

Матвійчук Аліна Олексіївна,  
аспірантка кафедри політичних наук  
НПУ імені М.П. Драгоманова

УДК 321:164.053

### МІСЦЕ МОДЕЛЕЙ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОГО ЦИКЛУ В ТЕОРІЇ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

*У статті розглянуто низку моделей політико-управлінського циклу в теорії прийняття політичних рішень. Розкривається зміст поняття «політико-управлінський цикл», та з'ясовано теоретичні джерела циклічних моделей. До розгляду були запропоновані циклічні моделі зарубіжних та вітчизняних дослідників. У висновках аналізується концептуальна і праксеологічна вартість циклічних моделей, зокрема, йдеться про необхідність критично оцінювати нормативний потенціал цих моделей у сфері управлінської практики.*

**Ключові слова:** політичні рішення, вироблення рішень, політико-управлінський цикл, циклічна модель, управлінський процес, фаза прийняття рішення.

*В статье рассмотрен ряд моделей политико-управленческого цикла в теории принятия политических решений. Раскрывается содержание понятия «политико-управленческий цикл» и найдены теоретические источники циклических моделей. К рассмотрению были предложены циклические модели иностранных и украинских исследователей. В выводах анализируется концептуальная и праксеологическая ценность циклических моделей, в частности, предлагается критически оценивать потенциал этих моделей в сфере управленческой практики.*

**Ключевые слова:** политические решения, выработка решений, политико-управленческий цикл, циклическая модель, управленческий процесс, фаза принятия решения.

*The article is devoted to several models of the Policy cycle at the decision-making theory. We deal with the definition of "Policy cycle" concept, and discover theoretical sources of the Cycle models. There are demonstrated examples of the Cycle models, which are proposed by Ukrainian and foreign scientists. The author analyzes theoretical and practical value of Cycle models and advises to evaluate critically normative potential of the models at the area of politic practice.*

**Key words:** political decisions, decision-making process, Policy cycle, cycle model, policy process, decision-making phases.

Для розуміння закономірностей процесу прийняття політичного рішення потрібно розглянути концепції, які пояснюють даний процес у динаміці. Не дивно, що одним з найбільш розроблених напрямів в теоріях прийняття політичних рішень є дослідження етапів і моделювання даного процесу. Адже забезпечення політичних рішень, як і будь-який інший політичний процес, намагаються концептуалізувати з надією сформулювати універсальні ефективні алгоритми; оволодіти дієвим пояснювальним і прогностичним науковим апаратом. У даній статті ми порівнюємо циклічні моделі забезпечення політичних рішень, а також визначаємо їх адекватність поставленим перед ними завданням. Ми зосереджуємо свою увагу на основних моделях політико-управлінського циклу, які інтерпретують прийняття політичних рішень як динамічний процес, що складається з функціонально визначених та послідовно розміщених стадій (фаз).

Під час аналізу літератури з даної тематики, ми з'ясували, що структурою процесу забезпечення політичних рішень різного рівня останнім часом (особливо у 90-і роки ХХ – на початку ХХІ століття) займалися такі зарубіжні вчені як: Дж.Андерсон, Е.Вайнінг, Д.Веймер, А.Вілдавські, Б.Гогвуд, Л.Ганн, Т.Дай, В.Данн, Д.Дерлоу, Р.Келлі, М.Коган, Г.Лассуелл, Дж.Мей, В.Парсонс та інші. Чимало вітчизняних авторів приділили свою увагу розробленню теоретико-методологічних засад аналізу державної політики, зокрема, конструюванню циклічних моделей прийняття політичних рішень. Серед них: В.Д.Бакуменко, А.С.Баронін, О.Л.Валевський, К.О.Ващенко, В.П.Горбатенко, О.І.Кілієвич, Ю.Р.Мірошниченко,

А.М.Пойченко, В.А.Ребкало, С.О.Телешун, В.В.Тертичка, О.Л.Шаян; а також російські вчені: А.А.Дегтярьов, Л.В.Сморгунов, А.І.Соловійов, С.Г.Туронок, Л.Г.Євланов й інші.

