

ПОЛІТИЧНЕ РІШЕННЯ ЯК СПОСІБ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЛАДИ

Поняття влади є одним із найбільш розповсюджених у сучасному суспільстві та однією з його фундаментальних засад. Влада присутня скрізь, де є усталені об'єднання людей. Сьогодні існує багато видів влади, з якими ми співіснуємо і які визнаємо як обов'язкові для суспільства. Ми маємо на увазі правову, економічну, сімейну, духовну, соціальну владу та ін. Але є специфічний вид влади, що посідає особливе місце у системі загальнодержавних відносин у суспільстві, – це політична влада. Вона має найбільш значущий вплив, тому що її закони та критерії є обов'язковими для всього суспільства. Для державних відносин характерна універсальність (тобто присутність у всіх видах суспільних відносин), інклюзивність та здатність проникати в усі сфери діяльності та життя людини.

Політична влада має особливі характеристики, що підкреслюють її значущість та вплив. У науковій політологічній літературі виділяють декілька таких основних характеристик. По-перше, це легітимність влади, коли громадяни держави визнають правомірність існуючого політичного порядку. По-друге, це легальність у використанні сили, тобто певні політичні інститути та органи держави мають легальне право на застосування сили та обмеження свободи громадян у необхідному випадку, спираючись при цьому суто на діючі в державі закони. По-третє, це багатоманітність методів та ресурсів здійснення влади (від вищезазначених сили й примусу до заохочення та співробітництва). По-четверте, політичній владі притаманна публічність, що характеризує її як вираз всезагальної волі народу певної держави. По-п'яте, політичну владу характеризує моноцентричність та ієрархічність центрів прийняття рішень. І, нарешті, шостою ознакою політичної влади є верховенство та обов'язковість її рішень для будь-якої іншої влади [6, с. 503].

Як ми можемо бачити, дві з шести основних ознак політичної влади пов'язані з поняттям “рішення” а, власне кажучи, якщо вже йдеться про політичний аспект влади, – з поняттям “політичне рішення”. Тобто прийняття та реалізація політичних рішень має неабияку значущість під час керування державою. Отже, розглянемо докладніше, що являють собою політичні рішення, яким чином вони приймаються, та яке це має значення для розвитку сучасної держави.

Теорія прийняття політичних рішень виступає одним із актуальних напрямків розвитку сучасної світової політичної думки. Однак інтерес до цього явища виник не одразу, тому ця теорія розвивалася протягом декількох десятиліть. У II половині XX ст. політична наука вже являла собою самостійну галузь наукового знання. З часом частина знань, що була суміжною для науки управління та політичної науки, сформувалася як спеціалізована дисципліна – наука прийняття політичних рішень, що входила до складу політичних наук, Policy Sciences за визначенням англо-американських спеціалістів. У 1930-1940-х рр. професор Гарольд Ласуел, один із засновників Чиказької школи політичного біхевіоризму, вперше визначив у своїх наукових працях термін “політичні рішення”. Він описав його у праці “Влада та особистість” у 1948 р., та відмітив, що наукову дисципліну можна віднести до наук політичного управління тільки в тому випадку, коли вона пояснює процес прийняття політичних рішень (Process of Policy Making) у суспільстві або забезпечує необхідною інформацією розробку раціональних засобів вирішення політико-управлінських питань. У цей же час з’являються праці американського політолога Герберта Саймона, присвячені теорії адміністративного управління: “Адміністративна поведінка” 1947 р. та “Нова наука управлінських рішень” 1960 р. У 1960-х рр. теорія політичних рішень набуває популярності серед представників наукової політологічної спільноти Західної Європи та Сполучених Штатів Америки, і починається розгляд різних аспектів проблеми прийняття та впровадження політичних рішень.

