

III. СТУДІЇ МОЛОДИХ НАУКОВЦІВ

Маргарита Чабанна

ЗАСТОСУВАННЯ МОДЕЛІ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОГО ЦИКЛУ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

У статті розглянуто особливості процесуально-циклічного підходу до дослідження процесу прийняття рішень у межах різних наук, зокрема особливості застосування моделі політико-управлінського циклу. Акцент зроблено на підходах до розгляду функціонування вказаної моделі та її перевагах у дослідженні процесу прийняття політичних рішень. **Ключові слова:** політичне рішення, політико-управлінський цикл, теорія прийняття політичних рішень, політичний порядок денний, політичне оцінювання.

*Chabanna M. Shaping the policy cycle model in the context of political decisions analysis. This article «Shaping the policy cycle model in the context of political decisions analysis» written Chabanna Margarita examined the main peculiarities of the cycle model in the policy making process in the article. In this context the author pays attention to shaping policy cycle model for political decisions analysis with the consideration of this model's advantages. **Keywords:** political decision, policy cycle, political decisions theory, policy agenda, policy evaluation.*

Процес прийняття політичних рішень є комплексною багатоступеневою діяльністю політичних суб'єктів, уповноважених здійснювати відповідні функції. При цьому політичні рішення насамперед пов'язані з діяльністю представницьких та непередставницьких органів влади, окремих об'єднань громадян. Ідеться про рішення, які стосуються форм проявів громадянської ініціативи, здійснення законодавчого процесу, передвиборчих кампаній, у тому числі партійної діяльності, дій у межах компетенції органів виконавчої влади тощо. В цілому, політичне рішення є процесом, який охоплює період від виникнення ситуації, яка потребує розв'язання, до її вирішення. При цьому власне рішення є вибором певної альтернативи дій, спрямованих на розв'язання ситуації.

Політичне рішення відіграє ключову роль у перетворенні суспільних вимог, вимог окремих груп або осіб на механізм регулювання суспільних, міжгрупових відносин та загалом — управління суспільними процесами і тому є важливим об'єктом політичного аналізу.

Актуальність вивчення вказаного процесу зумовлює різноманітність підходів до його дослідження. Зокрема, йдеться про теорію прийняття політичних рішень, сформульовану ще у I половині ХХ ст., у межах якої (послідовно або паралельно) відбувається розвиток теорій обмеженої раціональності, всеохоплюючої раціональності, біхевіоралістського, інкременталістського, системного, мережевого та інших підходів.

Представники розроблених у межах теорії прийняття політичних рішень, підходів пропонують певні алгоритми процесу прийняття рішень із відображенням їх етапів, кількість яких варіюється, залежно від моделі. Наприклад, Г. Лассвелл, який виступає представником біхевіоралістського підходу, виокремив такі етапи: 1) формулювання питання, яке потребує вирішення, та пошук інформації про нього; 2) пошук альтернативних шляхів вирішення цього питання; 3) вибір найкращої альтернативи; 4) попереднє переконання тих, на кого спрямовано рішення, у його правильності; 5) оцінка ефективності рішення; 6) оновлення, перегляд або скасування рішення [3, с. 233]. Г. Саймон, пропонуючи модель обмеженої раціональності, виокремив як етапи прийняття рішень: 1) пошук причин необхідності прийняття рішення; 2) формулювання, розвиток та аналіз можливих напрямів діяльності, пошук альтернатив, шляхів вироблення рішень, аналіз їх наслідків із врахуванням чинників, які зумовлюють вибір; 3) вибір варіанта рішення [5, с. 420]. Такі представники раціонального підходу, як К. Паттон та Д. Савікі окреслили схему, яка містить такі етапи: 1) виявлення, визначення та деталізація питання, яке потрібно вирішити; 2) встановлення критеріїв оцінки; 3) розробка альтернативних варіантів вирішення питання; 4) оцінка альтернатив; 5) вибір найкращої альтернативи; 6) втілення прийнятого рішення [10, с. 2]. Інші автори вказаного підходу Д. Веймер та А. Вайнінг розглянули наступну схему прийняття політичних рішень: 1) розуміння ситуації, яку потрібно розв'язати; 2) вибір та пояснення цілей; 3) вибір методу розв'язання ситуації; 4) вибір критеріїв оцінки; 5) виокремлення альтернативних варіантів вирішення питання; 6) оцінка рішення, яка містить прогноз наслідків реалізації

альтернатив, оцінка наслідків відповідно до відібраних критеріїв; 7) рекомендація стосовно дій. При цьому враховано такий чинник, як збір інформації, — йдеться про визначення даних, теорій, інформації про наслідки поточної та альтернативної політики [11, с. 205].

