

КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ім. Тараса Шевченка

на правах рукопису

АБИЗОВ Вадим Євгенович

**ПОЛІТИЧНЕ РІШЕННЯ:
ПРОЦЕС ПІДГОТОВКИ ■ ПРИЙНЯТТЯ**

Спеціальність 23.00.02 — політичні інститути та процесь

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата політичних наук

Київ — 1994

ЛННБ України ім. В. Стефаника



00756534 (U)

КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ім. Тараса Шевченка

на правах рукопису

АБИЗОВ Вадим Євгенович

**ПОЛІТИЧНЕ РІШЕННЯ:
ПРОЦЕС ПІДГОТОВКИ И ПРИЙНЯТТЯ**

Спеціальність 23.00.02 — політичні інститути та процесь

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата політичних наук

Київ — 1994

77В 23.333

Дисертація є рукопис.

Робота виконана в відділі сучасної зарубіжної етнополітології в Інституті національних питань та політології АН України.

Науковий керівник — доктор історичних наук В. Л. Савельєв.

Офіційні апоненти: доктор філософських наук, професор Гаєвський Б. А.; кандидат політичних наук Білоус А. О.

Провідна установа: Національний інститут стратегічних досліджень.

Захист відбудеться «18» квітня 1994 р. на засіданні спеціалізованої вченої ради К.01.01.12 Київського університету ім. Тараса Шевченка за адресою: м. Київ, вул. Володимирська, 60.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Київського університету ім. Тараса Шевченка.

Автороферат розісланий 18 березня 1994 року.

ЛНБ ім. В. Стефаника
АН України

Вчений секретар
спеціалізованої ради

Щос
Г. Ф. ПОСТРІГАНЬ,

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАЦІ

Актуальність теми дослідження. Кінець ХХ століття ознаменован швидкими по темпам і глибинними по значенню змінами політичної ситуації в світі. Характерною особливістю є руйнування стійких структур діяльності і свідомості, які в недалекому минулому здавалися непорушними, усталеними засадами життєвого світу. Розпад Радянського Союзу дозволив здійснитися вистражданому історичному прагненню українського народу — створенню незалежної держави.

Процес створення раціональної демократичної моделі влади правової держави в Україні включає політичне рішення як обов'язковий елемент розвитку політичного процесу в цілому. Оформлення демократичних інститутів влади, підготовка законодавчої бази, розробка та регулювання національної політики — все це складає систему політичних рішень. З метою забезпечення політичної незалежності та державного суверенітету Україна приймає значну кількість доленосних рішень і політична наука має провести детальне дослідження цього процесу. Таким чином, поперше, актуальність проблеми політичного рішення обумовлена потребами практичної політики.

По-друге, актуалізація проблеми викликана загальним розвитком світової політичної науки. На XV Всесвітньому Конгресі Міжнародної Асоціації Політичних Наук, що відбувся в Буенос-Айресі в 1991 році відмічалось, що теорія політичних рішень це один з найактуальніших і нових напрямків сучасної політології.

По-третє, теоретичні пошуки сучасної зарубіжної і української політології характеризуються загостреною потребою в розробці теорії політичних рішень здатної роз'язувати значний комплекс теоретичних і практичних проблем.

Ступінь вивчення проблеми і її джерелознавча база.

В радянський період слід виділити роботи по рішенням управління.¹ Проблема політичного рішення не ставилась центральною, домінуючою в дослідженні. Тим більш не розглядався сам процес розробки і прийняття політичного рішення.

В історії української політичної думки тема політичного рішення піднімається в роботах М. Грушевського,¹ Г. Винниченка.² Сучасна українська політологія торкається проблем розробки і аналізу політичного рішення західними авторами,³ залежності рішення від депутатської діяльності,⁴ політичної культури суспільства,⁵ політичних технік⁶ політичного життя суспільства⁷ та інших факторів які дозволяють більш комплексно дослідити цю проблему.

Підходи до проблеми політичного рішення в зарубіжній політології можна зафіксувати в школах політичного плюралізму, демократичного елітизму, в системному підході. До цієї проблеми ідей Саймона і також в системному підході. До цієї проблеми зверталися Д. Істон,⁸ Ронг,⁹ Д. Баскін¹⁰ та інші. Процес рішення досліджували не тільки політологи, але й відомі політичні діячі, наприклад, М. Рокар.¹¹ Навіть в прогностичних концепціях суспільства майбутнього (Белл, Фурастье, Андре де Бенуа, Ів Бло)¹² заторується проблема створення нових систем рішень.

Об'єктом дослідження є процес організаційно керівної діяльності державної влади в демократичній системі. Обмеження дослідження демократичною моделлю пояснюється тим, що тільки в умовах легальної влади можна зафіксувати раціональний процес управління на законній основі.