Виникає закономірне питання: чому саме в цей період виникає необхідність створення самостійної, спеціальної теорії політичних рішень? На думку російського політолога О. Дегтярьова, Г. Ласуел у своїх наукових працях дає обґрунтовану відповідь на це запитання: “Концептуальне оформлення політико-управлінських наук значною мірою було стимульовано глибокою кризою, що її проходило людство” [2, с. 54]. Ця криза, звісно, була пов’язана із політичними наслідками Першої та Другої світових війн. Серед чинників, що сприяли розв’язанню цих конфліктів, також можна було виділити прийняття неадекватних та невірних політичних рішень у багатьох державах одночасно. Саме тому період середини XX ст. поставив перед політологами багато запитань стосовно методів та принципів раціонального управління та розробки раціональних моделей вирішення питань щодо управління державою.

Що ж стосується українських реалій, то лише на початку 1990-х років у нашій державі починають з’являтися наукові праці, присвячені

розглядів цього питання. Сьогодні серед українських учених, що займаються вивченням цього напрямку в політології, можна виділити В. Абизова, В. Кременя, О. Валевського, А. Коваленко, В. Горбатенка.

На думку українських політологів, політичне рішення розглядається як “політична дія інформованого суб’єкта влади для реалізації певної мети, що передбачає оптимізацію зовнішніх і внутрішніх умов функціонування даного суб’єкта і визначення перспектив його подальшого розвитку” [6, с. 576]. Інакше кажучи, процес розробки та прийняття політичного рішення залежить, у першу чергу, від того, хто має таке право, тобто є суб’єктом прийняття політичного рішення. На перший погляд, можна виділити двох суб’єктів політичного рішення: це органи законодавчої та виконавчої влади. Таке виділення може бути обумовлене особливостями парламентської системи держави, а також взаємовідносинами між двома вищезазначеними гілками влади.

Отже, політичне рішення можна розглядати як дію, направлену на реалізацію певних завдань законодавчої та виконавчої влади задля задоволення потреб суспільства. Але, перш за все, це певна технологія володарювання, яка формується в кожній державі за різних умов, під впливом об’єктивних та суб’єктивних чинників, а також залежить від багатьох інших умов здійснення влади: від політичного режиму, типу політичної системи та культури, від взаємовідносин між центральною та місцевою владою, від форми державного правління та форми державного устрою тощо.

Серед політологів сьогодні прийнято вважати, що політична влада розподіляється на державну та суспільну. Існування та функціонування державної влади, як правило, забезпечується діяльністю певних політичних інститутів (уряду, парламенту, президента), нормативно-юридичною базою (законами) та органами охорони правопорядку (армією та ін. структурами). Формування суспільної влади забезпечується громадськими організаціями, політичними партіями, а також суспільною думкою та засобами масової інформації. Отже, на перший погляд, ми можемо говорити про існування державних та суспільних рішень, які в сукупності являють собою рішення, що їх розробляє, приймає та реалізує політична влада. Але насправді це не зовсім так. Як вже було зазначено вище, однією з ознак політичної влади є її верховенство та обов’язковість її рішень для інших видів влади. Як ми бачимо, ця ознака нічого не каже нам про обов’язковість для суспільства державних чи то суспільних рішень окремо або разом. Щоб уникнути непорозуміння у цій ситуації, задамо собі просте й зрозуміле питання та спробуємо дати на нього відповідь. Отже, питання. Чий повноваження є вищими: окремої політичної партії чи парламенту

як органа законодавчої влади? Хто здійснює функції державного та політичного управління: органи державної влади чи засоби масової інформації? Часткову відповідь на ці запитання ми можемо знайти в 5 статті Конституції України: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” [3, с. 4].

Як бачимо, навіть у Конституції немає жодного слова про те, що органи суспільної влади мають якісь повноваження щодо управління державою. Таким чином, можна зробити висновок: усі рішення, що приймаються носіями політичної влади (та забезпечуються політичними інститутами, які належать до державної влади) дійсно мають обов’язковий характер для виконання представниками усіх інших видів влади.

Для представників влади прийняття рішень є звичайним обов’язком, який вони виконують майже щодня. Результат їх праці фіксується у відповідних документах: указах, законах, постановах державних органів влади. Цілком зрозуміло, що закони, накази й положення, в яких втілюються ті чи інші рішення, мають не тільки політичний характер – вони стосуються також економічної, соціальної, культурної, освітньої та інших сфер життєдіяльності суспільства. У такому випадку рішення можуть розглядатися як політичні дії, основною метою яких є здійснення контролю за розвитком суспільства, використанням різних ресурсів суспільства. Як політична дія, рішення виконує певні функції відносно діяльності політичної влади. Можна виділити такі функції політичного рішення: координаційну, корегуючу та обмежувально-програмну.

