Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Академія муніципального управління

№ 4, 2011 Назад Головна

УДК 354:351:321.02:323.2

С. В. Ситник,
кандидат політичних наук, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ

ПОЛІТИЧНА ПРОХІДНІСТЬ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Прийняття політико-управлінських рішень є важливим елементом політичного процесу з допомогою якого забезпечується взаємодія суб'єкту та об'єкту управління. У статті даний процес розглядається як послідовність дій, які визначають ступінь політичної прохідності рішень. Забезпечення політичної прохідності рішень характеризується як один із критеріїв ефективності управління.

Принятие политико-управленческих решений является важным элементом политического процесса с помощью которого обеспечивается взаимодействие субъекта и объекта управления. В статье данный процесс рассматриваются как последовательность действий, которые определяют степень политической проходимости решений. Обеспечение политической проходимости решений характеризируется как один из критериев эффективности управления.

The political-managerial decision-making is an important element of political process, which helps to provide cooperation between a subject and an object of administration. The article considers the process as a sequence of actions that define the level of political passing capacity of decisions. The support of the political passing capacity of decisions is characterised as one of the criteria of an efficient administration.

Ключові слова: *державна політика, державне управління, політико-управлінське рішення, процес ухвалення рішень.*
Ключевые слова: *государственная политика, государственное управление, политико-управленческое решение, процесс принятия решений.*
Key words: *public policy, public administration, political-managerial decisions, decision-making methodology.*

Вступ. Складність процесу прийняття політико-управлінських рішень, особливо державно-владних, не викликає заперечень. Він є важливим елементом політичного процесу з допомогою якого забезпечується взаємодія суб'єкту та об'єкту управління. Здатність та спроможність виробника політико-управлінського рішення з допомогою різних стратегій підтримувати такий субпроцес, як політична прохідність рішень може розглядатися як один із критеріїв ефективності управління.

Виробництво управлінських рішень є предметом дослідження будь-якої управлінської науки, зокрема і державного управління. Визначення природи понять «політичне рішення», «політико-управлінське рішення», «державно-владне рішення» (Р. Даль, Т. Клементевич, К. Сімонов, Г. Атаманчук, К. Гаджиєв А. Дегтярев), аналіз процедур їх прийняття (Г. Саймон, Г. Ласвелл, Дж. Андерсон, У. Данн) – всі ці зусилля науковців зводяться до пошуку способів отримання максимальних ефектів для системи управління. Сучасна теорія державного управління все частіше змушена констатувати технологічність та достатньо високу ступінь можливості керування процесом прийняття рішень. Прийняття рішень в умовах ресурсних обмежень чи умовах високого політичного ризику, прийняття непопулярних рішень – це ситуації, які безпосередньо пов'язані з пошуком механізмів підвищення політичної прохідності рішень.

Американський дослідник Стюарт Нагель зауважував, що «прохідність» може бути визначена як один з основних критеріїв оцінювання в політичному аналізі поряд з такими показниками як «результативність» (ступінь досягнення очікуваного результату), «ефективність» (доцільність та ефективність використання ресурсів і засобів для досягнення результату), «справедливість» (ступінь досягнення рівномірного розподілу вигід та витрат від проведення публічної політики серед різних груп), «міра залучення» (участь громадських і недержавних об'єднань), «стійкість» (передбачуваність встановлених державою правил та процедур). Учений визначав «прохідність» як можливість просування рішень та здійснення публічної політики. [Цит. за: 1, с. 17]. У такому разі процес політичної прохідності зводиться до реалізації стратегій просування та може бути розглянутий як маркетингова комунікація, методологія якої включає комплекс заходів, прийомів, способів впливу на заінтересовану сторону, які підвищують ефективність каналів просування політико-управлінського рішення. Д. Веймер та А. Вайнінг у роботі «Політичний аналіз. Концепції та практика» [2, с. 25] акцентують увагу на можливості використання стратегій політичної прохідності. Серед них виокремлюють, наприклад, перенесення розгляду питання у більш сприятливі політичні умови, кооптацію, компроміс, маніпулювання, риторику.

Російський учений С.Г. Туронок у курсі лекцій з політичного аналізу достатньо уваги приділяє стратегіям підвищення політичної прохідності рішень, визначаючи її «найважливішою якістю політичного рішення, яка визначає його життєздатність» [3, с. 222-223]. Автор розглядає прохідність у межах фаз циклу прийняття політичного рішення, починаючи від формулювання проблеми до здійснення самого акту його прийняття, зокрема ступінь прохідності визначає через сукупну оцінку ймовірності позитивного чи негативного результату у кожній точці прийняття рішення на стадії легітимації [3, с. 231].