У процесі виконання публічно-владних функцій посадові особи приймають велику кількість рішень, здійснюючи планування, організовуючи роботу, мотивуючи людей, контролюючи і координуючи всі процеси, пов'язані з діяльністю органу публічної влади. Відповідно до циклічних моделей, процес публічно-владної діяльності, або процес управління суспільними процесами, являє собою сукупність циклічних дій, пов'язаних з виявленням проблем, пошуком шляхів їх вирішення і організацією виконання прийнятих рішень [7, с.11]. Базовим концептуальним поняттям у цих теоріях є політико-управлінський цикл, який визначається як аналітичний прийом, за допомогою якого позначаються радше ключові точки, де відбувається розробка найважливіших політичних рішень, аніж дається деякий універсальний опис реальних процесів політичного управління. Втім деякі вчені наполягають на більшій концептуальній значимості політичного циклу [6, с.218].

В основі генезису концепції політико-управлінського циклу є два джерела. Першим джерелом був системно-функціональний підхід до політичного процесу (теорії політичної системи Д.Істона, Г.Алмонда). За допомогою інструментарію даного підходу була розроблена динамічно-стадіальна модель прийняття рішень, що дозволило поєднати стадії управлінського процесу (policy process) з ключовими фазами політичного процесу (political process). Іншим джерелом концепції були ідеї раціонального підходу (когнітивного) до аналізу публічної політики (теорії Дж.Дьюї, Г.Саймона). При цьому в дану концепцію був впроваджений понятійний апарат як системно-функціонального («вхід», «вихід», «результат», та ін.), так і когнітивного підходів поняття («визначення проблеми», «формування альтернатив», «оцінка наслідків» та ін.) [6]

Наприкінці ХХ століття сформувалися два напрями досліджень циклічного процесу прийняття політичних рішень: на основі системно-функціонального підходу була побудована теорія макрополітичного процесу, а розвиток раціонального підходу призвів до виникнення концепції функціонально-фазової роботи та поступового вирішення проблем політиками і аналітиками, що беруть участь в управлінському процесі, або так званих «технократичних передумов процесуального тлумачення прийняття політичних рішень» [5].

Моделі політико-управлінського циклу пов'язані з евристичним принципом раціонального впорядкування процесів людської діяльності за допомогою логічно поєднаних процедур і операцій. В рамках таких моделей, прийняття політичних рішень розглядається як цілісний процес, що складається з окремо погоджених між собою стадій і динамічно розвиваються в соціально-політичному просторі і часі. Даний процес має циклічно-круговий характер – останні фази кожного з витків забезпечують «зворотну дію» і створюють умови для наступного витка.

На сьогоднішній день розроблено доволі багато різних моделей політико-управлінського циклу, що відрізняються один від одного за кількістю фаз, своїм змістом, способами їхнього поєднання і за характером зв'язків між ними. Розглянемо деякі з них.

Дж.Дьюї та Г.Саймон запропонували трьохфазові моделі «рішення проблем»: 1) визначення проблеми – 2) формулювання альтернатив – 3) вибір найкращої альтернативи (Дж.Дьюї); 1) розвідка – 2) проектування (дизайн) – 3) вибір (Г.Саймон) [42, 399]; а Г.Лассуелл запропонував семифазову модель: 1) збір інформації – 2) просування – 3) вказівка – 4) звернення – 5) застосування – 6) завершення – 7) оцінювання [1, 43].

Одна з перших моделей даного типу була запропонована в роботі англійського політолога У.Дженкінса «Політичний аналіз: політична і організаційна перспективи» (1978), в якій він виділяє сім фаз політико-управлінського циклу: 1) ініціювання рішення, 2) аналіз інформації, 3) висновки, 4) рішення, 5) його здійснення, 6) оцінка результатів, 7) завершення циклу [11]. В іншій моделі сконструйованій також англійськими дослідниками Б.Гогвудом та Л.Ганном у книзі «Аналіз політики для реального світу» (1984), були визначені вже дев'ять етапів прийняття політичного рішення: 1) рішення виробити рішення (пошук проблеми або окреслення плану дій); 2) рішення з приводу способу рішення (або фільтрація проблеми); 3)

визначення проблеми; 4) прогнозування; 5) формулювання цілей та пріоритетів; 6) аналіз варіантів; 7) впровадження політики, моніторинг і контроль; 8) оцінювання і перегляд; 9) підтримування, наступництво або припинення політики [1, с.14].

