

старшого та середнього покоління вітчизняних політологів сформовано її нормативний фундамент, зведені несучі інституційні конструкції. Але в самій цій будівлі залишається багато невирішених нагальних проблем, які вимагають поглибленого аналізу, уважного врахування зарубіжного досвіду їх вирішення. А за цим необхідним стає об'єднання зусиль як окремих науковців, так і всієї нашої професійної громади, яка починає усвідомлювати свої поточні та стратегічні інтереси, виділяти в них важливе та другорядне, мінливе та перспективне. За часом колективних рефлексій[9] неминуче має настати доба нових дій та творення вищої, віднині існуючої, якості вітчизняної політичної науки.

1. Федорчук О.О. Основні етапи розвитку політології в Україні: сутність і характеристика. – <http://interkonf.org/ftdorchuk-o-0snovni-etapi-rozvitku-politologiyi-v-ukrayni-sutnist-i-harakteristika> Дата перегляду 30 квітня 2009 року 2. Рудич Ф. Политическая элита или политология? Киевский телеграф. 27 июля – 2 августа 2007. – № 30 (376). 3. Габріелян О. Політична наука в Україні: проблеми реформування та інституціоналізація - http://www.intellect.org.ua/index.php?lang=u&theme_id=0&material_id=32634 Дата перегляду 26 квітня 2009 р. 4. Кармазіна М. Політична наука: дисертаційний аспект // Політичний менеджмент. – 2009. - № 2 (35). – С. 17. 5. Мацієвський Ю. Між функціоналізмом та нормативізмом: академічна політологія в Україні на початку XXI ст. // Людина і політика. – 2004. – С. 6. Тягло О. Українська наука про політику. Спроба оцінки потенціалу // Політичний менеджмент. – 2004. - № 1 (4). – С. 3 – 18. 7. Липа К. Науковий екстрим. Як не стати вченим // Тиждень. - № 16 – 17 (77 – 78). – С. 48 – 49. 8. Юревич А.В. Тіньова наука.ru // Вісник національної академії наук України. – 2006. - № 9. – С. 61. 9. Рудич Ф. Політична наука в Україні: стан і перспективи // Політичний менеджмент. – 2003. - № 1. – С. 3 – 17.

М. С. Кармазіна

ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ: ОГЛЯД МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ ТА МОДЕЛЕЙ ПРОЦЕСУ

Стаття присвячена аналізу становлення та розвитку методологічних підходів до вивчення процесу прийняття політичних рішень. Висвітлюється внесок в осягнення проблеми Г.Лассвелла, Ф.Гантера, Г.Лінблома, Г.Спенсера та інших.

Ключові слова: теорія прийняття політичних рішень, агенти державної політики, елітистські, плюралістські, марксистські моделі прийняття рішень

Прийняття політичного рішення – складний багатоступінчатий процес. Якщо спробувати схематично його відтворити, то можна отримати умовну схему у такому вигляді: аналіз інформації – відбір фактажу, який би можна було витлумачити/сприйняти як «проблему» – констатація «проблеми» – визначення цілей, у зв'язку з посталою проблемою – вироблення стратегії та тактики її «розв'язання» – конкретизація інструментів, що будуть

використовуватися під час досягнення мети – вибір стратегії оцінювання результатів (реалізації) прийнятого рішення.

Зрозуміло, що кожне політичне рішення має свою специфіку, а відповідно і свій алгоритм прийняття, хоча б через те, що кожне приймається на відповідному рівні – центральними чи місцевими органами державної влади; безпосередньо громадянами (під час референдумів, виборів) або вищими чи місцевими органами політичних партій (організацій). До цього слід додати, що у кожному конкретному випадку свої особливості має процес аналізу та відбору фактажу, оскільки даються взнаки вподобання, пріоритети, цінності, знання (їх кількість і якість) і т. ін. особи, яка здійснює цей аналіз. Суб'єктивний чинник не можна відкидати і на етапі виявлення і формулювання «проблеми»: що буде подано тому, хто врешті-решт приймає рішення, як «проблема»? як інтерпретуватиметься її «глибина»? чи будуть запропоновані/незапропоновані альтернативні варіанти її розв'язання? чиї інтереси мають бути першочергово задоволені у результаті розв'язання «проблеми»? яка нагальність її розв'язання і т. п.? Суб'єктивний чинник безумовно у свій спосіб спрацюватиме і під час безпосереднього прийняття політичного рішення.

Попри зазначену нами складність процесу прийняття політичного рішення, вказаний алгоритм все ж є дуже спрощеним «зрізом» прийняття політичних рішень: можна вказати на численні інші нюанси, на які є «багатим» вказаний процес. Відтак зауважимо, що дослідники процесу прийняття рішень виділяють від трьох до майже двох десятків фаз (етапів) політико-управлінського циклу (інші назви, використовувані в англо-американській традиції аналізу політики: «процесуальна» модель, «стадіальна», «циклічна», «життєвого циклу», «кругова»). До виділення найбільшої кількості фаз схильні психологи.