Вітчизняні дослідники А.С. Крупник, К.О. Линьов, Є. М. Нужний у навчальному посібнику «Теорія і практика прийняття управлінських рішень» відзначають, що у процесі прийняття управлінських рішень на етапі вибору альтернатив, важливо відштовхуватися від таких критеріїв як: адекватність (міра відповідності даного рівня результативності потребам, цінностям і можливостям, що призвели до виникнення проблеми); відповідність прагненням суспільства (ступінь задоволення певною політикою існуючих потреб, преференції або цінності окремих груп суспільства); прийнятність (відповідність цілей того чи іншого напряму політики або рішення загальним цінностям учасників процесу вироблення політики); придатність до адміністрування (наявність достатнього адміністративного персоналу для впровадження даної політики або рішення); політична здійсненність (врахування політичного контексту проблеми та політичних ризиків) [4, с. 39-41].

Постановка задачі. Метою статті є показати політичну прохідність політико-управлінських рішень не лише як механізм забезпечення просування рішення від однієї фази його вироблення до іншої, а й як критерій ефективності державного управління. Завданням дослідження є дослідити зміст поняття «політична прохідність» рішень та чинники, які є визначальними у застосуванні стратегій її підвищення.

Результати. Рівень сучасних технологій дозволяє сьогодні управляти будь-яким процесом. Нашою гіпотезою є припущення, що вдаватися до застосування додаткових заходів, у тому числі і технологій просування рішення зумовлюють ситуація кризи, конфліктна ситуація (наявність потенційного конфлікту) та ситуації підвищеного політичного ризику. Вибір тієї чи іншої стратегії політичної прохідності здійснюється у відповідності до позицій самих акторів, їх особливих інтересів (як відкритих, так і прихованих) та можливого впливу на просування політико-управлінського рішення, у тому числі не виключаючи блокування. Це у першу чергу питання ресурсів, які вони можуть застосувати для створення конфліктної ситуації та тактики, яку вони потенційно можуть використати у процесі прийняття рішення (конфлікт; узгодження інтересів сторін; налагодження стосунків кооперації).

Інтерес у конкретній ситуації та ресурс впливу, яким володіє актор є вагомою підставою для того, щоб виокремити з поміж усіх учасників вироблення

рішення заінтересовані сторони – люди / установи / організації, стан (інтереси) яких може змінитися внаслідок ухвалення певного рішення або реалізації проекту. Це можуть бути групи протесту; політики (обрані посадовці); бізнес структури; некомерційні організації (НКО); впливові особи; державні службовці, представники державних установ та муніципальних служб; експерти; представники ЗМІ. Також виокремлюються цільові групи (об'єкти впливу) – індивіди, громади або організації, на яких політико-управлінське рішення за своїм призначенням має справити вплив. Та, безумовно, бенефіціарії – групи, які отримують найбільші преференції та ефекти від ухваленого рішення.

Визначаючи вплив заінтересованої сторони чи іншими словами владу, яку заінтересована сторона має над ухваленням, реалізацією, оцінкою та коригуванням відповідних рішень у межах обраної політики та важливість «заінтересованої сторони» - ступінь, до якої проблеми, потреби та інтереси тієї чи іншої «заінтересованої сторони» є пріоритетними в ухваленні політико-управлінських, тим паче державо-владних рішень, не можна не помітити, що коло заінтересованих сторін часто обмежується бенефіціаріями чи, за висловом професора С.О. Телешуна, «політико-економічними мажоритарними акціонерами». Створюється ситуація, яка характеризується порушенням принципу розподілу влади у суспільстві – громадяни, складаючи формальну більшість, перетворюються у «політичних міноритарних акціонерів», відповідно їх вплив на вироблення політичного курсу та ухвалення рішень є мінімальним. Варто відмітити, що участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики на сьогодні регламентується підзаконними актами, які щоразу змінюються із зміною урядів. За останні шість років, п'ять разів видавалися постанови КМУ, які регламентують участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Кабінет Міністрів України очолюваний В. Януковичем затвердив у 2004 році «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» [5].