Предмет дослідження — механізм розробки і прийняття політичних рішень, які є стержнем політичного управління державою.

¹ Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. — М., 1968; Бестужев-Лада И. В. Нормативное прогнозирование: возможные пути реализации целей общества. — М., 1987; Котарбинский Г. Трактат о хорошей работе. — М., 1957; Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе. — М., 1968; Тихомиров Ю. А. Иправленческое решение. — М., 1972; Тихомиров Ю. А. Социализм и политическая деятельность. — М., 1984; Фофанов Н. С. Социальная деятельность как система. Вып. 1., — К., 1993.

1. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. — Київ, 1991.

2. Винниченко Г. Заповіт борцям за визволення. — Київ, 1991.

3. Кремень В. Г., П. Шаран. Сравнительная политология. Политическое образование. Вып. 1., — К., 1993.

4. Беляков Г. Анфас і профіль опозиції. // Віче. — 1992. — № 7.

5. Основы политологии. // Под ред. В. Д. Бабкина. — К., 1991.

6. Выдрин Д. И. Очерки практической политологии. — К., 1991.

7. Лузан А. А. Политическая жизнь общества: вопросы теории. — К., 1989.

8. Easton O. Sustersms Analysis of Political Life. — N.Y., 1965.

9. Baskin D. American Pluralist Democracy; A. Critique. — N.Y., 1971.

10. Wrong D. H. Its forms, dases and uses. Oxford. 1979.

11. Рокар М. Трудиться с душою. — М., 1990.

12. Цамарин А. С. Стиль «ретро» в идеологии и политике. — М., 1980.

Мета дослідження — зафіксувати та описати фактори і умови, що впливають на прийняття, якість, наслідки політичного рішення.

В основі дослідження положення про те, що політична боротьба за рішення в демократичній системі, в умовах розподілу влад, раціоналізує рішення, робить його більш адекватним проблемі. При цьому суб'єкт підготовки рішення розширюється за рахунок неофіційних структур і тим самим забезпечує вплив суспільства на державні рішення.

Гіпотеза дослідження припускає залежність процесу розробки і прийняття політичного рішення від особливостей парламентської системи держави, конституційних норм і взаємовідносин гілок влади; від діяльності груп тиску, від системи політичних інтересів, від міри відповідальності та ризику суб'єкту рішення, від забезпечення рішення сучасною та адекватною інформацією, від неформальних стосунків і можливої дев'ятої поведінки політичних лідерів.

У відповідності з метою і гіпотезою вирішувались **дослідницькі задачі**: ознайомитися з політологічними дослідженнями, присвяченими проблемі рішення; вивчити процес прийняття політичного рішення в найбільш сталих традиційних демократичних системах; на цій основі підійти до вивчення процесу прийняття політичного рішення в умовах демократії в Україні; сформулювати теоретичні основи системного вивчення процесу рішень.

Методологічні дослідження. Методологічний вакуум, викликаний періодом панування марксизму, обумовлює задачу розробки інших методологічних концепцій, адекватних політичним, історичним, культурним реаліям України. Тому певний момент новизни міститься і в запропонованій методології дослідження. Я ґрунтуюсь на традиційному для раціональнологічного напрямку сучасної політології визначенні політичної теорії як побудові системної моделі об'єкту дослідження. Традиція підходу закладена ще відомою методологією «ідеальних типів» М. Вебера. Тому, з одного боку, зроблена спроба описати рух рішення в межах моделі формальних структур влади,¹ з іншого боку, цікаво прослідити прояв в процесі прийняття рішення ірраціональних, неформалізованих факторів, на що вказує М. Дюверже. Неформалізовані аспекти провокують можливість «поведінки відхилу» (дев'ятої поведінки) суб'єктів прийняття рішень. Таким чином в роботі зроблена спроба поєднати відомі досягнення веберівського методу формалізації і критику сучасних американських авто-

1. Макаренко В. П. Вера, власть и бюрократия. Критика социологии М. Вебера. ИРУ, 1988.

рів, наприклад, П. Блау і С. Коена, які запропонували доповнити теорію формалізації.² Неможливо не враховувати складної системи політичних інтересів — детермінант всіх політичних сил, що специфічним чином втілюються в прийнятих рішеннях.

Наукова новизна:

— на основі аналізу робіт західних і вітчизняних авторів систематизуються підходи дослідження політичного рішення;

— дається класифікація і розкривається структура політичного рішення;

— досліджується процес підготовки й прийняття політичного рішення, описується його логічна схема;

— аналізуються важливі аспекти процесу прийняття рішень в сучасній Україні (боротьба в парламенті, взаємодія між різними гілками влади в процесі рішення, модернізм і традиціоналізм рішень; групи тиску);

— запропонована в роботі логіка дослідження, зроблені теоретичні висновки дозволяють вдосконалювати подальше дослідження проблеми і надати практично-політичні рекомендації щодо раціоналізації прийняття рішень в системі державної влади.