Загалом же існує два різних підходи, за допомогою яких здійснюються спроби осмислення процесу прийняття рішень – нормативно-прескриптивний та дескриптивно-експлікативний. Відповідно до першого, дослідники створюють формальну, нормативно оптимізовану модель. Тобто, керуючись цим підходом, дослідник описує те, що мало б бути. Другий підхід передбачає створення емпірично обґрунтованих моделей, які віддзеркалюють реальні процеси прийняття рішень.

Звернення дослідників до реальних практик підштовхнуло їх, найперше, до постановки питання «хто приймає політичне рішення»*.

* До питання прийняття рішень мислителі зверталися з найдавніших часів. У Стародавньому Китаї Конфуцій (551 до н. е. – 479 до н. е.) у праці «Лунь Юй» («Бесіди та висловлювання», близько 485 до н. е.) піднімав питання «добрих рішень». Засновник школи легізму Шан Ян (близько 390-338 рр. до н. е.) у книзі “Шан цзюнь шу” (Книга правителя області Шан, IV в. до н. е.) писав про необхідність прийняття раціональних рішень. Варто згадати й індійський трактат «Артхашастра» («Настанови про користь»), автором якого, як вважається, був Каутильє (IV в. до н. е.) і який акцентував необхідність при прийнятті рішень дотримуватися норм права. Крім того, висловлювався за використання жорстких санкцій у разі невиконання рішень.

Прагнучи відшукати на нього відповідь, М. Вебер одним із перших у своїй фундаментальній праці "Економіка і суспільство" (1910 – 1920) звертав увагу на те, що чим важливішим є рішення, тим менша кількість людей долучається до його прийняття[1]. Акцентуючи роль владної еліти у процесі прийняття політичних рішень, М. Вебер був серед тих, хто долучився до витворення елітистських і неоелітистських моделей прийняття рішень, в основі яких лежала ідея про поділ суспільства на владну еліту і маси, що віддалені від влади і, відповідно, – від прийняття рішень. Зусилля ж еліти спрямовувалися на прийняття рішень найперше у своїх власних інтересах, які різноч. відмінні від інтересів інших членів суспільства.

На еліту, як про тих, "хто отримує найбільше"[2], ще у 1936 р. (у праці "Політика: хто отримує, що коли і як") заговорив представник біхевіоралізму Г. Лассвелл, а згодом він писав про еліту як про агента державної політики, як про "групу умільців", зауваживши, що одні "умільці" (поліцейська чи військова еліта) виявляють здібності у галузі застосування утисків; інші – вміють спілкуватися і пропагувати; ще інші володіють діловими і комерційними вміннями; технократи характеризуються тим, що мають спеціальні технічні знання; для бюрократів характерним є адміністративні чи організаційні вміння. А далі Г. Лассвелл заговорив про загрозу демократії, яку він добачив у об'єднанні "умільців". Об'єднання еліт, на його думку, могло б призвести до постання «гарнізонної держави», у якій панувала б військова, бюрократична і технократична еліти[3].

Покажемо є і те, що Г. Лассвелл, аналізуючи прийняття рішень, звертав увагу на психологію особистостей, яким доводиться брати участь у процесі. Так, у праці «Влада і особистість» (1948) дослідник прагнув з'ясувати настанови, мотивацію, цінності, інтереси особистостей, які приймають рішення.

У другій половині ХХ століття стали з'являтися праці, присвячені вивченню проблемам розподілу влади в Америці. Тобто дослідників почали цікавити конкретні ситуації прийняття рішень, а не загальні схеми. Відтак у 1953 р. Ф. Гантер випустив книгу[4], присвячену дослідженню влади в м. Атланти. Книга фактично віддзеркалила процес прийняття політичних рішень як процес діяльності еліти. У 1956 р. з'явилося дослідження К. Р. Міллза «Владна еліта», у якому автор доводив, що у США у процесі прийняття У древньоіндійському збірнику «Закони Ману» (I – II століття) увага правителя зверталася на раціональний аналіз ситуації, а також висловлювалися рекомендації щодо використання сили в міжнародних відносинах.

Свій вклад у справу осмислення процесу прийняття рішень внесли й Платон (428 – 347 рр. до н. е.) та Аристотель (384 – 322 рр. до н. е.). Перший у таких працях, як «Закони» та «Держава» обґрунтовував необхідність колективного – правителя з радниками – обговорення вагомих державних рішень. Що стосується Аристотеля, то він у «Нікомаховій етиці» вперше запропонував категоріальний апарат та власну концепцію осмислення процесу прийняття рішень.