Координаційна функція означає, що у політико-владному процесі завжди беруть участь багато суб’єктів політичного процесу, і всі ці учасники можуть мати різні політичні завдання та інтереси. Головним завданням цієї функції є координація інтересів різних учасників.

Корегуюча функція пов’язана із необхідністю змінювати та корегувати стратегію поведінки політичних суб’єктів.

Обмежувально-програмна функція відповідає за вибір найбільш адекватних методів та засобів вирішення тієї чи іншої ситуації або проблеми у суспільстві.

Враховуючи той факт, що прийняття рішень інколи спрямоване на вирішення дуже складних проблем чи питань, може існувати багато чинників, які впливають на прийняття рішення. Наприклад, представник американської політології Роберт Алан Даль у своїй праці “Політичний аналіз” виокремив такі чинники, від яких може залежати прийняття політичного рішення:

- 1) Вибір рішення залежить від того, чи може бути вибір політичного курсу. Бо якщо немає альтернативи, то немає й можливості для прийняття іншого рішення.
- 2) Характер рішення залежить від усіх можливих наслідків кожного з альтернативних політичних курсів.
- 3) Характер рішення може залежати від значення результатів кожного з альтернативного розвитку події.
- 4) У сумнівних ситуаціях характер рішення, що приймається, залежить від можливого досягнення певних результатів.
- 5) У сумнівних ситуаціях характер рішення, що приймається, може залежати від ступеня психологічної підготовки до ризику або непередбачуваності розвитку подій [7, с. 419.].

З іншого боку, у сучасній політології під політичним рішенням також розуміють “владний процес, суть якого у здебільше свідомому виборі та прийнятті системних, режимних рішень щодо реалізації національної політичної доктрини” [4, с. 114]. Виходячи з цього визначення, можна сказати, що політичне рішення прямо відображає сутність політичної влади. Представники цього підходу вважають, що найбільша частина політичних рішень спрямована на розробку та реалізацію політичної доктрини держави, тобто найважливіших цілей будь-якої політичної системи. Вони вважають, що конкретизацією політичних рішень в організованому суспільстві виступає державна політика. Основним завданням цієї державної політики є вибір того чи іншого рішення залежно від низки суб’єктивних та об’єктивних чинників, що можуть впливати на розробку політичного курсу держави.

Методологічною основою цих рішень виступає розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову. Таким чином, розглядаючи політичні рішення в організаційному плані, ми виходимо на поняття “державна політика” та на її особливості і характеристики.

Саме поняття державної політики є неоднозначним, у науковій літературі сьогодні існує близько двохсот його визначень. Так, один із представників американської політології. Д. Істон під державною політикою розумів розподіл цінностей та благ для всього суспільства взагалі.

Один із представників сучасної української політології В. Бакуменко пропонує для розгляду та вивчення таке поняття, як державно-управлінське політичне рішення, яке він пропонує розглядати, як “усі управлінські рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного

рівня” [1, с. 20]. Поняття державно-управлінського рішення має використовуватися для того, щоб підкреслити його значущість для реалізації завдань політичної влади.

Сучасний український політолог В. Тертичка під державною політикою розуміє “вибір державними інституціями між діяльністю та бездіяльністю щодо вирішення суспільних проблем” [8, с. 7]. Він також пропонує розглянути поняття державно-політичного рішення та акцентує увагу на тому, що державно-політичні рішення стосуються значної частини суспільства або найважливіших сфер його діяльності та завжди спрямовані на врегулювання суспільних процесів.

Державно-політичні рішення завжди є багаторівневими, складними та різноманітними. Саме завдяки ним можлива реалізація державної політики. В державній політиці рішення завжди виступає прямим результатом діяльності суб’єктів політичного процесу, воно завжди спрямоване на вирішення проблем різного рівня.

