

УДК 323:351.862.4

Вінникова Н.А.
Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна

ПОЛІТИЧНЕ РІШЕННЯ У СПЕКТРІ СУЧАСНИХ МОДЕЛЕЙ ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Представлена спроба виявити особливості процесу формування і реалізації політичних рішень крізь призму сучасних моделей політичного управління, а саме концепції нового публічного менеджменту, теорії політичних мереж, концепцій гарного управління і багаторівневого урядування. Запропоновано логістичну схему компаративного аналізу процедурних етапів творення політичних рішень.

Ключові слова: політичне управління, політичне рішення, публічний менеджмент, політичні мережі.

Винникова Н.А.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ В СПЕКТРЕ СОВРЕМЕННЫХ МОДЕЛЕЙ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Представлена попытка выявить особенности формирования и реализации политических решений сквозь призму современных моделей политического управления, а именно концепции нового публичного менеджмента, теории политических сетей, концепций хорошего управления и многоуровневого управления. Предложена логистическая схема компаративного анализа процедурных этапов создания политических решений.

Ключевые слова: политическое управление, политическое решение, публичный менеджмент, политические сети.

Vinnykova N.A.

POLITICAL DECISION IN THE SPECTRUM OF MODERN POLITICAL GOVERNANCE MODELS

This article is an attempt to identify the characteristics of the formation and implementation of political decisions in the light of current models of political governance, namely, the concept of New Public Management, theories of Political Networks, conceptions of Good Governance and Multi-Level Governance. We propose a logistic scheme of comparative analysis of the procedural stages of creating political decisions.

Key words: political governance, political decision, public management, policy networks.

Сучасна держава повинна швидко реагувати на об'єктивні виклики політичного розвитку, бути гнучкою у визначенні своєї стратегії, ефективною і потужною в реалізації завдань модернізації, соціально відповідальною перед своїми громадянами. Водночас процеси глобалізації спричинюють зміни балансу сил між акторами в системі політичного управління, створюючи нові завдання державі. Стає нагальною потреба в нових теоретичних підходах власне до

політичного управління та розуміння критеріїв його ефективності. Враховуючи, те що Україна на поточному етапі свого державотворення потребує якісно нових алгоритмів урядування, актуальним, на нашу думку, уявляється звернення до питання процедурних особливостей прийняття політичних рішень у контексті сучасних моделей політичного управління.

Проблематика політичного управління належить до спектру тем, які ніколи не втрачати своєї актуальності та інтересу з боку науковців. Теоретико-методологічні орієнтири дослідження політичного управління закладені у роботах М. Вебера,

Д. Істона, С. Ліпсета, П. Бурдье, Н. Лумана та багатьох інших.

Сучасні спроби концептуалізації політичного управління переносять акцент з розробки менеджеріальних моделей поведінки учасників управлінських систем на виявлення факторів, які можуть посилити ефективність прийняття рішень і забезпечення послуг у системі державного управління (А. Апетреї [1], П. Інграхам [2], М. Лафферті [3], С. Осборн [4], М. Родес, Й. Мьорфі, Дж. Муір, Дж. Мюррей [5]). Дослідження тенденцій розвитку політичного управління все більше концентруються навколо партисипаторних практик громадянського сектору в системі політичного адміністрування: Л. Ган, А. Хінна, Ф. Монтедуро [6], Дж. Елліг, М. МакТіг, Г. Врей [7], С. Левелін, С. Брукс й А. Махон [8].

Політичне рішення як об'єкт наукового пізнання має суттєвий теоретичний доробок і досі не залишається поза увагою вчених. Створивши модель узагальненої конфігурації процесу прийняття рішень як колективного акта, Гарольд Лассуел заклав основи напряму в політичній науці, який у подальшому отримав назву „теорія прийняття політичних рішень” [9]. На початку свого становлення теорія прийняття рішень ототожнювалася з дослідженнями операцій і фактично була зорієнтована на вирішення добре структурованих проблем та застосування кількісних методів дослідження (Ч. Ліндблом [10], І. Дрор [11], Р. Нойштадт і Р. Мей [12]). З урахуванням особливостей розвитку соціальних систем у сучасній теорії прийняття рішень утворився і набув широкого розвитку другий напрям, що базується на врахуванні організаційних, інтелектуальних і психологічних здібностей людей: Р. Астье і Р. Доуз [13], Дж. Куклінські та П. Куїрк [14], Р. Лоу і Д. Редлоуск [15], Дж. Льовенштайн і Дж. Лернер [16], М. Штінберген, Д. Хангартнер та Е. Вріес [17]).

Тематика політичного управління і державного адміністрування в українській політичній науці залишається на піку актуальності. Найважливіші аспекти політичного менеджменту є предметом дослідження як для політологів, так і фахівців з державного управління. Особливістю вітчизняних досліджень щодо проблем політичного управління є ретельне вивчення західних менеджеріальних моделей і пошук шляхів впровадження їх у реалії українського соціополітичного простору (І. Василенко [18], Ю. Ватуля [19],

Д. Сльчанінов [20], В. Зінкевичус [21], В. Козуб [22], О. Лозовицький [23], М. Пасічник [24], В. Токовенко [25] та інші). Зв'язок політики й адміністративного управління, механізми і технологічні аспекти формування і реалізації управлінських рішень у державному управлінні комплексно розкрито у працях В. Бакуменка [26], О. Валевського [27], С. Кравченка [28], Л. Усаченка [29].

