

Лекція 3. Процес прийняття політичного рішення та ефективність політичного управління.

1. Поняття політичного рішення та його особливості.
2. Типи і основні етапи прийняття політичних рішень.

1. Поняття політичного рішення та його особливості

Політичні рішення грають настільки важливу роль в практиці політичного управління. Окремі дослідники навіть ототожнюють політичне управління процесом розробки, прийняття та реалізації політичних рішень. Хоча у такому підході є певний елемент перебільшення, як і недооцінки інших структурних елементів політуправління (наприклад, політичного менеджменту). Однак, так чи інакше, але політичні рішення дійсно займають провідне місце в системі політичного управління, і повинні бути ґрунтовно проаналізовані.

Під політичним рішенням розуміють управлінське рішення, яке з'являється в результаті складного формального і неформального взаємодії політичних акторів, інститутів, соціальних груп, яке спрямоване і впливає, як правило, на все суспільство в цілому або на великі соціальні групи, має (або припускає в результаті реалізації) важливі соціальні, політичні, економічні та інші наслідки в масштабах держави, ряду держав або на міжнародному рівні.

Так, рішення виплатити або підвищити заробітну плату працівникам однієї установи не може вважатися політичним, в той час як рішення виплатити борги по зарплаті або збільшити її працівникам бюджетної сфери або якоїсь однієї галузі в масштабах всієї країни, безумовно, можна вважати політичним, оскільки для його реалізації потрібна робота всього державного апарату як по горизонталі, так і по вертикалі, а також тому, що воно може мати важливі політичні наслідки. Те ж саме можна сказати і про інші рішення в державних масштабах, не пов'язаних з політикою (рішення в галузі економіки, оборони, екології, природних ресурсів, охорони здоров'я і т. Д.), які за своєю суттю, тим не менш, є політичними. Наприклад, торгівля з тією частиною Донбасу, яка непідконтрольна Україні чи блокада. Рішення такого рівня і масштабу просто не можуть бути неполітичними, навіть якщо безпосередньо політику вони і не зачіпають.

Особливості політичних рішень зафіксовані в запропонованому вище визначенні, проте підкреслимо їх ще раз і уточнимо.

Політичне рішення:

- Зачіпає одну зі сфер життя суспільства в цілому чи інтереси великої соціальної групи, або всього населення (а не окремого колективу)
- Має серйозні соціальні наслідки і високу соціальну значущість (коригування політичного курсу, зміни в політичній системі)
- Відрізняється комплексним характером підготовки політичного рішення (проект політичного рішення готується не однією людиною, а групами (референти, комітети та ін.), Проходить експертизу, в тому числі, правову)

· Спирається на «зворотний зв'язок»: часто політичне рішення приймається або під безпосереднім або опосередкованим впливом «знизу», або коригується вже в процесі його реалізації саме через вплив керованих.

Таким чином, це процес не тільки двонаправлений, але і характеризується складним комплексним взаємодією і взаємовпливом його суб'єктів.

2. Типи і основні етапи прийняття політичних рішень.

У типології політичних рішень представляються значимими два підходи.

По-перше, політичні рішення прийнято ділити на рішення:

1. Прийняті в цілях управління, тобто регулювання суспільних процесів.

2. Спрямовані на зміцнення влади правлячої еліти і стійкості існуючого політичного режиму.

По-друге, політичні рішення поділяють на:

1. Стандартні (інструктивні): їх ухвалення обумовлене наявністю стандартних вимог і їх розробка і затвердження - справа здебільшого технічне, що спирається на вже існуючі нормативні акти, розпорядчі у визначені терміни ухвалити дане рішення (наприклад, рішення про чергові вибори місцевих органів влади і т.п.)

2. Інноваційні: створюють інститути або практики, яких раніше не існувало, і вимагають інших механізмів розробки, прийняття та реалізації (рішення про зміну виборчої системи або великої реформи місцевого самоврядування в масштабі всієї країни, або рішення про не проведення чергових виборів тощо).

До основних видів політичних рішень відносять:

· Закон, прийнятий представницьким органом влади або всенародним голосуванням (референдум);

· Постанову органів виконавчої влади;

· Указ глави держави (Президента);

· Рішення вищого органу політичної партії (програма, статут, політична заява);

· Політичний вибір громадянина.

До основних етапів діяльності з приводу політичних рішень можна віднести наступні:

· Підготовка (1)

· Прийняття (2)

· Реалізація рішення (3).

У свою чергу, етап підготовки політичного рішення включає в себе ряд процедур:

· Формулювання порядку денного;

- Усвідомлення проблеми, аналіз проблемної ситуації та збір інформації про неї;
- Постановку проблеми;
- Формулювання альтернативних варіантів вирішення проблеми, їх порівняння і оцінку;
- Підготовка проектів рішення.

На формування порядку денного та формулювання проблем впливають різні загальнополітичні та загальноекономічні програми і стратегії, що розробляються органами влади. У свою чергу, вони можуть служити керівництвом до формування законодавчого порядку (прийняттю відповідних законів, що реалізують стратегічні установки виконавчої влади), причому в умовах наявності політичної конкуренції це відбувається шляхом зіткнення та обговорення програм і позицій різних партій, фракцій, депутатських груп та інших зацікавлених акторів в ході обговорення законопроектів у парламенті.