В більш сучасних версіях циклічної моделі число фаз політико-управлінського циклу не перевищує п'яти-шести. Наприклад, відповідно до моделі, розробленої американськими політологами Дж.Андерсоном і В.Данном, управлінський процес складається з п'яти фаз: 1) побудова політичного порядку денного і виділення пріоритетних проблем; 2) розробка альтернативних варіантів рішення, що відображають проекти можливих дій; 3) вибір і офіційне утвердження (легітимізація) оптимального варіанта рішення; 4) впровадження рішення в політичній практиці; 5) оцінка урядом отриманих результатів [3, с.92].

Окрім даної схеми В.Данном була розроблена ще одна циклічна модель – роботи аналітика. Фази такої моделі цілком релевантні описаним вище і включають в себе: структурування проблеми; прогнозування майбутнього її стану; розробку рекомендацій; моніторинг виконання; експертизу результатів [3, с.87]. а А.Дегтярьовим можна також виділити дисциплінарні варіанти фаз процесу прийняття політичних рішень: в епістемології Дж.Дьюї визначає наступні стадії – визначення проблеми – розробка альтернатив – вибір найкращої альтернативи. У психології У.Едвардс в біхевіористичній теорії рішень визначає такі стадії: фіксація і усвідомлення проблеми – формування уявлень про задачу – формування множини альтернатив – критерії вибору – елімінація вихідних альтернатив – оцінка корисності альтернатив – вибір оптимальної альтернативи – реалізація рішення – оцінка результатів – коректування рішення. У менеджменті Б.Мільнер «Теорія організацій» визначає наступні стадії: виділення і визначення проблеми – пошук інформації і альтернатив рішення – вибір серед альтернатив – прийняття рішення. У правовому аспекті: внесення рішення – розгляд рішення – прийняття рішення – опублікування рішення [6, с.224-225].

В.Б.Авер'янов виділяє чотири основні етапи процесу прийняття політичного рішення: 1) постановка проблеми (визначення цілей): виникнення нової ситуації, виникнення проблеми, збір необхідної інформації, опис проблемної ситуації; 2) розробка варіантів рішень: формулювання вимог – обмежень, розробка концепції, збір і аналіз необхідної інформації, розробка можливих варіантів рішень; 3) вибір і оформлення рішення: визначення критеріїв вибору, вибір рішень, що відповідають обраним критеріям, оцінка можливих наслідків, вибір оптимального рішення, узгодження прийнятого рішення, оформлення прийнятого рішення правовим актом; 4) організація виконання рішення і його оцінка: план реалізації обраного рішення, доведення рішення до виконавців, контроль за ходом реалізації рішення, оцінка рішення проблеми і виникнення нової ситуації [7, с.12].

Не всі з указаних етапів є обов'язковими. Якщо проблема нескладна, а ситуаційні фактори чіткі, зрозумілі й керовані, процес прийняття рішень може бути значно більш простим і швидким. У цьому випадку, після з'ясування проблемної ситуації приймається рішення, яке здійснює на проблему безпосередній вплив і приводить керований об'єкт у стан, що відповідає заданому. І лише коли проблемна ситуація не така очевидна, а її рішення неоднозначне, то процес прийняття рішень вимагає ретельної структуризації.

Більш того, так як у суспільстві, як правило, не існує будь-якої однієї групи, здатної цілком контролювати прийняття рішень, то цей процес завжди являє собою компроміс та примирення суперечливих цінностей, що і збільшує роль суб'єктивізму в ньому. Слід визнати, що політична влада реалізується через особистий вплив управлінців, і незважаючи на регламентуючу роль правил та процедур прийняття рішень, що також вносить у даний процес непередбачуваність та не прогнозованість. Процес прийняття політичних рішень виявляється симбіозом раціональності та ірраціональності, раціонально організованої взаємодії структур та інститутів влади та значного суб'єктивізму управлінців. Ці два початки співвідносяться і взаємодіють на різних етапах прийняття рішень: підготовчому, прийняттю рішення і його реалізації.