Загалом же останнє двадцятиріччя відзначено домінуванням декількох концептуальних підходів до політичного управління – це теорія Нового публічного менеджменту (New Public Management), модель належного управління (Good Governance), концепція політичних мереж (Policy Network). Зі стрімким розвитком глобалізаційних процесів і функціональною трансформацією державних інститутів сформувався підхід багаторівневого управління (Multi-Level Governance).

Не дивлячись на значний доробок наукової концептуалізації проблем, пов'язаних із політичним управлінням, не можна оминати очевидну парадоксальність: кластери з теорій політичного управління і теорій політичного рішення формуються і розвиваються паралельно. Крім того, у багатьох дослідженнях, що вивчають питання політичного управління, зберігається не лише традиція його ототожнення з державним управлінням, а й відповідно теорія прийняття політичних рішень розглядається як складова частина теорії державного управління. Такий підхід, на нашу думку, не дозволяє вийти за рамки кола питань, пов'язаних із розподілом і реалізацією повноважень державної влади, з адміністративним управлінням. Поза фокусом уваги залишається регулятивна діяльність недержавних політичних інститутів, використання власне політичних технологій управління. Враховуючи те, що політико-управлінські рішення є технологічним втіленням акту влади і кореневою категорією політичних процесів, уявляється доцільним звернення до компаративістського аналізу детермінант формування й реалізації рішень у рамках сучасних концептуальних менеджеріальних моделей. Такий підхід дозволить нам по-перше, з'ясувати ключові особливості зазначених моделей, а по-друге, виявити найбільш оптимальні управлінські стратегії відносно сучасних трендів розвитку соціополітичного простору. Для визначення критеріїв порівняння необхідним видається

розкриття сутнісних засад концепту політичного управління.

Ідею управління та спроби її концептуалізації можна простежити протягом розвитку цивілізації. Управління є актом здійснення влади і водночас процесом прийняття рішень, який визначає очікування у вигляді цілей, наділення відповідними повноваженнями для реалізації задуманого і оцінки результатів діяльності. Поняття управління може бути використано в декількох контекстах, таких як корпоративне управління, глобальне управління, державне управління та місцеве самоврядування. У випадку бізнес-підприємств або таких некомерційних організацій, як університети або інші державні/приватні установи, управління належить до процесів і права прийняття управлінських рішень для конкретної сфери відповідальності.

Певний дисонанс у дефініції цього поняття створюють такі терміни, як „публічна політика”, „державна політика”, „суспільна політика”, використовувані для характеристики процесів управлінської діяльності. На наш погляд, видається важливим підкреслити, що політичне управління включає у себе і способи впливу на державу з метою здійснити зміни у формуванні політичного курсу в тій чи іншій сфері (різні види лобізму, інституційне представництво тощо). Тому уявляється більш коректним використання терміна „публічне управління”.

У загальних рисах можна визначити три шляхи здійснення публічного управління:

- за допомогою методів, які регулюють діяльність уряду і державної бюрократії;
- через мережу державно-приватного партнерства або у співпраці з громадськими організаціями;
- завдяки використанню ринкових механізмів, де ринкові принципи конкуренції служать для розподілу ресурсів при роботі в державному регулюванні.

Ці модальності управління часто інтерпретують у термінах ієрархій, ринків і мереж.

Необхідно зазначити відмінність між поняттями управління і політики. Політика включає у себе процеси, за якими групи людей (можливо, з різними думками чи інтересами) досягають колективних рішень, які для групи є зв'язуючим стимулом у реалізації спільної політики. Управління складається більшою мірою з адміністративних і процесуально

орієнтованих елементів, на відміну від антагоністичних у політичному полі.

Серед багатьох інших інтерпретацій найбільш оптимальним щодо сучасних уявлень про суспільно-політичний розвиток є визначення політичного управління, зафіксоване в одному з проектів Програми розвитку ООН, згідно з яким управління визначається як правила політичної системи для вирішення конфліктів між акторами та адаптації рішень (законність), належного функціонування інститутів та їх прийняття суспільством (легітимність) і стимулювання ефективності урядування й досягнення консенсусу демократичними засобами (партисипаторність) [30]. Тобто концептуальний трикутник законодавчого закріплення, інституційних механізмів легітимації та способів політичної участі забезпечує критеріальність аналізу моделей політичного управління. Серед окреслених нами концептуальних підходів мабуть найбільшого резонансу й неоднозначних оцінок у науковому дискурсі набула модель Нового публічного менеджменту.

Термін Новий публічний менеджмент (НПМ) (New Public Management) було введено у 80-х роках ХХ ст. і концептуалізовано британським дослідником К. Худом [31]. Витоки цієї концепції часто пов'язують із доктриною економічного раціоналізму. Новий термін було впроваджено для позначення програм реформування державного управління. Головним завданням моделі НПМ стало підвищення функціональної ефективності діяльності державних адміністративних структур шляхом введення організаційних принципів і практик за аналогом бізнес-компаній. Визначальна ідея цієї доктрини полягала у тому, що ринково-орієнтований менеджмент державного сектору приведе до більшої економічності урядів без негативних побічних ефектів для інших суб'єктів.