Практичне значення дисертації обумовлене інтересами політичного розвитку України і заключається в можливості виробітки теоретичних рекомендацій по упродовженню більш ефективних механізмів прийняття рішень в систему державної влади. Розкриття механізму прийняття рішення дозволяє науці, з одного боку, здійснювати критично-дослідницьку функцію по відношенню до влади, тобто зменшувати долю таємних політичних ігор в дремократичній державі, а з іншого — допомогти в рішенні організаційних питань державної влади, тобто раціоналізувати механізм прийняття політичних рішень.

Наслідки дослідження також можуть бути застосовані в спецкурсах та спецсеминарах.

На захист виносяться такі положення:

1. Структура і класифікація політичного рішення складена на основі вивченої літератури і аналізу політичних процесів.

2. Розгляд суб'єкта підготовки та прийняття політичного рішення як складної системи, в якій розрізняються рівні фактичної підготовки і прийняття рішення.

3. Система підпорядкування інформації та інформаторів визначає правила використання представленої інформації при підготовці рішення.

1. Американская социология. Перспективы, проблемы, методы. — М., Прогресс, 1972.

4. Погодження політичних інтересів визначає вибір політичного рішення. При цьому вибір, пов'язаний з проблемою відповідальності, що провокує ситуацію політичного ризику.

5. Таємні цілі політиків, ірраціональні факти дійсності, конфліктні установки лідерів можуть привести до стихійного прийняття рішень.

6. Процес прийняття рішення знаходиться під організованим впливом груп тиску. В умовах України система тиску рухається до централізації по типу англійського трипартизму.

7. Будь-яке політичне рішення провокує розвиток нової ситуації виступаючи при цьому точкою розвитку політичного процесу.

8. Механізм підготовки і прийняття політичного рішення має ряд етапів і є основним в державно-політичному управлінні. Необхідно створити теорію прийняття політичних рішень адекватну реаліям України.

Апробація результатів дослідження здійснена в публікаціях та виступах на Республіканській науково-практичній конференції «Тенденції та фактори удосконалення структури радянського суспільства в умовах перебудови» (м. Краматорськ, 1990 р.), на Всесоюзній науково-теоретичній конференції «Людина — Світогляд — НТР» (м. Краматорськ, 1991 р.), на Республіканській науково-практичній конференції «Політичні партії і суспільні рухи в СРСР. Теорія, історія, сучасність» (м. Донецьк, 1991 р.), на Всеросійському науковому семінарі «Становлення ринкових структур та активність людини» (м. Калінінград, 1992 р.). Мета і задачі дослідження визначили його структуру. Робота складається із вступу, трьох глав, заключення, списку використаної літератури. Структура обумовлена такими міркуваннями.

Щоб провести дослідження слід знати ступінь розробленості проблеми і визначитися з методологією. Це зроблено в першій главі. В другій главі починається дослідження процесу рішень й аналізується етап підготовки. В третій главі розкриваються умови політичної боротьби, в яких відбувається прийняття рішення. Також розглядається можливий вплив факту рішення на розвиток подій, насамперед, в сучасній Україні.

В заключенні додаються висновки у відповідності з гіпотезою і рекомендації по створенню вітчизняної системної теорії прийняття політичних рішень.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДОСЛІДЖЕННЯ

У вступі визначені актуальність теми, об'єкт, предмет, мета і задачі дослідження, сформульована гіпотеза, розкриті наукова новизна, теоретичне і практичне значення роботи,

В першій главі — «Поняття політичного рішення» аналізуються різні підходи в розумінні політичного рішення й його дослідження; розглядається структура політичного рішення та дається можлива класифікація основних типів політичного рішення по ряду критеріїв. Також тут формулюються теоретичні основи аналізу поставленої в дисертації проблеми і обґрунтовуються методологічні принципи дослідження.

В сучасній політології проблема політичного рішення вперше активно починає аналізуватися американцями. Проблема прийняття рішення представлена в школах «плюралістичної демократії», «демократичного елітизму», «технократичної концепції управління», в «системно-функціональній» школі.

Однак, не дивлячись на відмінності теоріє можна відмітити такі загальні моменти розуміння проблеми політичного рішення в сучасній американській політології:

а) проблема політичного рішення майже завжди присутня і вивчається в теорії демократії як важливий елемент політичного процесу;

б) в нормативній, позитивіській і системній методології «політичне рішення» тлумачиться як значний канал впливу влади на суспільство;

в) в теоретичному плані дефініція політичного рішення дається не визначено чи взагалі відсутня, категорія «політичне» може зводитися до понять «кервне», «наукове», «системне».