У подальші часи певну увагу питанню прийняття рішень приділяли мислителі Відродження (Ж. Боден, Н. Мак'явеллі) та Просвітництва (Т. Гоббс, Б. Спиноза, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо та ін.).

політичних рішень провідна роль належить військово-промислому комплексу.

50-ті роки були часом, коли почали з'являтися дослідження, автори яких стояли на дещо відмінних від елітистів позиціях, вважаючи, що політика є тим майданчиком, де вільно змагаються інтереси, ідеї, прагнення. При цьому висловлювалося розуміння того, що в процесі прийняття рішень надзвичайно сильні (переважаючі) позиції має бізнес. Втім, дослідники вірили, що інтереси і, передовсім, влада бізнесу можуть бути урівноважені іншими інтересами. Ці автори – насамперед, Р. Даль, а згодом Ч. Ліндблом, Дж. Гелбрайт, стали представниками плюралістичного і неоплюралістичного підходів до прийняття рішень. Р. Даль досліджував ситуацію в м. Нью-Хейвені і дійшов висновку, що в місті не існує монополіста, який би здійснював вирішальний вплив на прийняття рішень, але реальна влада була розосередженою між конкуруючими групами, які здійснювали вирішальний вплив у якійсь конкретній галузі, але не в цілому у місті. Згодом, дослідник зауважив, що народ, делегуючи елітам право на прийняття рішень, забезпечує їм можливість реалізації власних інтересів[5].

Переживши певну еволюцію поглядів, Ч. Ліндблом у 1977 р. видрукував працю «Політика і ринки», в якій доводив, що врівноваження інтересів не відбувається: провідні ролі у процесі прийняття рішення належать бізнесу і ринку. До цієї точки зору, врешті-решт, пристав і Р. Даль, про що свідчила його книга «Дилеми плюралістичної демократії: автономія чи контроль?» (1982).

Що стосується Дж. Гелбрайта, то пройшовши шляхом пошуків і сумнівів, що яскраво демонструють такі його праці, як «Американський капіталізм» (1953), «Багате суспільство» (1958), «Нова індустріальна держава» (1967), він дійшов висновку, що плюралістична демократія – міф, що потрібен контроль над могутніми технотехніками, які контролюють процеси і в уряді, і в корпораціях.

Аналізуючи плюралістичний підхід, варто звернути увагу на висвітлення його слабких місць, здійснене Р. Бахрахом та М. Баратцем, які закидали «раннім» плюралістам те, що вони не взяли до уваги здатність людей влади уникати прийняття рішень, чи ж гальмувати цей процес, чи спрямовувати його на «безпечні питання» шляхом маніпулювання панівними у спільноті цінностями, міфами та політичними інститутами й процедурами[6]. Неприйняття рішень, з їх точки зору, – засіб, за допомогою якого потреба у зміні розподілу вигод і привілеїв у спільноті може бути придушена ще до того, як її проголосять, або закамфлювана, або «вбита» заради отримання доступу до відповідної арени прийняття рішень; а крім того, неприйняття рішень може означати і невдачу цих справ, по яких може бути завдано удару на етапі впровадження рішень у процесі здійснення публічної політики[7].

До критики плюралістів у 80-90-ті роки вдалися й елітисти (Т. Дай, Х Цайглер, Д. Сарторі, Дж. Хіглі та ін.) зауважуючи, що між групами еліт насправді не існує будь-якої серйозної конкуренції, але є згода, що базується на певних «правилах гри». Еліту елітисти (зокрема, Т. Дай) розглядали як

носія та захисника цінностей демократії[8]. Д. Сарторі, роздумуючи над тим, як примусити еліту враховувати інтереси суспільства, вказав, що «система прийняття рішень повинна відповідати таким вимогам: (а) кожен індивід повинен мати однакову вагу; (б) пріоритети кожної із сторін повинні бути однаково значущими; (в) результати рішень учасників... повинні бути... збалансовані; (г) зовнішні ризики повинні бути мінімізовані, як і (д) ущерб від рішень, що приймаються»[9].

По-своєму поглянули на проблему прийняття рішень марксисті. Відштовхнувшись від ідеї про класове панування і державу як засіб (інструмент) для забезпечення інтересів та влади класу, прибічники марксизму обґрунтовували твердження про роль «структурованої» влади капіталу, яка структурує процес прийняття рішень. Крім того, зверталася увага на те, що держава у капіталістичному світі виступає арбітром чи нейтральною силою заради того, щоб краще задовольняти інтереси саме капіталу. Впливаючи на прийняття рішень, як стверджували А. Каусон і Р. Саундерс, капіталістична держава концентрувала на вищих щаблях державного управління прийняття рішень щодо інтересів капіталу, а на нижчих щаблях нею припускалося більш плюралістичне вироблення політики.