Один з варіантів здійснення найбільш комплексного дослідження процесу прийняття рішень запропоновано із використанням моделі політико-управлінського циклу [9, с. 651–652; 1], сформульованої такими вченими, як: У. Дженкінс, Б. Хогвуд, Л. Ганн, У. Данн, Дж. Андерсон, А. Брайсон, Ф. Кросбі, Дж. Мей, А. Вільдавські тощо. Іноді використовують поняття процесуально-циклічної або динамічної моделі. Ця модель містить певну кількість етапів (або фаз) процесу прийняття рішень, які становлять певний цикл — від формування порядку денного із врахуванням питання, яке потребує вирішення, до оцінки реалізації (та, за потреби, коригування) ухваленого рішення.

Коли йдеться про модель політико-управлінського циклу, насамперед потрібно вказати, що її формування спостерігається у межах процесуально-циклічного підходу до дослідження особливостей прийняття рішень, використовуюваного не лише у політичній науці. Виникнення та розвиток цього підходу до дослідження процесу прийняття рішень, враховуючи його універсальність, протягом II половини ХХ ст. відбулися у межах різних наук, зокрема йдеться про економіку, психологію, правознавство, політико-управлінські науки. І саме у сфері політико-управлінської діяльності для розгляду етапів вказаного процесу використовують поняття моделі політико-управлінського циклу.

Паралельне вивчення відповідних особливостей процесу прийняття рішень у різних галузях науки виступає, на нашу думку, переконливим аргументом на користь застосування моделі політико-управлінського циклу для вивчення особливостей процесу прийняття політичних рішень. Водночас існують зумовлені особливостями процесу прийняття політичних та неполітичних рішень відмінності у пропонованих авторами підходу алгоритмах.

В основі формування моделі політико-управлінського циклу — системно-функціональний підхід до розгляду політичного процесу, сформульований Д. Істоном та Г. Алмондом, теорії раціональності Дж. Дьюї та Г. Саймона, біхевіоралістський підхід Г. Лассвелла.

Для політичної науки важливими у розглядуваному контексті є праці Дж. Мея і А. Вільдавські («Політико-управлінський цикл», 1978), У.Дженкінса («Політичний аналіз», 1978), Б. Хогвуда і

Л. Ганна («Політичний аналіз для реального світу», 1984), Дж. Андерсона («Прийняття політичних рішень», 2003), У. Данна («Публічний політичний аналіз», 2004), а також П. Мюллера, І. Сюреля, Є. Дрора та інших. Праці цих дослідників містять дещо відмінні один від одного алгоритми прийняття рішень, проте загальні принципи їх побудови є спільними. Залежно від акценту на тих чи інших ключових точках процесу, дослідники виокремлюють різну кількість етапів. Наприклад, У. Дженкінс пропонує розглядати 7 фаз політико-управлінського циклу: ініціювання рішення, обробка інформації, висновок, прийняття рішення, реалізація рішення, оцінка його результатів, завершення циклу [7, с. 17], Б. Хогвуд та Л. Ганн — 9 фаз: вирішення необхідності прийняття рішення, вирішення щодо способу прийняття рішення, визначення питання, яке потребує розв'язання, здійснення прогнозування, формулювання цілей та пріоритетів, розгляд альтернатив рішення, реалізація відповідної політики, здійснення моніторингу та контролю, оцінка рішення, затвердження результатів та завершення циклу [8, с. 4], Дж. Андерсон та У. Данн — 5 фаз: формування порядку денного, вироблення альтернатив рішення, затвердження рішення, його реалізація та оцінка процесу реалізації [4, с. 28; 6].

Отже, для окреслення переваг процесуально-циклічної моделі розглянемо особливості її етапів. Як приклад, використаємо модель Дж. Андерсона (яка є однією із найпоширеніших у застосуванні) із врахуванням чинників, які можуть впливати на їх здійснення. Етапами або фазами у цій моделі є: формування порядку денного, вироблення альтернатив рішення, затвердження рішення, його реалізація та оцінка процесу реалізації із врахуванням досягнення поставлених цілей, використаних засобів та видатків, які супроводжують вказаний процес. Ця модель є базовою, тому її використання, відповідне дослідження процесу прийняття конкретного рішення потребує доповнення, розгляду субетапів, особливостей взаємодії суб'єктів на кожному з цих етапів, чинників впливу на вибір альтернативи та реалізацію рішення (зокрема таких чинників, як: наявні ресурсні обмеження, технологічні та трансакційні видатки, мотивації та поведінка політичних акторів тощо).

