації про суб'єкти політики, політичні процеси, явища та події;
- ❖ виокремлення можливих альтернатив вирішення даної політичної проблеми;
- ❖ добір конкретної альтернативи розв'язання проблеми (Bebyk, 2009, s. 12).

Важливо прийняти до уваги низку вимог до політичних рішень з метою мінімізації впливу суб'єктивного чиннику на процес прийняття:

- 1) *доцільність* – передбачає аналіз відповідності рішення суспільному запиту або інтересам вузького кола зацікавлених осіб;
- 2) *своєчасність* – рішення має/мають прийматися у відповідні часові межі;
- 3) *системність* урахування чинників – максимально повний аналіз ситуації та оцінка ризиків непередбачуваних наслідків;
- 4) *відповідність* чинним правовим нормам;

- 5) *підпорядкованість* процесу прийняття та впровадження рішення загальним принципам людської діяльності (науковість, конкретність, оптимальність, контроль тощо) (Kyryliuk, 2005, s. 543).

Враховуючи різноманітність контекстів прийняття рішень, суттєвим аспектом для дослідників даного процесу виступає визначення суб'єктів. В сучасних суспільствах цей аспект пов'язаний із множинністю інтересів та їхньою представленістю різними групами у політичному процесі. Відповідно, виникають певні запитання стосовно, наприклад, остаточної відповідальності за прийняте та впроваджене рішення при наявності значної кількості зацікавлених акторів.

Звісно, що з формальної точки зору, відповідальність за прийняті рішення несуть легітимні структури, зокрема, виконавчої влади. Хоча, саме рішення може опрацьовуватись та ухвалюватися неопублічними учасниками політичного процесу. Г. Лассвелл у цьому сенсі розділяв позиції Г. Моска та В. Парето, що фактично рішення приймаються на рівні доволі малочисельної групи, яку прийнято називати «елітою», а це, у свою чергу, становить загрозу демократії (Lasswell, 1958).

Альтернативним поглядом на означену проблему є концепція Р. Даля та Ч. Ліндблома, згідно якої у правовій державі існує декілька центрів впливу на прийняття політичних рішень. Сам процес являє собою щось на кшталт «круглого столу» за яким взаємодіють коаліції зацікавлених акторів. Разом з тим, не зважаючи на такий плюралізм, саме інтереси бізнесу мають домінантний вплив на прийняття рішень (Dahl and Lindblom, 1976).

Можна також навести концепцію технократії, у відповідності до якої остаточної вплив на прийняття рішень здійснюють ті, хто володіють технічними знаннями, необхідними для розуміння складності сучасного світу. Окрім того, технократичний підхід «зближував» концептуальне розуміння зовнішніх умов Заходу та не-Заходу на підставі паралельного розвитку так званої техноструктури. Технократи віддалені від ідеологічних

наративів та цінностей, вони бачать світ через призму суто раціонального підходу у контексті вирішення суспільно значущих проблем (Parsons, 2006, s.238-239).

Отже, питання стосовно повноцінної суб'єктності у прийнятті політичних рішень залишається скоріше риторичним у плані універсальної відповіді, адже все залежить від особливостей конкретної політичної системи, в межах якої здійснюється політико-управлінський процес. Очевидно, що сприйняття проблеми, процедура вироблення, ухвалення та впровадження політичного рішення є результатом групових дій, принаймні, якщо мова йде не про відверто персоналістські або неопатрімоніалістські системи правління.

Іншим важливим аспектом прийняття рішень виступає проблема раціональності. Беручи до уваги значущість «людського фактору» варто розуміти яку питому вагу в процесі прийняття рішень займає раціональність. Загальновідомо, що раціональність людини не завжди проявляється у її діях, поза з тим залишаючись впливовим чинником.

В. Парсонс зауважує, що «...коли ми хочемо зрозуміти реальний світ рішень, ми повинні розглядати, якою мірою рішення стало результатом раціональних процесів» (Parsons, 2006, s.244).