Деякі автори визначають Новий публічний менеджмент як розщеплення великих бюрократичних утворень на менші, фрагментовані, запровадження конкурентних засад взаємодії між різними державними установами, а також між державними установами та комерційними підприємствами [32]. Визначений таким чином, НПМ був важливим стимулом політики державного управління по всьому світу, з початку 1980-х років до початку 2000-х років. Головним завданням у реалізації моделі Нового публічного менеджменту, насамперед, було покінчити з неефек-

тивністю великого централізованого бюрократичного апарату та ієрархічними формами інституційного забезпечення традиційного державного управління.

Теорія Нового публічного менеджменту, в порівнянні з іншими теоріями політичного управління, орієнтована на результати та ефективність, за рахунок кращого управління державним бюджетом, що може бути досягнуто шляхом застосування конкуренції у приватному секторі, в організаціях державного сектора, наголошуючи на впровадженні економічних принципів керівництва. У контексті Нового публічного менеджменту одержувачі державних послуг інтерпретуються як клієнти, і, навпаки, громадяни розглядаються в якості акціонерів [33].

Функціонально-процедурне забезпечення реалізації моделі Нового публічного менеджменту базується на теорії раціонального вибору. Раціонально-економічна модель – це модель пошуку ідеального рішення. Раціональні рішення – це такі рішення, які сприяють максимальному досягненню цілей у найбільш економічно ефективний спосіб, отже, в оптимальному з усіх можливих варіантів. Такий сценарій стає можливим, коли особа (управлінець), яка приймає рішення, намагається систематично і неупереджено шукати оптимального вирішення проблеми з урахуванням усіх альтернатив за наявності докладної інформації.

Спочатку громадяни визначають свої уподобання, а потім приймаються рішення для досягнення ефективності на основі раціонального судження з орієнтацією на максимальну очікувану корисність. Формальний раціональний процес прийняття рішень із метою отримання найбільшої вигоди визначають таким чином:

- окреслення проблеми;
- визначення критеріїв рішення;
- верифікація критеріїв;
- генерування альтернатив;
- ранжування альтернатив за кожним критерієм;
- пошук оптимального рішення [34, с.3-4].

Слід зазначити, що на сьогоднішній момент є досвід реалізації НПМ у різних умовах. Позитивним можна визнати те, що приватизація і ринок дозволили зробити державне управління та суспільний сектор більш чутливими до економічної кон'юнктури, конкурентоспроможними і ощадливими. Найрадикальніші реформи у дусі Нового публічного менеджменту проходили у таких країнах, як: Австралія,

Канада, Нова Зеландія, Великобританія, США, а також у Данії, Норвегії, Швеції. Однак важливо зазначити, що НПМ не вирішив проблеми контролю за відповідністю діяльності держави суспільним потребам і цінностям.

Багато дослідників відзначають недоліки, проблематичність і конфлікт, які закладені у самій моделі. З одного боку, модель сформована таким чином, що всі її елементи аналогічні елементам управління бізнес-структурою. А з іншого – названа модель передбачає управління публічною сферою, тобто така модель не може на всі сто відсотків збігатися з моделлю управління у бізнесі. Зауважимо, що у бізнесі немає протиріччя між економічною ефективністю і соціальною справедливістю. Інакше стоїть питання у державному (публічному) управлінні, де істотну роль відіграє соціальна справедливість.

Окрім дослідники вважають, що Новий публічний менеджмент як доктрина політичного управління вже минув пік своєї популярності і наразі увійшов у стадію занепаду. Зокрема професор Лондонської Школи Економіки П. Данлеві вважає що НПМ „мертвий і вістря змін зрушило до ери цифрового управління (digital governance), концентруючись на реінтеграції проблем урядового контролю і впровадження веб-комунікацій у структурах державного управління” [32]. У своїй книзі „Погані самаритяни” південнокорейський науковець Ха-Чжун Чанг стверджує, що реформи, зумовлені поширенням НПМ, сприяли збільшенню, а не зменшенню корупції у державному управлінні внаслідок збільшення контактів держслужбовців з приватним сектором, створюючи нові можливості для її проявів. Дослідник підкреслює, що корупція завжди існує через занадто велику кількість ринкових механізмів у державному управлінні [35].

Критиці піддавалися й інституційно-процедурні особливості прийняття і реалізації політико-управлінських рішень у контексті підходу НПМ, які ґрунтуються на теорії раціонального вибору. Американська дослідниця Д. Стоун доводить, що раціональні моделі, запозичені з економіки, не дають комплексного уявлення про розвиток політико-управлінських процесів. Принципи економічної сфери не мають бути прототипами для конкретної моделі прийняття політичних рішень. Дослідниця стверджує, що економічна раціональність часто заміщує політичну реальність з її

аккомодациєю конфлікту інтересів, пошуку компромісів, цінностями, відмінними від економічної ефективності, таких як свобода, справедливість тощо [36].

Порівняльний аналіз менеджеріальної реформи змусив дослідників критично поставитися до попередньої теоретичної парадигми й виробити нову.