В сучасній англійській політології проблема специфіки політичного рішення обумовлюється особливостями англійської політичної культури. Тому, наприклад, Р. Роуз вважає в політичному рішенні стабілізуючий фактор, спроможний, при вірному застосуванні, законсервувати небажані модерністські тенденції. В такій постановці політичне рішення трактується як інструмент розповсюдження та підтримування традиційно-консервативних цінностей, вірувань, емоцій і як інструмент регулювання ними. Тобто, у рішення поряд з регулярною функцією спостерігається функція охоронна і функція обмеження саме в сфері культури та моралі.

Інший англійський дослідник Д. Ронг виділяє такі характеристики рішення як інтенціональність, ефективність, «асиметрія та рівновага». Також Ронг вважає, що рішення — це прояв сили; маніпуляції, переконань і авторитету влади.

Французька політологічна думка спирається на концепцію інституціоналізму. Ж. Бюрдо підкреслює, що прийняти та здійснити політичне рішення може тільки інститут, який має більші «ресурси влади». М. Дюверже наполягає на тому, що інститут має організовану систему санкцій, які одразу використовуються владою у випадку невідповідності рішенням. Розділ праці в інституті

забезпечує чітке формулювання і швидке упровадження рішення. На думку Дюверже, провідною основою влади визначається насилля і рішення наказ — фрагментарний прояв правлячого насилля.

Професор Сорбони Ж.-Д. Дюроссель розробляє та використовує категорію політичного рішення в теорії міжнародних відносин. Він вважає, що в міжнародних відносинах рішення набуває «чисто політичних» характеристик і облишується якостей, «рішення управління». Дюроссель цікавиться структурою суб'єкта рішення. Він виділя в суб'єкті рішення дві нерівноцінні категорії діячів: ті хто приймає рішення та виконавці чи інакше, «стратегі» і «тактики».

Політичне рішення в трактовці Дюросселя — це політична дія інформованого суб'єкта влади по співвідношенню тареалізації своєї мети в спілкуванні з рівноправними (по вихідним умовам) суб'єктами влади інших державних утворень.

З наведених прикладів цілком зрозуміло, що для сучасної західної політології проблема політичного рішення актуальна і ставиться різними національними школами.

Структура політичного рішення складається з незмінних елементів та зв'язків, що створюють політичне рішення як процес. Аналіз точок зору різних зарубіжних та вітчизняних авторів дозволяє представити цю структуру таким чином:

1. Оцінка ситуації суб'єктом державної влади.
2. Виявлення проблеми в об'єкті влади чи в структурі суб'єкта влади (саморефлексія).
3. Постановка проблеми в законодавчому порядку.
4. Розробка проблеми експертами.
5. Вибір мети та засобів її досягнення.
6. Обговорення та прийняття в законному порядку.

Це лише структура, але коли ми говоримо про механізм підготовки і прийняття відбувається конкретизація елементів структури через введення обов'язкових факторів: інформації, рівній рішення, груп тиску, перекладу рішень на юридичну мову, боротьба більшості та опозиції, роль лідера та інші. Політичне рішення слід розуміти як процес, в якому елементи структури розвиваючись послідовно, передають накопичену інформацію та вироблені команди один одному. Саме політичне рішення є елементом політичного процесу і не може знаходитися в статичному стані. Політичне рішення постає своєрідною віхою розвитку політичного процесу. Рішення — це результат попередніх подій, що викликали проблему на яку спрямоване рішення. Рішення є джерелом наступних подій, подальшого розвитку політичного процесу. Тобто рішення — це можливий пункт перелому подій. Класифікація політичних рішень досить різноманітна. Причому ав-

торами використовуються різні критерії. Наприклад, В. Г. Афанасьєв підрозділяє рішення в залежності від міри охоплення та складності відносин, а також по об'єкту для якого вони призначені, по тривалості часу в межах якого ці рішення діють по їх значенню та ролі в розвитку суспільства; по об'єму та спрямованості вказівок, які містять рішення, і накінець, по мірі обов'язковості виконання рішень відповідними особами. Політичні рішення також можуть бути кваліфіковані як правові та неправові. Гурней вважає важливим критерієм рівень прийняття, причому підкреслюється, що треба бачити рівень фактичної підготовки рішень і рівень його фактичного прийняття.

Також класифікація включає специфіку суб'єктно-об'єктних відносин в процесі прийняття рішення.

По змісту рішення Ю. А. Тихомиров відрізняє прості, складні і унікальні рішення. Саймон виділяє програмовані і непрограмовані, традиційні і нетрадиційні. По значності для державної влади і її використання ми фіксуємо значимі, чергові й нейтральні рішення. По часу дії — безперервнотривалі і короткочасові. Рішення що виражають перспективність мислення суб'єкта можуть поділятися на прогностичні (що містять профілактичний вплив на об'єкт рішення), своєчасні і пізні політичні рішення, прийняті навздогін проблеми.