Інформацію про проблемну ситуацію політичні актори можуть отримувати з різних джерел, як формальних, так і неформальних. Це можуть бути:

- Листи та звернення громадян, доповіді помічників, радників, експертних організацій;
- Аналітичні огляди преси; зведення органів контррозвідки, зовнішньої розвідки, військової розвідки;
- Доповіді міністрів, міністерств і відомств;
- Поїздки по країні, зустрічі з громадянами та ін.

Слід зауважити, що радники та помічники керівників можуть навмисно спотворювати інформацію з якої-небудь проблеми. З одного боку, вони можуть діяти в чийхось особистих або корпоративних інтересах, з іншого - подавати інформацію в тому вигляді, в якому її хоче бачити керівник, тобто «вгадати» його розуміння даної ситуації і підтримувати ілюзії щодо неї. Керівник, який вірить у свої ілюзії, схильний приймати тільки певну інформацію, що не виходить за рамки його власних уявлень про проблему або тієї моделі політичного процесу, яка склалась в його свідомості. Така ситуація була характерна для багатьох керівників Радянської держави. Так, ігнорування І. В. Сталіним інформації про підготовлюваний напад Німеччини на СРСР і численні записки найближчого оточення про те, що такої війни найближчим часом не буде, призвели до катастрофи 1941-1942 рр. Рішення про введення радянських військ до Афганістану в 1979 р, прийняте Л.І. Брежневим і його найближчим оточенням, спиралися на спотворену інформацію про соціально-економічний стан СРСР і структуру міжнародних відносин; інша інформація керівництвом відкидалася, хоча великі воєначальники і вчені наполегливо звертали увагу Політбюро ЦК КПРС на те, що введення військ в Афганістан може привести до затяжної війни, зростанню гонки озброєнь і економічного ослаблення країни, загострення протистояння з США і погіршення відносин з традиційними партнерами на Сході. Рішення М.С Горбачова про початок кампанії по

боротьбі з пияцтвом і алкоголізмом також було продиктовано «підходящою» його уявленням інформацією, в той час як ряд експертних висновків вказував на те, що ця кампанія призведе до різкого скорочення надходжень до державного бюджету, а також до зростання нелегального і неякісного виробництва спиртного. Таким чином, можна відзначити, що у всіх цих ситуаціях рішення, прийняте керівником, знаходило собі обґрунтування в «відповідних» записках і висновках помічників і радників; все ж, що відхиляється від думки керівника, заздалегідь відкидалося як неправильне і «шкідливе» Неважко помітити, що часто це призводило до тяжких, а часом і катастрофічних наслідків для нашої країни.

Точка зору на виділення основних фаз (елементів) підготовки - реалізації політичного рішення провідним експертом з проблематики політичного рішення А.А. Дегтярьова представлена в таблиці 1 [див .: 1, с. 230].

№ п / п	Фаза	Зміст
1	Побудова політичного порядку денного	Визначення пріоритетних суспільних проблем і включення їх до офіційного порядку публічної політики державних органів
2	Формулювання проектів державного рішення	Агенти процесу прийняття рішення формулюють ряд альтернативних його варіантів для подолання суспільної проблеми, які проходять відбір та обговорення.
3	Затвердження публічного рішення	Утвердження і легітимізація державного рішення на основі офіційних процедур розгляду, обговорення, узгодження, голосування та промультгації
4	Реалізація рішення	Реалізація рішення адміністративними органами державного управління і паралельний контроль за ходом його виконання з боку центру прийняття рішення
5	Оцінка результатів здійснення публічного рішення	Оцінювання підсумків, результатів і наслідків виконаного рішення з точки зору досягнення цілей, рівня витрат та адекватності засобів

З точки зору комунікативного підходу до політичного управління, дана схема повинна бути доповнена такими елементами як моніторинг і використання каналів «зворотного зв'язку» для отримання інформації про якість прийнятого рішення, ступеня його легітимності, для корекції рішення, якщо цього вимагає ситуація.

Найважливішою по значущості фазою є реалізація політичного рішення. Вона являє собою діяльність по здійсненню рішення на практиці, яка в ідеалі повинна привести до досягнення цілей, поставлених на етапі підготовки рішення. На етапі реалізації головні проблеми пов'язані з тим, хто (які актори) виконує рішення, як вони виконуються в плані відповідності початковим цілям і завданням. У цьому відношенні слід мати на увазі, що:

виконання політичних рішень залежить, насамперед, від чиновників нижчих рівнів;

результати реалізації рішень далеко не завжди відповідають початковим задумом;

саме рішення в процесі реалізації може істотно змінюватися і спотворюватися.

На зміну рішень у процесі їх реалізації може вплинути і такий фактор, як опір тих акторів, які в боротьбі проти ухвалення даного рішення виявилися переможеними і прагнуть реваншу при проведенні цих рішень у життя.