Формування порядку денного як початковий етап процесу прийняття політичних рішень орієнтовано на формулювання питання, яке потребує розв'язання, та його розгляд на офіційному рівні (або можемо казати про ініціювання розгляду цього питання зацікавленими суб'єктами), коли йдеться про збирання відповідної

інформації, необхідної для формування можливих шляхів розв'язання ситуації, розробки альтернативних проектів політичного рішення, вивчення та узгодження вимог, інтересів, прагнень різних сторін. У такому контексті розглядуваний етап передбачає офіційне визнання вказаного питання, його розгляд та обговорення. Тобто, політичний порядок денний є сукупністю актуальних соціальних питань, які відбивають потреби суспільства або його окремих груп та на які політики та управлінці здатні і вважають за потрібне реагувати. Йдеться про прийняття відповідних рішень, їх ухвалення та реалізацію [1]. Важливими чинниками формування порядку денного є інтереси, цілі, пріоритети суб'єктів, наявні ресурси (фінансові, часові, інформаційні, технічні тощо), діяльність груп тиску та інших суспільних суб'єктів.

Потрібно враховувати, що ситуація, яка потребує розв'язання, може бути спричинена показниками у певних сферах (політичній, економічній тощо), які ілюструють їх розвиток та функціонування; пов'язана з невдоволенням певних суспільних груп, виникненням конфліктів, недовірою населення або певних суспільних груп до влади тощо. Тому, враховуючи об'єктивні та суб'єктивні чинники процесу, сформульовані цілі повинні відображати інтереси як тих суб'єктів, на які їх спрямовано, так і суб'єктів прийняття рішення. Відповідно до визначеної мети, відбувається формування проектів її реалізації з подальшим вибором найкращого.

Потрібно акцентувати увагу на тому, що у формулюванні цілей існує певна сукупність ресурсних обмежень, яка впливає на створення т. зв. царини допустимих рішень, у межах якої спостерігається пошук альтернативних варіантів політичного рішення, які буде розглянуто на наступних етапах процесу.

Тут важливо підкреслити роль інформації, яка дозволяє формулювати цілі, альтернативні варіанти рішення та здійснювати вибір політичного рішення. Суттєву роль відіграє як якість, так і кількість інформації, при цьому не лише обмеження, але й надлишок інформації може негативно впливати на здійснення вказаних етапів. Тому для отримання релевантної інформації необхідно здійснювати т. зв. фільтрацію отриманих даних (критерії такої фільтрації, залежно від особливостей ситуації, яка потребує розв'язання, визначають відповідні учасники процесу прийняття рішень).

Розробка проектів рішення, його альтернативних варіантів та вибір прийнятної (або, як ідеальний варіант, оптимальної) альтернативи є найвідповідальнішим етапом алгоритму. Від коректності

його здійснення та визначення всіх аспектів (суб'єктів реалізації рішення, показників її контролю, врахування видатків тощо) залежить процес його реалізації. На формування альтернативних варіантів, яке здійснюють учасники процесу прийняття політичного рішення, як і на формування порядку денного, впливає доволі велика кількість чинників. Потрібно врахувати, що нераціональним є пошук та подальше зіставлення всіх можливих альтернатив політичного рішення, оскільки цей процес потребує великих витрат. Тому, як правило, обмежуються формуванням та розглядом альтернатив доти, доки не віднайдено прийнятний (який дозволяє максимально покращити або розв'язати ситуацію та який потребує використання лише наявних ресурсів). Потрібно зауважити, що запропоновані альтернативи для здійснення ефективного вибору мають суттєво відрізнятися одна від одної (за такими параметрами, як: часові межі реалізації рішення, ресурсні витрати, видатки, суб'єкти реалізації, результати реалізації рішення, можливості його корекції і т. д.). Параметри, використовувані для зіставлення альтернативних проектів розв'язання питання, мають бути визначені та розставлені за пріоритетами у процесі прогнозування та моделювання ситуації.

Здійснення процедури вибору альтернативи не є суто технічною роботою і зазвичай не виступає процесом вибору оптимального рішення, оскільки повну відповідність альтернативи певним з перерахованих вище параметрам може бути поєднано з невідповідністю іншим. Тобто, рішення може бути найкращим лише за певними показниками. І, враховуючи можливість наявності альтернатив, які лише частково розв'язують питання, спостерігається вплив суб'єктивних чинників впливу на вибір певного варіанту.