Близькою за змістом стала концепція „Governance” (управління/урядування) або як її ще називають „Good governance” (гарне/належне урядування). Огляди використання і походження терміна „Governance” відзначають, що цей термін було вперше введено в нормативному контексті. Термін з’явився в 1997 р. в рамках Програми розвитку ООН. Світовий Банк використовує цю концепцію при наданні позик країнам третього світу. Після перегляду ролі політико-адміністративної системи в інтересах соціального розвитку міжнародними організаціями було розроблено критерії ефективного управління, згідно з якими „Governance” визначається як управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства. „Належне управління” будується на основі принципів поділу влади, народовладдя, виборності та змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади, верховенства закону, політичного плюралізму та транспарентності, партисипативності, незалежності засобів масової інформації, має демократичний характер. Концептуальні засади „Належного управління” визначили й певну специфіку процедурних аспектів процесу прийняття рішень у рамках означеної стратегії. Процес прийняття рішень широко визнається як фундаментальна функція в організації управлінської діяльності та її ефективність залежить від якості рішень. Оскільки рішення розглядаються як ключ до успіху, домінуючі підходи у теоріях і практиці управління описують роль творення рішень як сутність виконавчої діяльності.

Реалізації управлінської стратегії „Належного управління” відповідає суспільно-орієнтована модель прийняття рішень, згідно з якою важливим завданням у прийнятті рішень є задоволення сфер, які знаходяться у сфері відповідальності осіб, які приймають рішення. Ключовою проблемою у цій моделі є завдання вибору стратегій в управлінні підзвітності соціальним групам і нормам.

Цей підхід прийняття рішень ґрунтується на ідеї про те, що реальність є соціально сконструйованою. Це означає, що члени суспільства мають спільне розуміння соціального контексту та його аналізу. Суспільство та суспільні норми у вигляді культури і цінностей впливають на визначення легітимності конкретної дії. Таким чином, рішення, які приймають у рамках моделі „Good Governance” мають бути не тільки орієнтованими на економічну вигоду, але й гарантувати суспільну легітимацію. Дослідники виділяють декілька груп соціальних детермінант, які впливають на прийняття рішень.

Соціальні впливи походять від санкцій, які можуть бути застосовані, якщо громадяни не будуть діяти у суспільно законні способи.

Миметичні (mimetic англ.) впливи походять від соціального конформізму – необхідності дотримуватися того, що роблять інші. Через комплексність соціального життя знайти оптимальне рішення часто буває важко. Один із способів боротьби з цією складністю – копіювати інших. Саме миметичний тиск впливає на наслідування традиційних або рутинізованих правил старих моделей управління.

Нормативні впливи стосуються особистісних і суспільних цінностей. Деякі моделі управління намагаються впроваджувати певні цінності (наприклад, концепція „Good Governance” передбачає впровадження принципів транспарентності у суспільно-політичне життя). Однак процес прийняття рішень є також опосередкованим зовнішніми нормативними впливами, а саме: релігійними, культурними, професійними тощо. У державному секторі, така модель рішень є свого роду алгоритмом оцінки діяльності уряду, регулюючих органів тощо. За рахунок адаптації технік, які розглядаються як раціональні, сучасні і прогресивні, можна підвищити легітимність організації [37].

Сучасна практика управління дистанціюється від раціональності, віддаючи перевагу неформальним, гнучким і комунітарним методам прийняття рішень. Звернення дослідників до комунітарних практик прийняття політичних і управлінських рішень та з’ясування змісту поняття „загального блага” – відповідь на нещадну руйнівну силу ринку.

Трансформація політичного управління передбачає перехід від бюрократичної організації, що будується за принципом

домінування і підпорядкування, до „горизонтальної” взаємодії рівних партнерів, концептуальним утіленням якої є теорія політичних мереж.

Розширення практики передачі окремих державних функцій недержавних гравців, а також формування інтегрованого уряду, орієнтованого на надання комплексних суспільних послуг, які виявилися наслідком зростання вимог громадян до ефективності державного управління за одночасної утилітизації потреб населення у політико-адміністративній сфері, у свою чергу, пов'язані із трансформацією комплексу форм цілеспрямованої активності держави та витісненням низки жорстких форматів на периферію практичного використання, що зумовлюють виникнення кооперативних моделей взаємодії в сучасній практиці функціонування політичних і управлінських інститутів.

Вихід політики та управління за межі національних кордонів, що супроводжується появою наднаціональних структур і дисбалансує традиційну структуру центрів впливу і прийняття рішень, відкриває позатериторіальний вимір даної сфери, піднімає проблему розмивання державного суверенітету і, як наслідок, вимагає з боку держави пошуку нових шляхів до самозбереження та легітимації в якості ключового політичного актора, у тому числі за рахунок формування й розвитку потенціалу таких майданчиків для прийняття рішень, які засновані на горизонтальних комунікаціях (включаючи неформальні інтеракції), балансуванні інтересів та ефективному обміні ресурсами.

Мережевий підхід є відносно молодим теоретичним конструктом, розвинутим у 50-60-і рр. ХХ ст., – саме в цей період державна політика у США почала розглядатися як продукт взаємодії бюрократичних кіл, законодавчих органів влади та представників зацікавлених груп. Проте, становлення цього підходу відбулося дещо пізніше – у 70-80-і рр. ХХ ст. в рамках європейської (переважно англійської та німецької) і американської дослідних шкіл. У витоків цього напрямку суспільно-політичної думки стоять такі автори, як Дж. Марч, Д. Марш, Р. Родес, М. Сміт і деякі інші науковці, дослідження яких стали основою, з одного боку, для первинного теоретичного оформлення мережевого підходу і концепту мереж в політико-адміністративному дискурсі, з іншого – для подальших розробок даного предметного поля.