В дійсності політичне рішення може поєднувати в собі характеристики декількох типів, але Дослідницький інтерес вимагає «ідеалізації» й «формалізації» як допоміжного інструменту дослідження.

У другій главі дисертації «Підготовка політичного рішення» розглядається суб'єкт підготовки рішення, його основні елементи та специфіка; система рівнів процесу підготовки рішення, звертається увага на різноманітність каналів що забезпечують рішення інформацією; аналізується гама політичних інтересів, які детермінують вибір політичного рішення, розкривається механізм підготовки політичного рішення.

В умовах сучасної демократичної держави підготовка політичного рішення практично неможлива тільки самим суб'єктом влади. Підготовка парламентського рішення, президентського наказу, постанови кабінету міністрів завжди стикається з проблемою адекватності рішення дійсності. Адекватність забезпечують два фактори: 1) компетентність і інформованість; 2) знання громадської думки. Ці фактори вимагають участі експертів і засобів мас — медіа.

Таким чином структура суб'єкта підготовки політичного рішення складається з трьох елементів: 1) суб'єкт влади; 2) експерти;

перти чи експертні організації, які безпосередньо приймають участь; 3) опосередковано засоби мас-медіа.

Рівні підготовки політичного рішення слід розглядати як функціонування рівнів політичної влади взагалі: 1) макрорівень (центральні інститути влади); 2) мезорівень (органи та апарати влади, підпорядковані політичні інститути); 3) мікрорівень (внесені у суспільство і культуру малі політичні групи, нижчий всеохоплюючий рівень взаємодії влади і суспільства; 4) мегорівень (розповсюдження центральної макровлади і мікропроцесуальних відносин назовні, влада в міжнародних організаціях та відносинах).

На макрорівні відбувається формування проблеми і бажаного образу рішення, а також переважні результати майбутнього рішення.

На мезорівні рішення підлягає дослідженню експертами. Тут розміщується державна бюрократія і рішення підлягає кодуванню бюрократичною мовою, воно набуває риси юридично оформленого документу.

На мікрорівні через пресу і малі політичні групи активізується громадська думка. Вихід на мегорівень веде до ускладнення задачі, тому що при цьому взаємодіють макрорівні двох або декількох держав, а експертні роботи проводять міжнародні організації.

«Інформація політичного порядку є необхідною умовою функціонування сфери прийняття політичних рішень»¹ — вважає Ж.-Б. Дюрессель.

Отримання інформації — це стадія розвитку політичного рішення. Інформація — є основним матеріалом для постановки проблеми рішення і результатом процесу вцілому, виступаючи вже в якості самого рішення. Кожен тип рішення має свою інформаційну базу, яка суттєво визначає його параметри.

Суб'єкти інформації — це в основному спеціалізовані інститути по збору, обробці, збереженню і передачі інформації, але система неформальних зв'язків робить суб'єктами інформації окремих людей або організацій, які формально по своїм соціально-політичним функціям такими не являються.

Які основні суб'єкти інформації сучасної демократичної системи влади?

1. Найбільш відкрита система інформації — це засоби масової інформації.

2. Агентство опитувань або інститут опитувань.

3. Місцева адміністрація, філіали державних служб, тобто система мікро- і мезо — рівня державної влади.

1. Дюрессель Ж.-Б. Всякая империя падает: теоретический взгляд на международные отношения. В реф. сборнике: Идеологическая борьба и современная буржуазная философия, Ч. 3. — М., 1984, — с. 154.

4. Дипломатична інформація.
5. Розвідувальна інформація.
6. Інформація, що одержана по неформальним каналам.
7. Особисті зустрічі і бесіди політиків між собою та з громадянами.

Між інформатором та суб'єктом рішення існують форми координації при одержанні і користуванні інформацією. Форми координації визначаються типом інформації, способами її передачі і збереження. Можна виділити такі типи інформації: 1) відкрита; 2) закрита; 3) секретна; 4) дипломатична; 5) неформальна. В залежності від того єто є суб'єктом інформації, її також можна кваліфікувати як офіційну та неофіційну.

Процес забезпечення рішення інформацією об'єктивує підготовку рішення, але це зовсім, не значить, що рішення буде ґрунтуватися тільки на об'єктивній інформації.

Причина полягає в тому, що політична діяльність детермінована політичними інтересами. Ми пропонуємо таку класифікацію політичних інтересів.

1. Загальнодержавний або загальнонаціональний інтерес. Визначником такого інтересу є система державної влади.