Отже, вибір альтернативи має відбуватися із врахуванням наявних ресурсів, видатків (як технологічних, так і видатків взаємодії учасників у процесі реалізації рішення), ситуації, у якій відбуватиметься реалізація рішення (тут важливим є як ситуаційний аналіз, так і політичне прогнозування). Проте не можемо нехтувати таким важливим чинником, як мотивації суб'єктів, які не завжди спрямовано на пошук рішення, оптимального для розв'язання ситуації. Потрібно враховувати ті мотивації, які стосуються реалізації особистих (матеріальних, ідеологічних, інших) інтересів учасників процесу. Отже, у процесі обговорення та вибору варіанта рішення необхідно враховувати потенціал проекту рішення для розв'язання ситуації, наявність фінансових, кадрових, тех-

нічних, інформаційних, інших ресурсів, видатки, пов'язані як з об'єктивними чинниками впливу на процес, так і з особливостями взаємодії учасників, мотивації суб'єктів прийняття рішення. Іншими словами, на процес формування та вибору альтернативи впливає потреба пошуку прийняттого (не обов'язково оптимального) рішення, яке розв'язує (не обов'язково максимально дієво) питання; та наявність суб'єктивних чинників, таких як: інтереси, прагнення учасників процесу прийняття рішень, суспільних груп, які прагнуть реалізації власного проекту, та невизначеність (яка супроводжує і подальші етапи процесу). Тому підкреслимо ще раз, що потреба узгодження інтересів є особливо важливою у процесі прийняття політичних рішень.

Потрібно зважати на те, що у виборі та затвердженні альтернативи політичного рішення обов'язковою є його юридична, економічна, політична та соціальна експертиза, яку здійснюють уповноважені суб'єкти.

Отже, ухвалення, легітимація політичного рішення є наступним етапом досліджуваного процесу. Саме на цьому етапі спостерігається певна формалізованість процедур, зумовлена потребою офіційного розгляду, обговорення, узгодження. Документальне закріплення рішення залежить від суб'єкта його прийняття, мети та особливостей реалізації.

Реалізація політичного рішення, як етап алгоритму, становить певний результат попередніх дій. Саме на попередніх двох етапах відбувається визначення суб'єктів процесу реалізації. При цьому реалізація рішення передбачає відповідальність за його виконання; наявність джерел забезпечення виконання рішення; координацію процесу виконання рішення з іншими політичними процесами; контроль за виконанням політичного рішення [2, с. 847–848]. Цей етап є цікавим внаслідок наявності різноманітних методів впровадження рішення. Серед них: як прямий примус, переконання, агітація, так і непрямі засоби впливу, до яких відносимо психологічне маніпулювання. Важливим є вказаний вище ресурсний чинник, невизначеність, яка стосується інформаційних обмежень, а саме: наявності неповної або недостовірної інформації у виборі альтернативи та реалізації рішень. Окрім того, управління реалізацією ухваленого рішення можемо виокремлювати як певний субетап процесу його реалізації.

До того ж, фаза реалізації також включає контроль за виконанням політичного рішення. Тут, на нашу думку, можливим

є виділення контролю як окремого етапу (або субетапу цієї фази). При цьому варто акцентувати увагу на необхідності неперервного здійснення контролю за процесом реалізації рішення для уможливлення вчасної його корекції. Контроль стосується не лише досягнення мети, поставленої під час вибору альтернативи політичного рішення та його ухвалення, але і супроводжуючих чинників реалізації рішення, використання ресурсів (у тому числі кадрових) тощо. Ефективне здійснення контролю великою мірою залежить від правильного вибору індикаторів, за якими його здійснюють. Тому із функцією контролю тісно пов'язано процес оцінювання.

Оцінювання політичного рішення є одним з найважливіших етапів політико-управлінського циклу. У широкому контексті йдеться про оцінку результатів рішення, його ефективності. Втім, питання оцінювання є складнішим, відповідний процес є комплексним та супроводжує процес прийняття рішення на різних його етапах. Насамперед виокремлюють внутрішнє та зовнішнє оцінювання. Внутрішнє здійснює суб'єкт реалізації політичного рішення за потреби постійного отримання інформації про змінювану ситуацію. Проведенню цього оцінювання притаманною може бути певна необ'єктивність експертів, їх прихильність до суб'єкта оцінювання, особиста зацікавленість у результатах оцінювання тощо. Натомість зовнішнє оцінювання є об'єктивнішим, проте і більш капіталомістким. Загалом, етапами оцінювання є попереднє оцінювання, оцінювання, яке супроводжує процес реалізації рішення, та підсумкове оцінювання. Попереднє оцінювання стосується ситуаційного аналізу, оцінки альтернатив рішення, запланованих результатів та видатків. Супровідне оцінювання спрямоване на здійснення моніторингу ситуації у процесі реалізації рішення та оцінку самого процесу реалізації із врахуванням прогнозів. Підсумкове оцінювання здійснюють з метою з'ясування результатів реалізованого рішення.