Г. Саймон, один з класиків теорії прийняття рішень, виходив з тієї тези, що аналізуючи процес прийняття рішень необхідно розуміти, що людина за своє природою комбінує риси раціональності з ірраціональністю / афективністю. Таким чином, він вводить до обігу концепцію «обмеженої раціональності». Означена «обмеженість» зумовлюється наступними фактами:

- ✓ неповна і фрагментована природа знання;
- ✓ наслідки, які не можна пізнати, тому виробник політики покладається на здатність робити оцінювання;
- ✓ обмеження уваги: з проблемами доводиться працювати послідовно, вирішуючи їх по черзі, оскільки виробники політики не можуть

думати одночасно про надто багато питань; увага змінюється від однієї цінності до іншої;

✓ люди пізнають через пристосування своєї поведінки до встановлених цілей; вплив спостережень і спілкування обмежує цей процес пізнання;

✓ обмеження здатності запам'ятовувати: людина може думати одночасно лише про кілька речей;

✓ людина як творіння звичок і рутини;

✓ людина з обмеженим діапазоном уваги;

✓ людина, обмежена своїм психологічним оточенням;

✓ ініційована поведінка і увага, що схиляють до збереження даного напрямку протягом значного часу;

✓ прийняття рішень, обмежене також організаційним оточенням, яке формує процес вибору (Parsons, 2006, s. 247).

Враховуючи вищезазначене дослідник робить висновок, що прийняття політичних рішень орієнтовано не на максимізацію користі, як це проявляється в економічній діяльності, а на досягнення цілей та цінностей з більш менш прийнятними для суспільства результатами. Суб'єкт прийняття політичних рішень керується спрощеною картиною світу. Він не в змозі врахувати ультра-дрібних деталей оточуючої реальності.

Отже, за Г. Саймоном розробка та прийняття політичних рішень мають призводити хоча б до мінімуму задовільних наслідків для суспільства. Наслідки виглядають остаточно невідомими на етапі прийняття рішень і вельми нечасто відповідають критеріям максимізації та оптимальності. Менше з тим, дослідник стверджує, що підвищення рівня раціональності рішень цілком можливе. Зокрема, Г. Саймон досліджує два рівні в аналізі рішень: теоретичний та практичний. Перший включає в себе дослідження меж людської раціональності; другий – створення організаційного оточення, яке має наблизити людину до стандартів раціональності наскільки це можливо (Parsons, 2006, s. 249).

У якості рекомендації щодо поліпшення процедури прийняття рішень вчений пропонує активне залучення новітніх технологій, зокрема, комп'ютерних, та розширювати масштаби програмування рішень. Схема прийняття програмованих / непрограмованих рішень наведено на рис. 1.

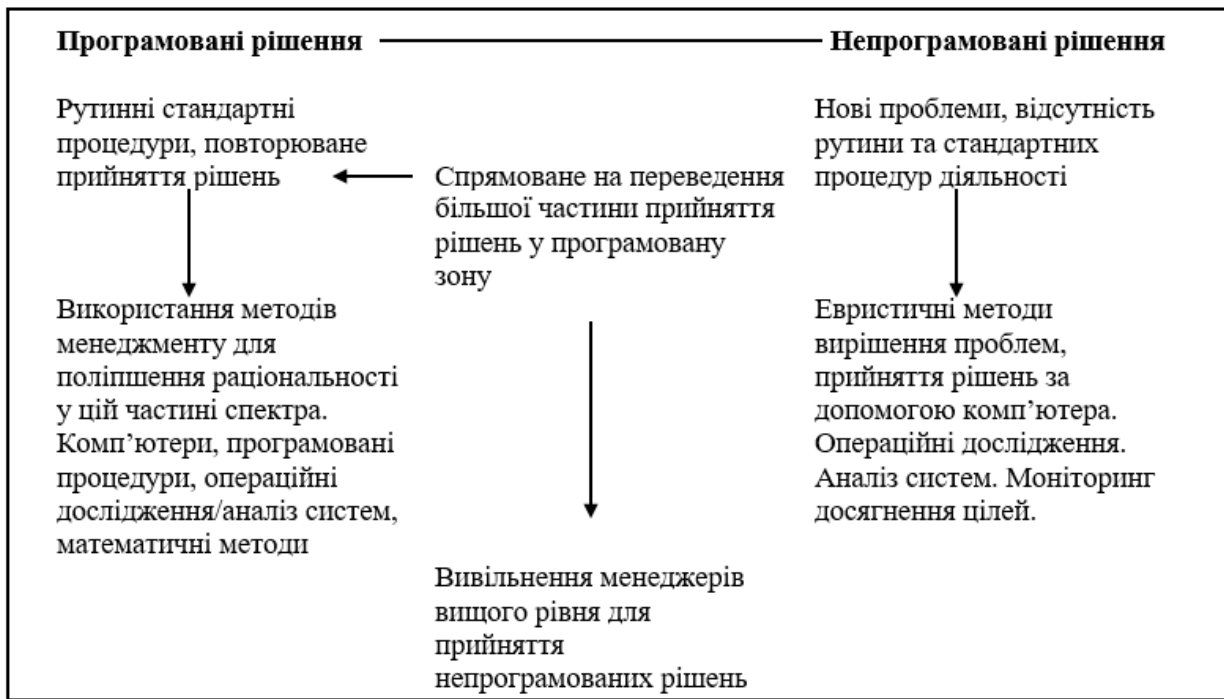


Рис. 1. *Прийняття програмованих та непрограмованих рішень за Г. Саймоном* (Parsons, 2006, s. 250)