Виникненню й розвитку мережевого підходу сприяє реальна практика функціонування сучасних держав, насамперед, держав західного світу. Розширення масштабів і напрямів залучення ресурсів зовнішніх акторів для виконання традиційно державних функцій, розвиток внутрішньої інтеграції, яка відбувається як у сфері функціональних напрямків діяльності владно-управлінських інститутів, так і між ключовими рівнями управління; передача міждержавним структурам традиційної частини державних повноважень і формування наднаціональної категорії влади – всі ці тенденції вимагають перегляду підходів до політичного управління і до процесу прийняття рішень зокрема.

Поняття „управлінська мережа”, що широко використовуване у цій роботі, прямо пов'язане з англійським терміном „policy network”, чітко локалізованим у західній науковій літературі та політичному дискурсі. Визначення управлінської мережі передбачає наявність спільної проблемної ситуації у сфері конкретної політики, вирішення якої сприяє існування мережі, а також особливий тип відносин між членами мережі. Визначають такі універсальні характеристики мереж, як їх рухливість і динамічність, наявність взаємного інтересу учасників, використання як структурних (нормативних), так і особистих відносин. Мережева теорія пропонує таке бачення політичного, в якому відносини між суб'єктами відіграють більш важливу роль, ніж атрибути цих суб'єктів (їх природа, характеристики, властивості, вплив).

Політико-управлінські мережі відрізняються від інших типів мережевих структур насамперед тим, що поєднують державних і недержавних акторів. На думку одного з теоретиків мережевого підходу Д. Ноука, „внутрішньоорганізаційні мережі дають нам можливість описати і проаналізувати всіх істотних політико-управлінських акторів – від представлених у парламенті партій та урядових відомств до бізнес-асоціацій, профспілок та інших громадських об'єднань” [38, с.3]. Крім того, у подібних мережах одночасно діють як офіційні норми, так і неформальні правила гри та йде інтенсивний обмін владними, економічними, інформаційними та іншими ресурсами, заснований на кооперативних інтересах, стійких комунікаціях, соціальних взаємозв'язках і укладених між акторами конвенціях

Важливою особливістю мережевого підходу є акцент на процесуальних аспектах прийняття рішень. Головний пріоритет віддається встановленню і підтримці належних контактів, постійній комунікації між сторонами, збереженню морально стійкого характеру відносин між учасниками проекту, а не просто рішенням конкретного завдання. При розв’язанні конкретних проблем політичні актори дотримуються своєрідної кооперативної культури, яка ґрунтується на принципі консенсусу. Учасники мережі не шикуються в ієрархії: з точки зору можливостей формування спільних рішень – всі вони рівні. Іншими словами, спостерігаються не вертикальні відносини, а горизонтальні.

Мережевий аналіз процесу прийняття конкретних управлінських рішень показує, що мережеві механізми відіграють принципову роль як на етапі обговорення, так і на етапі впровадження рішення, аж до повної зміни ідеології та схеми реалізації рішення. Залежно від підсумків процесу прийняття політичного рішення і того, яким чином воно імплементується в життя, залежить подальше функціонування політичної мережі. Розпад мережі зазвичай відбувається при досягненні поставлених цілей, коли подальше існування мережі є недоцільним.

Трансформація мережі, як правило, відбувається після проведення експертизи результатів прийнятого рішення. За результатами проведеного аналізу органи влади або групи інтересів можуть виступити з ініціативами, спрямованими на поліпшення та доопрацювання окремих аспектів вже прийнятого та імплементованого рішення.

Серед переваг мережевого підходу до аналізу процесу прийняття політичних рішень ключовою, на наш погляд, є те, що вона якнайкраще відповідає поточним реаліям формування політичних процесів, які включають елементи усіх рівнів управління: від глобального до місцевого.

Концепцією, яка конкретизує розшарування повноважень і функцій між різними рівнями владних інститутів стала модель багаторівневого управління (Multi-Level Governance), розвинута у рамках дослідження європейської інтеграції. Означена концепція стала результатом дослідження нових європейських структур, оформлених Маастрихтським договором. Модель багаторівневого управління будується на ідеї про мультиплікативність інтеракцій між владними структурами у

процесі формування глобальної політичної економіки. Цей підхід висвітлює приховане переплетення між внутрішнім і міжнародним рівнями управління [39].

Багаторівневе, поліцентричне і багатoshарове управління підкреслює дисперсію прийняття рішень від місцевого до глобального рівня. Останнім часом ця модель вивчається на перехресті досліджень європейської інтеграції та децентралізації, федералізму та міжнародних організацій, публічної політики та державно-приватного управління, місцевого самоврядування і транснаціонального управління (Б. Колер-Кох, А. Бенц, Ф. У. Паппі та К. Геннінг, Ф. Шарпф, М. Яхтенфукс та інші)

Багаторівневого управління характеризує зміну відносин між учасниками, розташованими на різних територіальних рівнях, як з державного, так і приватного секторів. Концепція багаторівневого управління перетинає традиційний поділ на внутрішню і міжнародну політику і висуває на перший план процес зменшення відмінностей між окресленими сферами в контексті європейської інтеграції. Модель багаторівневого управління було спочатку розроблено на основі вивчення політики ЄС і потім екстрапольовано на прийняття рішень. Перші пояснення визначають багаторівневе управління як систему безперервних переговорів між урядовими інститутами на декількох територіальних рівнях і описували, як наднаціональні, національні, регіональні та місцеві органи влади обплутані політичними мережами [40]. Розробники цього підходу наголошують на одночасному збільшенні складних взаємодій між державними органами і посиленні ролі недержавних акторів, які мобілізовані у політиці згуртування і в політиці ЄС у цілому.