КМ України уряду Ю. Тимошенко відмінив постанову свого попередника та затверджує власну Постанову Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами» [6]. КМ України уряду Ю. Єханурова відмінив постанову Ю. Тимошенко та Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. N 215 «Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» повернув дію постанови підписану В. Януковичем від 15 жовтня 2004 № 1378. Знову ж таки КМ країни уряду Ю. Тимошенко ухвалює Постанову КМ України «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [7] та дещо пізніше Постановою КМ України Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики» від 6 січня 2010 р. затверджує нові процедури формування громадських рад при виконавчих органах влади. Менш ніж за рік, КМ України уряду М. Азарова затверджує нову Постанову КМ України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Даною Постановою впроваджується новий «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» [8], у якому визначаються основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Метою проведення консультацій з громадськістю є прийняття рішень, в яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін. Консультації з громадськістю надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення», який внесений Урядом на розгляд ВР України та прийнятий у першому читанні передбачає внесення змін та доповнень у закони «Про місцеве самоврядування» та «Місцеві державні адміністрації» стосовно питань проведення консультацій з громадськістю [9]. Його розгляд триває вже більше двох років, пройшовши перше читання, законопроект у котре посів звичне місце, найбільш затребуваних законів.

Маємо справу або з відсутністю процедур залучення громадськості, або з ситуацією, яка попри формальну відповідність демократичним нормам часто дає ефекти далекі від демократії. У транзитивних країнах часто відбувається інкорпорування громадських організацій у бюрократичні структури через громадські ради. Така форма взаємодії у прийнятті рішень може виступати технологію легітимації державно-владних рішень, а також способом підвищення політичної прохідності рішень. У законодавчих та виконавчих структурах, на думку С. Туронка, консультативні комісії та групи, склад яких підбирається так, щоб забезпечити досягнення бажаного результату: потенційні опоненти, які у тій чи іншій формі беруть участь у вироблені рекомендацій, скоріш за все, відмовляться від заперечення у прийнятті рішення. Це є прикладом так званої кооптації – однієї з найбільш поширених стратегій підвищення політичної прохідності рішень [3, с. 224].

Потрібно відмітити, що механізм рейтингового формування Громадських рад, який впроваджений Постановою КМ України від 3 листопада 2010 року № 996, попри демократичність самої процедури, у ситуації відсутності у законодавстві чіткого формулювання та критеріїв визначення суспільно значимих (суспільно корисних) організацій, має небезпеку змістити акценти з прийняття рішень на поле боротьби навколо формування рад.

На основі формального, технологічного блокування доступів громадськості до ухвалення державно-владних рішень, формується ціла система, яка характеризується тим, що «політико-економічні мажоритарні акціонери» безперешкодно інтегруються у політико-державну систему з метою отримання кредитів, преференцій та доступу до нерозподілених ресурсів (все-таки держава на сьогодні залишається одним з найбільших власників ресурсів); отримання доступу до апарата насильства (боротьба за ресурси незавершена, «правила гри» відсутні); отримання контролю за інформаційно-комунікаційним простором, який забезпечує як формування порядку денного у виробленні державної політики та відповідно державо-владних рішень, так і їх політичну прохідність. Інвестуючи, у першу чергу, фінансові ресурси у демократичні країни, «політико-економічні мажоритарні акціонери» отримують достатньо потужний легітимаційний ресурс, який до певної міри компенсує нестачу внутрішньої легітимації. Судова система контролює збереження ресурсів за їх власниками і у такий спосіб забезпечується політична стабільність. Між тим економічна природа даних політичних акторів спонукає їх до отримання надприбутків, у тому числі і політичних. Це призводить не просто до конфлікту між основними «політичними акціонерами», а й до кризових явищ, які характеризуються конфліктами системи відносин у цілому. Ситуації криз спонукають застосовувати ті чи інші стратегії підвищення політичної прохідності рішень. Яскравим прикладом є пакетне голосування змін до Конституції України та Закону про вибори Президента, яке відбулося 8 грудня 2004 року. Неприпустима з боку юридичних правил ситуація, яка поєднала в один політичний пакет зміни у закон про вибори президента (норми ординарного рівня) та зміни до Конституції України, стала прикладом, коли «політико-економічні мажоритарні акціонери» застосували стратегію політичної прохідності для виходу з кризи, яка б дозволила зберегти їм «status-quo» та достатньо успішно розв'язати ситуацію.