Розробка, прийняття і реалізація державно-політичних рішень розглядається як основний результат для того, щоб оцінити ефективність державної політики. Визначальним чинником проведення такої політики виступає якість рішення. Державно-політичні рішення мають державне значення, і їх характерними особливостями виступають спрямованість на вирішення державних проблем, прийняття певними державними інституціями, забезпечення виконання рішень наявними ресурсами, певний ступінь ризику, залежність від політичної та соціально-економічної ситуації в суспільстві [8, с. 299].

Взагалі державно-політичні рішення є своєрідними соціальними актами, в яких знаходять відображення впливи державних інститутів, груп інтересів або окремих осіб на суспільну систему взагалі, і які є необхідними для забезпечення інтересів та задоволення відповідних суспільних потреб.

Враховуючи вищенаведені факти, В. Тертичка визначає основні умови та вимоги до дослідження розробки державно-політичних рішень:

- 1) Системний та ситуативний підхід на всіх етапах досліджень із широким застосуванням досягнень суміжних наук у межах концепції теорії багаторівневих систем;
- 2) Аналіз держави як широкомасштабної соціальної системи, а державної політики – як відповідної підсистеми-суб’єкта, об’єктом політики якого є все суспільство.
- 3) Аналіз рішень як складових державно-політичного процесу та відносин;

- 4) Покладення теоретичних моделей в основу досліджень розробки державно-політичних рішень;
- 5) Урахування при розробці рішень цілей розвитку як одного з найважливіших завдань державно-політичної діяльності;
- 6) Дотримання концепції розвитку аналітичних технологій шляхом типізації державно-політичних ситуацій, виокремлення найхарактерніших процедур і операцій;
- 7) Урахування численних чинників впливу на ефективність прийняття рішень, а також відсутності загальних порад-рекомендацій для вирішення проблем [8, с. 300].

Але, враховуючи навіть усі вищенаведені умови дослідження рішень, неможливо скласти загальну типологію рішень.

Український дослідник В. Бакуменко пропонує класифікацію політичних рішень за формами їх реалізації. Всі їх види він поділяє на програмно-цільові, нормативно-правові та організаційно-розпорядчі.

Програмно-цільові державно-політичні рішення передбачають визначення головного завдання, заради чого й приймається рішення, визначення структури програми розробки рішення та встановлення термінів, тобто етапів його виконання.

Нормативно-правові державно-політичні рішення відповідають за системний розвиток правового забезпечення шляхом удосконалення нормотворчості в різних сферах державної політики.

Організаційно-розпорядчі рішення потрібні для вироблення та аналізу державної політики[1, с. 24].

Основними ознаками державно-політичних рішень, що відрізняють їх від сукупності інших засобів реалізації політичної влади, вважають:

- 1) цілеспрямованість на вирішення проблем державного значення й рівня;
- 2) прийняття їх державними інституціями;
- 3) оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів (програм, політичних заяв, концепцій) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, інструкцій);
- 4) належність до державно-політичних відносин (як складових елементів);
- 5) формування на основі суспільно-політичних впливів – як відповідь на певну існуючу проблему;
- 6) обов'язковість для виконання;
- 7) першочерговість забезпечення ресурсами;
- 8) оцінювання результативності та ефективності [8, с. 302-303].

Отже, враховуючи всі вищенаведені матеріали, можна зробити наступний висновок. Політичне рішення чи державно-політичне рішення

являє собою необхідну складову сучасних політичних реалій. Враховуючи той факт, що розробка та реалізація державної політики є однією з необхідних умов реалізації та розвитку політичної влади, треба зазначити, що без існування теорії і практики прийняття політичного рішення ми не мали б змоги говорити про якісний розвиток влади.

Література

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с. 2. Дегтярев А.А. Принятие политических решений. – М.: КДУ, 2004. – 416 с. 3. Конституція України. – К.; 1996. – 24 с. 4. Кухта Б. Політична влада та її рішення. – Львів: ЦПД, 2006. – 240 с. 5. Матвієнко В.Я. Прогностика. – К.: Українські пропілеї, 2000. – 484 с. 6. Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с. 7. Политология / Под. ред. Н. Сазонова. – Харьков: Фолио, 2001. – 831 с. 8. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.