Особливістю аналізу результатів прийняття політичного рішення є те, що він повинен містити розгляд політичних, юридичних, соціальних, а також економічних та інших наслідків. Із врахуванням результатів оцінки можливою є корекція політичного рішення, яка є важливим етапом у процесі його прийняття. Насправді корекція рішення після його ухвалення може спостерігатися на різних етапах. Можливості відповідної дії, як і контролю та оцінки, пов'язані з прогнозами реалізації рішення, визначенням його суб'єкта та залежать від документального закріплення цього рішення. Таким чином, на нашу думку, можливим є виокремлен-

ня у моделі політико-управлінського циклу окремого етапу корекції (якому передують оцінювання рішення, та наступним після якого може бути прийняття нового рішення).

Загалом розширення циклічної моделі прийняття політичних рішень є потрібним та відкриває широкі можливості для дослідження процесу із врахуванням максимальної кількості чинників. Проте кількість фаз варто визначати залежно від конкретного розглядуваного рішення, оскільки ситуація, яка потребує розв'язання, наявні ресурси та видатки зумовлюють потребу у приділенні уваги різним етапам.

Отже, як і вказані вище деякі інші підходи, циклічно-процесуальний підхід пропонує досліджувати послідовні етапи процесу прийняття рішень, але, порівняно з ними, має певні переваги. Насамперед, важливою є зумовлена реаліями політичного процесу можливість доповнення моделі із додаванням окремих етапів (наприклад, ресурсної підтримки рішення, його корекції) або субетапів (для вивчення, наприклад, особливостей формування альтернатив рішення, здійснення контролю за його реалізацією). Приділення уваги так званім внутрішнім етапам процесу прийняття рішень дозволяє окреслити особливості взаємодії учасників політико-управлінського циклу. Модель також передбачає врахування ролі окремих учасників процесу, їх мотивацій, поведінки.

Загалом, враховуючи використовувані у політичній науці підходи до дослідження процесу прийняття політичних рішень, вважаємо, що застосування процесуально-циклічного підходу дозволяє комплексно розглянути політико-управлінський процес із врахуванням як максимальної кількості його фаз, так і чинників впливу на його здійснення.

Для цього розроблена у межах процесуально-циклічного підходу модель політико-управлінського циклу, незважаючи на численні переваги, потребує врахування у базовій структурі субетапів, які повніше розкривають процес прийняття політичних рішень, а також врахування таких чинників, як: поведінка, мотивації, взаємодія учасників вказаного процесу. Відповідна деталізація запропонованих у моделі фаз уможливить максимально повний розгляд динаміки процесу прийняття рішень та підсилить акценти, необхідні для здійснення аналізу конкретних політичних рішень.

1. Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы / А. Дегтярев. — Режим доступу: iorp.ru/pub/D_Cycle.doc. — Назва з екрану.

2. Общая и прикладная политология. / Под общей редакцией В.И. Жукова, Б.И. Краснова. — М.: МГСУ; Изд-во «Союз», 1997. — 992 с.
3. Технологии политической власти: зарубежный опыт / В.И. Иванов, В.Я. Матвиенко, В.И. Патрушев, И.В. Молодых. — Киев: Выща школа, 1994. — 263 с.
4. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. / James E. Anderson. 2nd ed. — Boston: Houghton Mifflin, 1994. — 322 p.
5. Augier M. Models of Herbert A. Simon / M. Augier // Perspectives on Science. — Winter 2000. — Vol. 8. Issue 4. — P. 407–443.
6. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. / William N. Dunn. 3rd ed. — Upper Saddle River N. J.: Pearson Prentice Hall, 2004. — 510 p.
7. Jenkins W. Policy Analysis: a political and organizational perspective / W. I. Jenkins. — New York: St. Martin's Press, 1978. — 278 p.
8. Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. / Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn. — Oxford, New York: Oxford University Press, 1984. — 289 p.
9. Kelly R., Palumbo D. Theories of Policy Making. / R. Kelly, D. Palumbo // Encyclopedia of Government and Politics. Vol. 2 (ed.) — N.Y.: Hawkesworth M., Kogan M. L., 1992. — P. 651–652.
10. Patton C. V., Sawicki D. S. Basic methods of policy analysis and planning. / C. V. Patton, D. S. Sawicki. — Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, INC, 1986. — 450 p.
11. Weimer D. L., Vining A. R. Policy analysis. Concepts and practice. / D. L. Weimer, A. R. Vining — Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, INC, 1992. — 424 p.