«Пакетне голосування» у теорії політичного аналізу найчастіше розуміється як «варіант компромісу – внесення доповнень, що є найбільш привабливими для опонентів» [3, с. 225]. Назва «пакету» є достатньо умовною та розуміється як техніка поєднання в одному рішенні пропозицій різних заінтересованих сторін. Між тим прецедент 2004 року нагадував про себе і протягом 2006-2009 років, постійною була спокуса використати дану технологію для розв'язання політичних ситуацій. Так у червні 2006 року Верховна Рада витримала натиск та не підтримала пропозиції щодо пакетного голосування за голову Парламенту і його заступників. У грудні 2006 року не увінчався результатом розгляд питання можливості пакетного голосування за призначення нового Омбудсмена та за відставку Н. Карпачової з посади Уповноваженого з прав людини. У жовтні 2007 року пропрезидентські сили заявили про неприпустимість та назвали грубим порушенням процедури проходження законопроектів у парламенті запропоноване пакетне голосування по так званих дванадцять першочергових законопроектів Президента України. Наприкінці цього ж року пакетне голосування пропонувалося для голосування з обрання Президії ВР України. У вересні 2008 року Блок Литвина підтримав пропозицію БЮТ щодо пакетного голосування за низку законопроектів щодо агропромислового комплексу, але голосування так і не відбулося. У 2009 році про «пакети» згадали, вирішуючи питання кадрових призначень в Уряді (Партія регіонів підтримала б кадрові призначення, якщо у пакеті була б передбачена відставка міністрів внутрішніх справ Ю.Луценка та освіти і науки І. Вакарчука).

Пакетне голосування, як технологія, з одного боку, засвідчила нестабільність правлячої коаліції, з іншого – стала інструментом політичних торгів. Водночас, попри те, що про пакетне голосування доволі часто згадували, жодна політична сила не вдалася до внесення змін чи зміни Регламенту ВР стосовно процедури ухвалення рішень у парламенті. Отже, пакетне голосування, як технологія ухвалення державно-владних рішень, була використана політичними акторами лише в умовах глибокої політичної кризи та високого ступеня політичного ризику – можливості небажаних наслідків політичних рішень, пов'язаних з політичними подіями, які здатні принести значні втрати учасникам в реалізації їх інтересів. До речі 2004 рік не був «відкриттям» технології пакетування. Під час так званої «спікеріади» у травні 1998 року, коли на основі мажоритарно-пропорційної системи виборів було сформовано надзвичайно розмаїтий парламент з фракцій Комуністичної партії України, блоку Соціалістичної і Селянської партій ("Лівий центр") боку, Народно-демократичної партії, Народного руху, Соціал-демократичної партії (об'єднаної), Партії зелених, уперше прозвучала пропозиція пакетного голосування стосовно кандидатури спікера. Праві партії, які на той час мали недостатній ресурс у вигляді депутатських мандатів, щоб скласти конкуренцію лівим силам, у першу чергу Комуністичній партії, вдалися до блокування роботи парламенту та, як спосіб виходу з політичної кризи, запропонували пакетне голосування [10].

На сьогодні проведення процедури пакетного голосування передбачається регламентами деяких районних рад. Пакетним є одночасне голосування за два і більше проектів рішень районної ради. До пакетного голосування можуть бути включені будь-які питання (проекти рішень) порядку денного, визначені районною радою шляхом голосування в день пленарного засідання. У разі не підтримки проектів рішень пакетного голосування, кожен із проектів рішень, включених в пакетне голосування, голосується окремо.

Важливою стратегією підвищення політичної прохідності рішень є перенесення розгляду питання у більш сприятливу сферу. Як приклад можна навести заяву вна українському саміті «Чи можуть справжні реформи бути реалізованими в життя?» щодо відтермінування на декілька місяців розгляду у Верховній Раді України питання впровадження Пенсійної реформи. Чи доцільно було вдаватися до перенесення терміну прийняття Пенсійного кодексу та чи підвищить дана стратегія політичну прохідність – питання залишається відкритим. У даній ситуації з одного боку, законопроект, завдяки тому, що відсутні ефективні комунікацій влади та