2. Інтереси різних політичних груп, які диференціюють політичну сферу, задають багатовекторний характер її розвитку. Інтереси політичних груп служать системою взаємоконтролю різних груп, вимагаючи взаємного дотримування законів держави.

3. Інтереси окремих політичних лідерів, які виражають особисте відношення лідера до цілей і задач політичної діяльності, характеризує індивідуальне політичне мислення і поведінку лідера. Цей інтерес виражає суб'єктивну сторону політичної діяльності, міру «харизматичності» політика.

4. Політичний інтерес міждержавних об'єднань. Цей тип інтересу виступає як інтеграція державнонаціональних інтересів різних країн для встановлення цивілізованих відносин. Найбільш відкритою системою узгодження інтересів є парламент. Інтереси лідерів і груп проходять складний процес узгодження, наслідками якого стають парламентські рішення.

Вибір політичної мети дритягує до себе і вибір засобів її реалізації. В ремократійній парламентській системі найбільш традиційний шлях реалізації політичної мети — це постановка проблеми в парламенті та прийняття рішення законодавчою владою.

Тому досягнення мети в парламенті має вигляд як діяльність лідерів та груп по організації вибору політичного рішення, яке найбільш адекватно задовільняє політичні цілі. Вибір рішення також залежить від поєднання офіційних та особистих цілей політиків. Тому причини політичного вибору можуть бути поділені, на думку Дюресселя, на «глибинні» та «впорядковані».

Впорядковані причини вибору викликаються політичною програмою лідера, публічними виступами, результатами голосування і т. д. Також упорядковані причини є наслідком підконтрольних феноменів економіки та соціального життя.

Глибинні причини вибору складаються із таємних цілей політиків, які неможливо проявити в раціональному аналізі, ті ірраціональні імпульси які Ф. Ніцше зазначив терміном «воля до могутності». З іншого боку це економічні явища, які не піддаються контролю влади на даний момент, але які стають принаймні суттєвим фактором, що впливає на політичне рішення (криза, інфляція, безробіття...). А також соціально-політичні і психологічні феномени які впливають на політику (загострення міжнародних відносин, популярність або зниження рейтингу лідера, політична пасивність населення та інші).

Будь-який вибір рішення є результатом співпадання «глибинних» та «упорядкованих» причин, доля кожної із причин може зробити вибір раціональним на основі контролю ситуації. Або перетворити вибір в наслідок стихії невідконтрольних процесів.

Індикація ризиком виникає з моменту вибору рішення, включає фазу прийняття рішення і остаточно з'являється у наслідках рішення. Таким чином процес підготовки і прийняття політичного рішення має в собі три етапи ризику.

1). Вибір; 2). Прийняття; 3). Наслідки.

Етап підготовки політичного рішення здійснюється суб'єктом підготовки рішення, який має складну системну структуру, що функціонує на декількох рівнях. Необхідною умовою є інформаційне забезпечення. Процес підготовки рішення передбачає виявлення і погодження систем політичних інтересів. Погодження інтересів дозволяє здійснити вибір рішення з метою його подальшої розробки.

Підготовка політичного рішення має розглядатися як процес, що підлягає науковій формалізації.

У третій главі дисертації «Прийняття політичного рішення» розглядається процес боротьби в межах закону за прийняття політичного рішення законодавчою владою, а також стосунки між законодавчою і виконавчою владою щодо прийняття рішень. Аналізується специфіка впливу виконавчої влади на державні рішення. Звертається увага на функціонування груп «тиску» і їх формування в сучасній Україні. Досліджується дуже цікава проблема «дев'ятої» поведінки в політиці і залежність рішень від цього типу поведінки. Також розглядається вплив прийнятого політичного рішення на можливий розвиток політичної ситуації.

Підготовка й розробка політичного рішення змінюється етапом прийняття, який не є простим актом голосування й підтвердження рішення, а містить в собі складну систему відносин і дій,

Ного можна охарактеризувати як боротьбу за прийняття політичного рішення. Умови парламентської демократії сформували деяку загальну традицію дебатів, протистояння більшості та опозиції, прийняття рішень і т. д.

Сьогодні йде становлення, вироблення основ українського парламентаризму. Важливо щоб вітчизняний парламент дійсно підключився до європейських традицій функціонування законодавчої влади. Боротьба між більшістю та опозицією у двопартійній та багатопартійній системі має різницю. Двопартійна система дає більш передбачені результати голосування з політичних проблем, у багатопартійній системі набувають велике значення погодження між фракціями, парламентськими групами, боротьба за «болото», голоси незалежних депутатів і т. д.