Поєднання комунітарного методу прийняття рішень із широким спектром спільних політик є наслідком глибокого переплетення рівнів національних політики держав-членів з рівнем політик ЄС. Це переплетення є одним із основних принципів моделі багаторівневого управління, яка описує Європейський Союз як політичну систему взаємопов’язаних інститутів, що існують на різних рівнях і мають унікальні політичні характеристики. Політична система ЄС складається з європейського рівня (інститути ЄС), національного рівня (урядові інститути держав-членів) і регіонального рівня. Ці рівні взаємодіють один з одним у двох напрямках: по-перше,

між різними рівнями влади (вертикальний вимір) і, по-друге, з іншими відповідними акторами в межах одного рівня (горизонтальний вимір).

Вертикальний вимір окреслює взаємодії між вищими та нижчими рівнями влади, включаючи їх організаційні, фінансові та інформаційні аспекти. Тут зміцнення місцевого потенціалу та стимули для ефективності субнаціональних рівнів влади є найважливішим завданням для підвищення якості та узгодженості політичного управління. Горизонтальний вимір апелює до угод про співпрацю між регіонами або між муніципалітетами. Такі угоди стають все більш поширеними, як інструмент підвищення ефективності місцевих державних послуг та реалізації стратегій розвитку. Специфіка названої моделі полягає у тому, що визначення окремих політичних механізмів і загального макроекономічного курсу знаходиться на різних рівнях.

Для опису процесу творення політичних рішень у рамках означеної моделі Ф. Шарпфом було запропоновано описовий підхід багаторівневого переплетення (Multi-Level Entanglement), згідно з яким багаторівневі переплетення являють собою переговорні системи, які виникають через творення рішення у форматі торгу. Структури багаторівневого переплетення формуються, коли актори різних рівнів при виконанні своїх завдань представлені один одному і досягають спільних рішень або координують політику. Політична координація можлива за умови взаємного пристосування, конкуренції або ієрархічного керування [41]. Останнє положення дещо обмежує поле аналізу процедури прийняття рішень. Переговори є тільки першою сходинкою у власному процесі прийняття рішень. Переплетення відбувається надалі в тіні ієрархічних рішень або демократичних рішень більшості. Подібний процес є характерним для всіх неформальних систем переговорів у ЄС, у тому числі і для змін договорів, що мають бути ратифікованими у національних парламентах: сторони, котрі входять до багаторівневого переплетення, мають враховувати потенційні загрози вето власних інстанцій, які приймають рішення, що може призвести до компромісу або стати перешкодою для цього.

Хоча вихідним пунктом моделі багаторівневого управління стала Європа,

останні дослідження виявляють дисперсією повноважень від центральних органів управління у країнах Латинській Америці, Азії та Північної Америки. За останні двадцять років тенденції до децентралізації суттєво проявляються у державах Латинської Америки, так само, як і в європейських країнах, а перша декада XXI сторіччя позначилася децентралізацією політичних систем деяких держав південно-азійського регіону. Кількість урядових і неурядових міжнародних організацій суттєво зросла, а також зросли масштаби їхньої діяльності та інструменти впливу на формування рішень. Водночас зауважимо: протиставляти систему європейського управління національному управлінню означало б, що ми не враховуємо той факт, що сучасні держави також формують багаторівневе управління. Завдання, яке має бути вирішено за допомогою багаторівневої моделі, полягає не у простому розділенні повноважень на різних рівнях, а в аналізі переплетення різних політичних ініціатив у процесі врядування.

Наша спроба застосувати крос-компаративістський підхід до аналізу сучасних моделей політичного управління і концептуальних підходів до прийняття рішень виявила певні особливості розвитку цього напрямку досліджень.

По-перше, концепції політичного управління визначають функціональні й рольові характеристики учасників управлінських процесів, а також формат взаємодії між ними, однак недостатньо розкривають особливості процесу формування і реалізації рішень (виняток становить модель багаторівневого урядування, яка власне і базується на експлікативній моделі творення рішень у форматі багаторівневого переплетення).

По-друге, моделі Нового публічного менеджменту і Належного управління орієнтовані більшою мірою на цілепокладання з точки зору прийняття рішень, ніж на опис процедурних аспектів.

По-третє, майже у всіх розглянутих підходах поза фокусом аналізу залишається питання легітимації прийняття політичних рішень та оцінка їхньої ефективності.

Ураховуючи вищезазначене, спробуємо сформулювати крос-компаративістську класифікацію сучасних концепцій політичного управління.