Ще один погляд на проблему раціональності у контексті прийняття рішень запропоновано Ч. Ліндбломом. У цілому поділяючи підхід Г. Саймона стосовно аналізу раціональності, Ч. Ліндблом не погоджується з можливістю її поліпшення під час прийняття рішень у політиці, адже складність світу політичного неможливо повністю урахувати за допомогою тих же комп'ютерних технологій. Ч. Ліндблом вказує на те, що можливі дві моделі прийняття рішень (Табл. 1), перша з яких, т. зв. «коренева», радше виступає в якості певного еталону, ніж реальним механізмом прийняття оперативних рішень в обмежених часом та обставинами умовах.

Таблиця 1.

Моделі прийняття рішень за Ч. Ліндбломом (Parsons, 2006, s.254)

Раціональна вичерпна («коренева»)	Послідовне обмежене порівняння («гілкова»)
1а. Уточнення цінностей чи цілей окремо одне від одного зазвичай передують	1б. Вибір цінностей, цілей та емпіричний аналіз необхідних заходів не

емпіричному аналізу альтернативних політик	відмежовуються, а тісно взаємопов'язані.
2а. Таким чином, формулювання політики відбувається в ході аналізу цілей і засобів: спочатку виокремлюються цілі, потім іде пошук засобів для їх досягнення.	2б. Оскільки цілі й засоби невіддільні, аналіз цілей і засобів (окремо) часто непридатний чи обмежений.
3а. Критерій «доброї» політики – можливість показати, що вона дає найкращі засоби для досягнення цілей.	3б. Критерій «доброї» політики – зазвичай пряма згода між різними аналітиками щодо політики.
4а. Аналіз вичерпний; враховується кожний важливий чинник, що стосується цього випадку.	4б. Аналіз суттєво обмежений: а) нехтування можливими наслідками, які є важливими у контексті; б) важливі альтернативні можливості; в) нехтування значущими цінностями.
5а. Часто повністю покладається на теорію.	5б. Послідовність порівнянь суттєво зменшує або виключає покладання на теорію.

Дослідник визначив свій підхід, як «інкрементальний». Прийняття рішень таким методом характеризується певними особливостями. Серед них:

- а) Взаємне пристосування та переговори між учасниками;
- б) Відсутність прив'язки до теорії;
- с) Згода і процес замість дотримання мети;
- д) Спроби та помилки – частина процесу.

Отже, розглянуті концепції прийняття рішень свідчать про невичерпність актуальної проблематики даного напрямку політичної науки, разом з тим демонструючи дослідницький потенціал. Разом з тим, аналіз теоретичних конструкцій щодо прийняття рішень був би неповним без урахування чинників, що впливають на виробників рішень.

Людський фактор залишається значущим в системі політичного управління, тому викликає науковий інтерес питання впливу цінностей, емоцій, рис характеру на прийняття рішень. Згідно висновків дослідження, опублікованих EU Science Hub у 2019 році, означений вплив характеризується наступним чином:

➤ *неправильне сприйняття та дезінформація.* Сучасне інформаційне середовище кидає виклик нашим розумовим здібностям і робить нас уразливими для дезінформації. Нам потрібно більше думати, як ми думаємо;

- *колективний розум*. Наука може допомогти нам змінити методи спільної роботи політиків, щоб приймати ефективніші рішення та запобігати політичним помилкам;
- *емоції*: Ми не можемо відокремити емоції від розуму. Найкраще інформування про емоції громадян та підвищення емоційної грамотності могли б покращити процес розробки політики;
- *цінності та ідентичності* визначають політичну поведінку, але не розуміються та не обговорюються належним чином;
- *фрейми, метафора та оповідання*: факти не говорять самі за себе. Для того, щоб докази були почуті та зрозумілі, необхідно відповідально використовувати формулювання, метафори та оповідання;
- *довіра та відкритість*. З ерозією довіри до експертів та уряду можна впоратися лише шляхом більшої чесності та публічного обговорення інтересів та цінностей;
- *розробка політики з урахуванням фактичних даних*. Принцип, згідно з яким політика має ґрунтуватися на фактичних даних, піддається серйозній критиці. Політики, науковці та громадянське суспільство мають захищати цей наріжний камінь ліберальної демократії (European Commission, 2019).