Сучасні українські науковці досліджують і намагаються структурувати алгоритм політичного рішення, що являє собою систему методик, які задають послідовність дій з

метою отримання тієї чи іншої сукупності вихідних даних певного результату. В.П.Горбатенко в даний алгоритм включає наступні етапи:

По-перше, уточнення об'єкта політичного рішення. Цей етап передбачає визначення суб'єкта спрямованості рішення, що приймається, з виявленням тих, кому дане рішення вигідне, та його можливих опонентів. Таке визначення необхідне насамперед з огляду на можливі труднощі щодо проходження рішення. По-друге, виявлення незадоволених інтересів і недоліків. Передбачає врахування бажань учасників політичного рішення, що включає відповідну корекцію змісту та динаміки його впровадження. З'ясування недоліків передбачає знаходження слабких місць у структурі політичного рішення і переорієнтацію зусиль у потрібному напрямку. По-третє, визначення кінцевої мети. Приймаючи політичне рішення, слід визначити, якого роду втілюється мета з точки зору впливу на об'єкт – стратегічна, тактична чи оперативна. Необхідно також уточнити часові параметри втілюваної мети (довгострокова, середньострокова, короткострокова). Визначаються також пріоритетність інтересів, що потребують задоволення, обов'язковість чи необов'язковість для різних учасників політичних подій, набір засобів для її реалізації. Надзвичайно важливим є узгодження своїх цілей і засобів їх реалізації з цілями і засобами інших учасників політичних подій. По-четверте, вибір альтернатив. На цьому етапі слід проаналізувати якомога більшу кількість шляхів реалізації певного рішення. В ході аналізу необхідно порівняти між собою всі існуючі варіанти й вибрати оптимальний, суспільно корисний. По-п'яте, оформлення рішення передбачає його документальне закріплення, а також вибір напрямку реалізації (продуктивний, ризикований, оптимальний). По-шосте, створення механізму реалізації рішення. Передбачає персональну відповідальність призначених осіб за його виконання, чітко визначені джерела фінансового, матеріального та іншого забезпечення, координацію роботи механізму реалізації даного рішення з роботою інших механізмів політичної культури, постійний контроль за ходом виконання [2, с.208-209].

Маючи свої безумовні переваги, моделі політико-управлінського циклу не дають нам повної картини процесу прийняття рішення. Як і будь-яка інша теоретична модель, політико-управлінський цикл здатен пояснити лише певні аспекти політичного процесу. Наприклад, циклічна модель не враховує чинник взаємовідносин між учасниками політичного процесу. В свою чергу мережевий підхід до аналізу прийняття політичних рішень якраз зосереджується на ролі взаємодії різних учасників, стратегій поведінки та посередництва в процесі вироблення рішень. Теоретики-представники мережевого підходу (К.Хей, Р.Родес, Д.Марш) досліджують горизонтальні зв'язки, враховують фактор конкуренції і взаємодії акторів, які займаються розробкою політичних рішень та їх імплементацією. З іншого боку, мережеві моделі не дозволяють в повній мірі описати структуру й динаміку процесу прийняття рішення.

Циклічна модель прийняття політичного рішення тривалий час займала ключові позиції в теорії прийняття політичних рішень і відігравала важливу роль у становленні самої теорії, проте на початку 90-х років ХХ століття в окремих учених з'явилися сумніви з приводу того чи справді дана концепція будується на моделі «реального процесу» і наскільки виправданим з практичної точки зору є застосування вироблених моделей на практиці. Поль Сабатьє зазначає, що «ідея етапів» не витримує критики з точки зору «наукової моделі», оскільки вона не містить казуальної теорії, некоректна у своїй дескриптивній частині та сильно спрощена [12, с.48]. Інші науковці такі як Б.Нельсон та Р.Накамура характеризують даний підхід як такий що штучно раціоналізує та симпліфікує реальні процеси прийняття державних рішень. Таким чином у своєму традиційному варіанті стадіально-циклічна модель політико-управлінського процесу володіє на сьогоднішній день переважно ресурсом робочого аналітичного інструментарію, аніж праксеологічним нормативним потенціалом [6, с.176-179].