Модель політичного управління	Засади цілепокладання	Учасники політико-управлінського процесу	Модель прийняття рішень
Новий публічний менеджмент	Ринково-орієнтований менеджмент державного сектору	Державні установи – бізнес-суб’єкти з надання послуг Громадяни – клієнти й акціонери	Модель раціонального вибору
Належне управління	Соціально-орієнтовані принципи концепції „загального блага”	Державні установи – гарант легітимності політичних рішень Громадяни – свідомі актори політичного процесу	Ціннісно-нормативна модель
Мережеве управління	Де-вертикалізація інституційно-процесуальних засад управління	Актори державного, бізнес- і громадянського секторів	Комунікативна модель
Багаторівневе управління	Трансформація державного суверенітету в умовах глобалізації й децентралізація владних повноважень	Політичні інститути над-національного рівня, державні установи, органи місцевого самоврядування; транснаціональні актори	Комунікативна модель багаторівневого переплетення

Зазначимо, що всі чотири підходи є комплементарними, з можливістю адаптації різноманітних моделей прийняття рішень. Наприклад, політичні процеси, що відбуваються в Європейському Союзі інституціоналізовані у форматі моделі багаторівневого управління з формуванням транснаціональних мереж, у яких ведуться переговорні процеси, засновані на раціональному виборі. Визначальними принципами функціонування політичної системи ЄС визнані ключові ідеї концепції Належного урядування.

Оскільки публічна політика і соціальні програми все частіше адмініструються через складну мережу інститутів державно-приватного партнерства, оцінити їхню ефективність достатньо складно. Впровадження нових підходів, у першу чергу мережевого, покликане підвищити ефективність держави як суб’єкта політичного управління і водночас знизити витрати, пов’язані з необхідністю виконання її соціальних зобов’язань. Очевидною є потреба прийняття державою нової ролі, що дозволяє погоджувати різні суспільні інтереси в ухваленні політичних рішень. У той самий час при оцінці ефективності управлінської діяльності держави не можна використовувати ті самі критерії, що й під час оцінки діяльності корпорацій.

Враховуючи усе вище зазначене, зауважимо, що подальшого дослідження потребують питання ефективності меха-

нізмів координації процедурних інструментів формування рішення на національному, субнаціональному (регіональному та місцевому) і глобальному рівнях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Apetrei A. Public Management: Organizations, Governance, and Performance / A. Apetrei. – Cambridge University Press, 2011. – 317 p.
2. Ingraham P. W. The Art of Governance: Analyzing Management and Administration / P. W. Ingraham, L. E. Lynn. – Georgetown University Press, 2004. – 238 p.
3. Lafferty M. Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function William M. Lafferty. – Edward Elgar Pub, 2004. – 377 p.
4. Osborne S.P. The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance / S. P. Osborne Routledge, 2009. – 432 p.
5. Rhodes M.L. Public Management and Complexity Theory. Richer Decision-Making in Public Services / M. L. Rhodes, J. Murphy, J. Muir, J. A. Murray. – Routledge, 2012. – 232 p.
6. Gnan L. Conceptualizing and Researching Governance in Public and Non-Profit Organizations / L. Gnan, A. Hinna, F. Monteduro. – Emerald Group Publishing, 2013. – 263 p.
7. Ellig J. Government Performance and Results An Evaluation of GPRA’s First Decade / J. Ellig, M. McTigue, H. Wray. – CRC Press, 2011. – 321 p.
8. Llewellyn S. Trust and Confidence in Government and Public Services / S. Llewellyn, S. Brookes, A. Mahon. Routledge. – 2013. – 282 p.