Висновки і перспективи подальших досліджень. Прийняття рішень у політичному процесі являє собою складний комплекс процедур, в якому критерії оптимальності іноді залишаються недосяжними виходячи з людських можливостей та особливостей обстановки. Відповідно, враховуючи складність сучасних соціально-політичних умов, дослідження методів прийняття політичних рішень потребує наукової уваги та не втрачає актуальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бебик, В.М., 2009. Технології, процеси, типи і правила. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 22. «Політичні науки та методика*

REFERENCES

1. Bebyk, V.M., 2009. Tekhnolohii, protsesy, typu i pravyla. *Naukovyi chasopys NPU imeni M.P. Drahomanova. Seriiia 22. «Politychni nauky ta metodyka vykladannia*

- викладання соціально-політичних дисциплін», 1, с. 11-18. [online]. Доступно: <https://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3151/Bebyk.pdf?sequence=1> [Дата звернення: 16 червень 2023]
2. Парсонс, В., 2006. *Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики*. Переклад з англійської. Київ: ВД «Києво-Могилянська академія».
 3. Кирилюка, Ф.М. ред., 2005. *Політологія. Навчально-методичний комплекс: підручник*. Київ: Центр навчальної літератури.
 4. Dahl, R. and Lindblom, C.E. 1976. *Politics, Economics and Welfare*. [online] Harpers, New-York. Available at: https://books.google.com.ua/books?id=aS41TonyGsEC&pg=PR49&hl=ru&source=gb_s_toc_r&cad=2#v=onepage&q&f=false [Accessed 18 June 2023].
 5. Etzioni, A. 1968. *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*. [online] Free Press, New-York. Available at: <https://www.jstor.org/stable/4193689> [Accessed 01 June 2023].
 6. European Commission, 2019. *What really drives political decision-making*. [online] Доступно: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/political-decision-making-drivers-2019-07-17_en [Accessed 18 July 2023].
 7. Lasswell, H.D. 1958. *Politics: Who Gets What, When, How*. [online] Meridian Books, Cleveland, Ohio. Available at: <https://www.britannica.com/topic/Politics-Who-Gets-What-When-How> [Accessed 01 June 2023].
 8. Political Decision Definition. 2021. *Law Insider*. [online]. Доступно: <https://www.lawinsider.com/dictionary/political-decision> [Accessed 14 May 2023].
 9. *sotsialno-politychnykh dystsyplin*», 1, s. 11-18. [online]. Доступно: <https://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3151/Bebyk.pdf?sequence=1> [Data zvernennia: 16 cherven 2023]
 2. Parsons, V., 2006. *Publichna polityka: Vstup do teorii y praktyky analizu polityky*. *Pereklad z anhliiskoi*. Kyiv: VD «Kyievo-Mohylianska akademiia».
 3. Kyryliuka, F.M. red., 2005. *Politolohiia. Navchalno-metodychnyi kompleks: pidruchnyk*. Kyiv: Tsentr navchalnoi literatury.
 4. Dahl, R. and Lindblom, C.E. 1976. *Politics, Economics and Welfare*. [online] Harpers, New-York. Available at: https://books.google.com.ua/books?id=aS41TonyGsEC&pg=PR49&hl=ru&source=gb_s_toc_r&cad=2#v=onepage&q&f=false [Accessed 18 June 2023].
 5. Etzioni, A. 1968. *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*. [online] Free Press, New-York. Available at: <https://www.jstor.org/stable/4193689> [Accessed 01 June 2023].
 6. European Commission, 2019. *What really drives political decision-making*. [online] Доступно: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/political-decision-making-drivers-2019-07-17_en [Accessed 18 July 2023].
 7. Lasswell, H.D. 1958. *Politics: Who Gets What, When, How*. [online] Meridian Books, Cleveland, Ohio. Available at: <https://www.britannica.com/topic/Politics-Who-Gets-What-When-How> [Accessed 01 June 2023].
 8. Political Decision Definition. 2021. *Law Insider*. [online]. Доступно: <https://www.lawinsider.com/dictionary/political-decision> [Accessed 14 May 2023].

Інформація про автора

Абсаямов Кірілл Юрійович – здобувач третього науково-освітнього рівня (доктора філософії) вищої освіти зі спеціальності 052 «Політологія» Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди; e-mail: kirill.absalyamov@gmail.com; ORCID: 0009-0003-0141-4483.

Стаття надійшла до редакції: 02.10.2023 р.

Прийнята до друку: 23.10.23 р.