Політико-управлінський цикл є радше аналітичним прийомом за допомогою якого визначаються окремі критичні точки просування політичних рішень, аніж універсальний опис реального процесу крізь який проходять різні рішення. Отже циклічні моделі, як і будь-

які моделі, є спрощенням реальності задля наголошення на принципово важливих аспектах і чинниках, які присутні в реальності. Циклічні моделі більш-менш здатні пояснити як відбувається процес прийняття політичного рішення. Однак подальше вдосконалення і деталізація деякими вченими циклічних моделей спрямована на досягнення мети створення ідеального алгоритму дій для політичних акторів, які уповноважені приймати рішення. Така амбіція вчених, вмотивована технократичним мисленням, приховує небезпеку створення вузьких нормативних рамок, які не раціоналізують політичну практику, а навпаки ритуалізують і позбавляють її можливості вільного маневру.

Циклічні моделі з алгоритмами є теоретично сконструйованими рамками, які покликані відігравати, зокрема, організуючу роль у практиці державного управління. Однак недосконалість цих моделей, в сенсі неврахування ними багатьох аспектів і факторів політичної реальності, може призводити до того, що вони на практиці відіграватимуть гальмівну роль. З такої точки зору, ігнорування концептуальних моделей політичними практиками є виправданим. Моделі можуть нести практичну користь лише за умови їх більш високої досконалості й ширшого врахування ними усіх аспектів політичної реальності. Однак, наразі жодна з моделей не є такою досконалою. Тому концептуальні розробки залишаються цікавими й актуальними перш за все для самих теоретиків, які вдосконалюють і перевіряють їхню пояснювальну і прогностичну дієвість. А питання про актуальність розробки алгоритмів і рецептів для сфери державного управління залишається дискусійним.

#### *Література:*

1. Гогвуд Б., Ган Л. Аналіз політики для реального світу / Б.Гогвуд, Л.Ган. – К.: Основи, 2004. – 396 с.
2. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / Володимир Горбатенко. – К.: Генеза, 2006. – 400 с.
3. Данн В. Державна політика: вступ до аналізу / Вільям М.Данн. – Одеса: АО Бахва, 2005. – 504 с.
4. Дегтярев А. Теория принятия политических решений в структуре социальных управленческих дисциплин / А.Дегтярев // Политические исследования. – 2002. – № 2. – С. 113–125.
5. Дегтярев А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (II) / А.А.Дегтярев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.politanaliz.ru/articles\\_56.html](http://www.politanaliz.ru/articles_56.html)
6. Дегтярев А.А. Принятие политических решений / Андрей Дегтярёв – М.: КДУ, 2004. – 416с.
7. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / За заг. ред. В.Б. Авер'янова І.Б. Коліушка. – К.: УАДУ, 1999. – 51 с.
8. Парсонс Вейн. Публічна політика: Вступ до теорії й практики / Вейн Парсонс: пер. з англ. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549 с.
9. Политика: Толковый словарь: Русско – английский / [Джеффри Андерхилл, Сирил Барретт, Питер Бернелл и др. Пер.: И.П. Бабкин и др.]; Под ред. Айна Маклина – М.: ИНФРА-М: Весь Мир, 2001. – 761с.
10. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: Сборник учебных материалов / Под ред. Мелешкиной Е.Ю. – М.: ИНФРА-М, Весь Мир, 2001, -304с.
11. Соловьев А.И. Колебательно-маятниковый механизм принятия политических решений: к обоснованию когнитивной модели (I). / Соловьев А.И. // Полис. – 2005. – № 5. – с. 31 – 52.
12. Туронок С.Г. Политический анализ: Курс лекций: Учеб. пособие. / Станислав Туронок. – М.: Дело, 2005. – 360 с.