Більш складним є проходження рішення у двопалатному парламенті, коли вимагається погодження позицій палат, в залежності від змісту законопроекту. В проекті нової Конституції України пропонується двопалатна система парламенту. Подібна традиція напрацьована в США, де розподіл функцій Сенату та палати представників дозволяє не перехресувати проблеми. Сама формальна схема проходження рішення в конгресі США — це результат складної взаємодії президента і парламенту, тобто дія класичної ідеї «стримань та противаг».

Крім багатьох формальних умов в межах законодавчої влади, рішення може бути двічі відхилено президентом. Діє «президентське вето» і «кишенькове вето» президента. Тобто у президента є можливість відбитися від небажаного законопроекту, у всякому разі така можливість припускається. За лідером держави залишається можливість самостійного прийняття рішення.

Ця самостійність ще більш зростає, коли справа стосується міжнародних угод. У ХХ столітті широко використовуються США та рядом європейських держав виконавчі узгодження. Вони укладаються президентом з представниками іноземних держав та непідлягають ухваленню сенатом. «Президентське вето», «кишенькове вето» президента, виконавче узгодження, президентський наказ є формами дії лідера виконавчої влади, які дозволяють відійти у складних ситуаціях від протистояння різних гілок влади.

Д. Баскін вважає, що «неприйняття рішень стає важливим засобом здійснення влади».¹ Під час кожного скликання Конгресу США вноситься близько 20 тисяч законопроектів, приймається Конгресом лише декілька сотень.

Американська школа демократичного елітизму вважає, що здійснення влади шляхом неприйняття рішень, веде до переформування відносин з опозиційною політичною групою, від бо-

1. Baskin D. American Pluralist Democracy: A. Critique. N.Y., 1974, p. 30.

ротьби з нею до її ігнорування. Елітисти наполягають на тому, що вплив опозиції на прийняття або не прийняття конкретного рішення в парламенті є не абсолютним, а ситуативним.

Р. Джессоп, англійський політолог, вважає, що «справжній зміст дій опозиції знаходиться за межами парламенту»,¹ все що робиться опозицією в парламенті грає на наступні вибори.

Прихильники двопартійної системи вказують на те, що в багатопартійних парламентах процес прийняття рішень менш об'єктивний, потребує більше часу, а рішення страждають популізмом. Причиню вони вбачають в «фракція-паразитах» від другорядних партій. Ці фракції хочуть привернути до себе увагу, грають гаслами, їх умовляння більшістю чи опозицією складає процес прийняття рішень в багатопартійних парламентах.

Боротьба за прийняття політичного рішення ніколи не обмежується тільки системою державної влади, не відбувається лише у формальних структурах. Вже А. Бентлі вважав, що більшість політичних рішень формулюється не на рівні відкритого офіційного правління, а в скритому процесі суперництва і регулювання між багаточисленними групами. Групи мають офіційні і неофіційні частини. Сьогодні більш розповсюджена назва «групи тиску».

Одна група тиску не контролює повністю процес управління й прийняття рішень. На думку емпіричної теорії влади, кожна підгрупа в групі пасивна до мети дії, не уявляючи задачу взагалі. Кінцеву мету бачить тільки лідер. Процес управління складається із паритетних відносин лідерів різних груп, а кожен з лідерів намагається нарощувати ресурси своєї групи з метою тиску на інших лідерів в прийнятті рішень. Найбільш відомий механізм тиску — лобізм.

Особовий склад лобізму — люди які в минулому приймали офіційні рішення і добре знайомі з політичною кухнею. Тому «зацікавлена група» спираючись на досвід і зв'язки лобістів здібна контролювати процес розробки рішення і впливати на його прийняття.

До офіційного дозволених методів лобізму можна віднести виступи в конгресі, збір інформації, складення і внесення законопроектів, пропагандистські кампанії, тиск змісьць, фінансування виборчих кампаній депутатів. Використовуються методи, які при зовній пристойності містять протиправні дії: високі гонорари за лекції політикам, дорогоцінні розваги посадових осіб, шантаж, підкуп та інші. Лобізм — це специфічне американське явище, обумовлене особливостями американського політичного процесу і за-

1. Jessor R. Traditionalism, Conservatism and British Political Culture. L., 1974, p. 65.

кондавства, але механізм і методи тиску на політичне правління з боку неурядових організацій притаманні різним демократичним системам влади.

Англіїці описують політичний тиск як «корпоративні» інститути, що складаються з представників зацікавлених груп та урядовців.

Лембрук користується поняттям «трипартизм», який складається з 3-х елементів: уряд, конфедерація британської промисловості і конгрес тред-юніорів. Вони обговорюють і приймають провідні політичні та економічні рішення.