9. Lasswell H. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis / H. Lasswell. – College Park, 1956. – 194 p.
10. Lindblom C.E. A Strategy of Decision / C.E. Lindblom, D. Braybrooke. – New York: The Free Press. – 1968. – 268 p.
11. Dror Y. Muddling Through – „Science” or Inertia // Y. Dror. – Public Administration Review. –1964. – №24. – P.153 – 157.
12. Neustadt R. E. *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers*. R. E. Neustadt, E.R. May. Reviewed by By Gaddis Smith. Summer 1986. – 329 p.
13. Hastie R. Rational Choice in an Uncertain World: The Psychology of Judgment and Decision Making / R. Hastie, R. M. Dawes. – 2nd Edition. Sage. – 2010. – 392 p.
14. Kuklinski J.H. Reconsidering the rational public: Cognition, heuristics, and mass opinion / J.H. Kuklinski, P.J. Quirk // Lupia, McCubbins, Popkin, eds., *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality* Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000. – PP. 153 -182.
15. Lau R.R. Advantages and disadvantages of cognitive heuristics in political decision making / R.R. Lau, P. D. Redlawsk // *American Journal of Political Science*. – 45(October) 2001. – PP. 951-971.
16. Loewenstein G. The role of affect in decision making / G. Loewenstein, J.S. Lerner // R. Davidson, K. Scherer, H. Goldsmith, eds., *Handbook of Affective Science*. New York: Oxford. – 2003. – PP. 619-642.
17. Steenbergen M. Choice under Complexity: A Heuristic-Systematic Model of Electoral Behavior / M. Steenbergen, D. Hangartner, C.E. de Vries. Midwest paper. – 2011. –<http://www.catherinedevries.eu/ChoiceUnderComplexity.pdf>
18. Василенко І.А. Адміністративно-державне управління в країнах заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина / І.А. Василенко. – К., 2006. – 120 с.
19. Ватуля Ю.О. Сучасні теорії та моделі державного управління у західній науці і практиці та Україна / Ю.О. Ватуля // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : [зб. наук. пр. / голов. ред. О. Ю. Амосов]. – 2010. – №1(2). – С. 90-99.
20. Єльчанінов Д. Б. Системологічні засади нового публічного менеджменту та належного врядування / Д. Б. Єльчанінов // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип.4 (31). – С. 32-48.
21. Зінкевічус В. О. Управління персоналом: особливості застосування принципів менеджменту на державній службі / В. О. Зінкевічус, С. К. Фурман, С. К. Хаджирадева. – Х.: Вид-во ХарПІДУ „Магістр”, 2004. – 124 с.
22. Козуб В.П. Розвиток теорії публічного адміністрування в контексті суспільних перетворень / В.П. Козуб // Теорія та практика державного управління : [зб. наук. пр. / голов. ред. О. Ю. Амосов]. – Х., 2010. – Вип. 4 (31). – С. 39-46.
23. Лозовицький О. Теорія управління – основа розвитку системи сучасного державотворення в Україні / О. Лозовицький // Публічне управління: теорія та практика. – № 2(6). – 2011. – С. 4-12.
24. Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США / М.В. Пасічник [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – №1 (9). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2009-1/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf.
25. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії / В. В. Токовенко. – К. : УАДУ, 2001. – 256 с.
26. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / В. Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
27. Валевський О. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства / О. Валевський. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 217 с.
28. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2008. – 294 с.
29. Усаченко Л. М. Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями : монографія / Л. М. Усаченко. – Х. : Вид-во ХУУП, 2008. – 343 с.
30. Evolution of the Governance Programm For Latin America and for the Caribbean [Електронний ресурс] / The United Nations Development Programme’s Regional Project on Local Governance for Latin America. – Режим доступу: http://web.undp.org/evaluation/documents/evaluation_fo_governance_inLAC.PDF
31. Hood C.C. The limits of administration / C.C. Hood. – London: Wiley, 1976. – 456 p.
32. Dunleavy P. New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance / P. Dunleavy, H. Margetts // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – July 2006. – № 16 (3). – PP. 467-494.
33. Aristovnik A. Performance budgeting: selected international experiences and some lessons for Slovenia / A. Aristovnik, J. Seljak. – MPRA Paper 15499, University Library of Munich, Germany. – 2009. – http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15499/1/MPRA_paper_15499.pdf
34. Bazerman M. Judgment in Managerial Decision Making / M. Bazerman. – New York, John Wiley. – 1998. – 256 p.
35. Chang H.-J. Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the secret history of Capitalism / H.-J. Chang, Bloomsbury Press, USA, 2008. – 276 p.
36. Stone D. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making (Revised Edition) / D. Stone. – W. W. Norton & Company; 3rd edition. – 2011. – 448 p.
37. Louzeau D. The corruption of management techniques by organizations / D. Louzeau, A. Langley, J.-L. Denis // *Human Relations*. – 2002. – № 55/5. – PP. 537-564.
38. Knoke D. Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany and Japan / D.

- Knoke. – Cambridge University Press, 1996.– 288 р.
39. Piattoni S. Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis / S. Piattoni // European Integration. – 2009. – № 31(2). – PP.163 –180.
40. Marks G. Structural policy and Multi-level governance in the EC / G. Marks //A. Cafruny and G. Rosenthal (ed.) The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond Boulder. – 1993. – PP.391– 411.
41. Scharpf F. The Joint Decision Trap Revisited / F. Scharpf // Journal of Common Market Studies. – 2007. – № 44. – PP. 845- 64.

УДК 323.3

Полторак В.А., Пожаров О.В.

Дніпропетровський університет імені Альфреда Нобеля

ПОЛІТИЧНА СТРАТИФІКАЦІЯ В СУЧАСНОМУ ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Аналізуються проблеми наявності та сутності в сучасному суспільстві політичної стратифікації, різних соціально-політичних груп, що мають неідентичне відношення до владних ресурсів. Виділяються такі різновиди політичної стратифікації, як природна, політично мотивована, політично невідворотна. Розглядаються питання інституціалізації владних нерівностей для реалізації різних цілей та різними методами, зокрема в Україні у процесі прийняття та корекції законодавства про вибори різними політичними силами.

Ключові слова: політична стратифікація, соціально-політичні групи, інституціалізація владних нерівностей.

Полторак В.А., Пожаров А.В.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРАТИФИКАЦИЯ В СОВРЕМЕННОМ ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Анализируются проблемы наличия и сущности в современном обществе политической стратификации, разных социально-политических групп, которые имеют неидентичное отношение к властным ресурсам. Выделяются такие разновидности политической стратификации, как естественная, политически мотивированная, политически неизбежная. Рассматриваются вопросы институционализации властных неравенств для реализации разных целей и разными методами в частности в Украине в процессе принятия и коррекции законодательства, про выборы разными политическими силами.

Ключевые слова: политическая стратификация, социально-политические группы, институционализация властных интересов.

Poltorak V., Pozharov A.

THE POLITICAL STRATIFICATION IN MODERN DEMOCRATIC SOCIETY.

The problems of availability and nature in modern society of political stratification, different social-politics groups, that have non-identical relation to government resources, are analyzed in the article. Such varieties of political stratification, as nature, politically motivated, politically inevitable are highlighted. The issues of government inequalities institutionalization for achieving the different aims by different methods in particularly in Ukraine in the process of legislation acceptance and correction, and about the election by various political forces are examined.

Key words: political stratification, social-politics groups, government interests institutionalization.