суспільства, набув характеристики непопулярного рішення ще на стадії розробки. Відповідно виправдати дії влади використовуючи інформаційний супровід буде надзвичайно складно. З іншого боку, економічна криза та почергове прийняття рішень, які зачіпають інтереси всієї громадськості, а не лише її окремих груп, сприяють формуванню ситуації, за якої суспільство може відмовитися від ролі «міноритарного акціонера» у прийнятті владно-державних рішень та оскаржити існуючу систему розподілу влади у суспільстві. Американський дослідник Гай Бенвеніст розглядаючи питання вибору шляхів розв'язання проблем, що виникли у формуванні державної політики, зауважує, що «цілі можуть бути конкретними, але не для всіх прийнятними. Навіть, якщо цілі більш менш є зрозумілими, можливості їх досягнення через відсутність згоди і розуміння завжди будуть невеликими. Специфіка проблем, будь-яке вирішення яких викличе розчарування та незадоволення, полягає у тому, що значення має не безпосереднє прийняття рішення, а сам процес пошуку виходу зі складної ситуації» [11, с. 32-33]. Такий підхід спонукає розглядати політичну прохідність рішень не лише у контексті вибору альтернатив та легітимації рішення, а й у системі відносин «влада-суспільство» та вести пошук стратегій її підвищення.

Оцінюючи стратегії політичної прохідності у системі забезпечення ефективності управління, безумовно потрібно відштовхуватися від критеріїв даної «ефективності». Якість державного менеджменту напряму залежить від рівноваги у політико-адміністративній системі. Здатність забезпечувати стабільність та впроваджувати ті механізми управління, до яких не лише готове, а й яких потребує суспільство – один із критеріїв ефективності управління. У процесі прийняття політико-управлінських, зокрема державо-владних рішень, закладається механізм, який держава та суспільство створюють та використовують для узгодження позицій заінтересованих сторін, пошуку консенсусу і примусового припинення протистояння заінтересованих сторін. У такому контексті технології підвищення політичної прохідності є частиною даного механізму.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Узагальнивши доробок учених стосовно визначення та пояснення політичної прохідності рішень не можна не помітити, що у дослідженні даного процесу достатньо чітко виокремлюється інструментальна, процедурна та ціннісно-нормативна складові.

Практика доводить, що використання стратегій політичної прохідності політико-управлінських рішень, є способом виходу з кризових та ситуацій підвищеного політичного ризику. Відповідно розробка стратегій підвищення політичної прохідності політико-управлінських рішень може цілком розглядатися як складова антикризового менеджменту.

Нові перспективи дана тема має і при розгляді політичних комунікацій у системі державного управління. Так Е. Тоффлер [12], пропонуючи тезу «мозаїчності демократії», звертає увагу на кризу форм та методів політичної комунікації, з допомогою яких традиційно забезпечувалося представництво інтересів у процесі вироблення курсу розвитку держави та прийнятті рішень. Маніпулятивні технології забезпечують стабільність, тому що традиційні комунікації не діють, а нові технології взаємодії не розроблені. Стратегії підвищення політичної прохідності спрямовані на побудову комунікацій, у тому числі й нових моделей, відповідно потребують подальшої розробки.

Список використаних джерел:

1. Дегтярев А. А. Проблема определения видов и критериев диагноза в политико-аналитической работе / А. А. Дегтярев. – М. : МГИМО, 2006 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: // www.politlab.org
2. Weimer D., Vining A. Policy Analysis. Concepts and Practice. – Prentice Hall, Enlewood Cliffs, 1992
3. Туронок С.Г. Политический анализ. Курс лекцій : учеб.пособие / С.Г. Туронок. – М. : Дело, 2005. – 360 с.
4. Крупник А.С. Теорія і практика прийняття управлінських рішень : навч. посібник / А.С. Крупник, К.О. Линьов, Є.М. Нужний. – К. : Вид. дім «ПРОСТІР», 2007. – 156 с.
5. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова КМ України від 15 жовтня 2004 р. N 1378 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1378-2004-%EF
6. Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами : Постанова КМ України від 18.05.2005 № 356 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=356-2005-%EF
7. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова КМ України від 29.11.2009 № 1302 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1302-2009-%EF
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова КМ України від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення : Проект Закону України від 26 січня 2009 реєстр. № 3654 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=3654&skl=7
10. Стенограма від 28 травня 1998 р. Засідання двадцяте. Сесійний зал ВР України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/skl3/BUL31/280598_20.htm
11. Беневисте Г. Овладение политикой планирования : пер.з англ. / Г. Беневисте– М. : Издат. группа «Прогресс». – 304 с.
12. Тоффлер Е. Третя Хвиля : пер.з англ. / Е. Тоффлер– К. : Видавничий дім "Всесвіт", 2000. — 475с.

Стаття надійшла до редакції 11 квітня 2011 року.

ТОВ "ДКС Центр"