В Україні ми теж бачимо подібні групи: уряд, заінтересована група господарників (уряд фактично формується цією групою), промислові профспілки і страйкові комітети: які у всьому світі поступово дерадикалізуються і готові співпрацювати з владою за право участі у виробі провідних політичних рішень. Однак державна форма власності в Україні ставить уряд і парламент в більшу залежність від груп тиску ніж в Америці чи Англії. Очевидно, що процес прийняття рішень в Україні значною мірою контролюється групою господарників.

Ще однією формою тиску на процес прийняття рішень в Україні є регіональний тиск на центр. Політичні орієнтири в різних регіонах настільки нетотожні, що вплив партій та рухів в Україні регіоналізований. В регіонах рішення приймаються як би до його проходження в центральній владі, організуються і контролюються міською елітою. Формування регіонального курсу тиску може розглядатися в системі відносин «центр регіону — периферія регіону», де місцевий центр формує політичні, економічні, культурні ідеї і розповсюджує їх в регіоні, створює образ домашньої влади більш близької і зрозумілої.

Дослідження процесу прийняття політичних рішень в Україні повинно враховувати групові і регіональні тиски як один з важливих факторів, що впливають на діяльність політичного центру. Вплив поведінки відхилю на прийняття політичних рішень важко переоцінити.

Спостерігається постійне порушення етики, корупція на найвищих рівнях політичної влади різних країн. Причому поведінка відхилю існує як системне постійнодіюче явище, притаманне сучасній політиці в цілому. Відокремимо дві причини: 1) діяльність значних організацій; 2) засіб неофіційного задоволення політиком своїх бажань, які не гарантує йому офіційна посада.

М. Паренті вважає, що організація цього процесу в США починається з виборів депутатів, які в пошуках грошей на виборчу кампанію запродають свої майбутні голоси промисловим організаціям.¹

1. Паренті М. Демократія для немногих. М., 1990, С. 295.

Активний вплив дев'янтної поведінки на прийняття політичних рішень державною владою, її різними гілками не може не хвилювати як вірогідне явище в політичній системі України. Якщо сьогодні ми не маємо в Україні цього типу поведінки як системного постійного явища, можливо, що необхідно подумати над прогностично-профілактичними рекомендаціями.

Сам факт рішення ще до його реалізації вже є декларуванням подальших кроків, тому що рішення має на увазі ряд дій влади по його реалізації. Таким чином, прийняття рішення, окрім очевидного, формально задікованого змісту, має потенційні наслідки від факту свого прийняття, тобто політична ситуація після факту прийняття рішення готова до багатовекторної зміни.

Прийняте рішення задає новий зміст ситуації, що існує як законне волевиявлення влади, якому повинні підкорятися всі учасники ситуації, незалежно від того, як вони самі оцінюють це рішення.

Ефективність даних законів гарантує законність нового закону — рішення. Така діалектика включення прийнятого політичного рішення в систему державної законності.

Розвиток ситуації залежить від традиційності і модерністичності рішення.

Політичні і економічні реформи в Україні можуть здійснюватися тільки через поєднання традиційного й модерністського, що приходить в наше життя із західних демократій. Необхідно створити вітчизняну теорію політичних рішень, яка використовує б світовий досвід досягнення політології, теорії управління, соціології і психології. Теорія рішень виконує дві головні функції: аналітичну і прогностичну. Тобто при дослідженні ситуації передбачається адекватне рішення і адекватні методи його реалізації, розраховується дія рішення, його можливі наслідки. Теорія політичних рішень значно посилює технологію здійснення влади в демократичних державах. Раціоналізуючи діяльність політичної влади, теорія політичних рішень дозволить українській демократії розвиватися в кращих традиціях європейського світу.

В заключенні підводяться загальні підсумки дослідження, робиться висновок про необхідність раціоналізації процесу політичного управління в Україні і створення вітчизняної теорії політичних рішень, яка б відповідала реаліям України.

Основні положення дисертації відображено в таких публікаціях автора:

1. Проблема бюрократизації інтелігенції «Тезиси республіканської науково-практичної конференції «Тенденції і фактори совершенствования социальной структуры советского общества в условиях перестройки». — Краматорск, 1990). 0,2 п. л.

2. Человек — объект власной манипуляции в политике. (Тезисы всесоюзной научно-теоретической конференции «Человек. Мирозрение. НТП» — Краматорск, 1991). 0,2 п. л.

3. О границах интерпритации фактов в историческом исследовании. (Тезисы докладов республиканской научно-практической конференции «Политические партии и общественные движения в СССР», «Теория, история, современность». — Донецк, 1991). 0,2 п. л.

4. Человек как необходимое условие разрешения противоречий в формировании рыночных отношений. (Тезисы докладов всероссийского семинара «Становление рыночных структур и активность человека» — Калининград, 1992). 0,2 п. л.

CHANDLER ENGINEERING CO. 1001
1001 - 1001

460912

AB 29.535

AB 29.535