На прийняття рішень як на процес, що сприяє подоланню суперечностей між інтересами праці та інтересами капіталу, дивилися у 70 – 80-х рр. ХХ століття представники корпоративізму та неокорпоративізму. Визначення корпоративізму, запропоноване у 1974 р., приміром, Ф. Шміттером, проголошувало, що корпоративізм є системою представлення інтересів, у якій складові організовані в обмежену кількість однорідних, обов'язкових, не конкуруючих, ієрархічно впорядкованих і функціонально диференційованих категорій, визнаних або ліцензованих державою, яким дарована спеціальна монополія на представлення інтересів у їхніх категоріях в обмін на певний контроль за обранням лідерів і вираження вимог і підтримки[10]. Ф. Шміттер виділяв як основні «державну» та «соціетальну» форми корпоративізму. При першій формі державний апарат домінує при узгодженні інтересів, а при другій перевагу мають суспільні інтереси.

Неокорпоративістська модель прийняття рішень акцентує увагу на тому, що державні відомства постають як відносно автономні актори, а бюрократія – як корпорація. Державні структури активно регулюють взаємовідносини між соціальними групами (організованими інтересами) та їхніми політичними асоціаціями. При держструктурах функціонують консультативні чи узгоджувальні органи, в яких часто-густо працюють представники конкуруючих груп, але шляхом переговорів відбувається досягнення компромісів та, врешті-решт, прийняття рішень. Тобто, як свого часу зазначав В. Парсонс, «корпоративізм стає новою формою держави у капіталістичному суспільстві, коли прийняття рішень не відбувається як результат голосування, законодавчої політичної діяльності й бюрократичної раціональності – легальних повноважень, а через «публічні корпорації», в яких спостерігається сплав законодавчої й бюрократичної влади»[11]. Прийняття рішення є результатом переговорів та домовленостей.

Окремий блок досліджень, що побачили світ у 70-х – 80-х роках попереднього століття і авторами яких були І. Ілліч, Р. Алфорд, П. Данліві та інші, був присвячений професіоналізму – вивченню ролі професійної еліти (насамперед, у медичній, освітній та сфері соціального забезпечення) у прийнятті рішень. Плюралісти відзначали фрагментацію професійної еліти, а неоелітисти концентрували увагу на тому, як професійні групи виробляли чи руйнували публічну політику. Втім, як стверджувалося в книзі «Влада і політика у ліберальній демократії» (1992), що побачила світ у Кембриджі, у 80-х – 90-х роках відбулися певні зміни: наприклад, у медичній сфері таких країн, як США, Японія та Франція влада від професіоналів перейшла до менеджерів та адміністраторів.

У другій половині ХХ століття дослідники приділяли увагу питанню можливості постання меритократичної системи, в якій влада концентруватиметься в руках технократів*, котрі зможуть забезпечити раціональне наукове управління суспільством. Зокрема, заговорили про "революцію менеджерів", "владу експертів", "техніків" тощо. Така точка зору віддзеркалилася у працях Веблена, Дж. Бурнема, Дж. К. Гелбрайта. Останній, зокрема, писав у "Новій індустріальній державі" (1969), що ефективна влада прийняття рішень знаходиться в руках технічного, плануючого та іншого "спеціалізованого" штату. Оскільки неможливо назвати всіх, хто бере участь у прийнятті рішень, як і організацію, яку вони утворюють, то Дж. К. Гелбрайт запропонував називати цю організацію "техноструктурою"[12] (що складається із менеджерів, експертів, інженерів). Крім того, він вважав, що структура прийняття рішень, спільна технократична культура зближує Схід і Захід, незважаючи на те, що вони в основі своїй мали різні ідеологічні системи.

Таким чином, для всіх вищезгаданих підходів є характерною концентрація уваги на питанні "у кого знаходиться влада в процесі прийняття рішень?"

Інакше на проблему прийняття рішень поглянули ті дослідники, які намагалися пояснити цей процес з позицій раціональності. Тут інтелектуальна першість належала економістам та соціологам. Серед них, перш за все, слід відзначити Г. Саймона і його працю "Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції" (1945), в якій він прагнув показати, що прийняття рішень людиною в організаціях відбувається з позицій "обмеженої раціональності", тобто поведінка людини "є якщо не абсолютно раціональною, то принаймні, значною мірою зумисно раціональною"[13]. Тим самим він виступив, у його термінах, проти "гострої форми шизофренії", що спостерігалася у соціальних науках і виявом якої було те, що економісти приписували "людині економічній" "дар безперечної і всемогутньої раціональності", а психологи, ідучи у руслі ідей З. Фрейда, намагалися

* Перед Першою світовою війною у США «технократія» набула поширення як соціальний рух, який пов'язувався, перш за все, з ідеями та іменами Ф. Тейлора та Г. Ганта, які були інженерами.

“звести все пізнання до сукупності емоцій”[14]. Відтак Г. Саймон доводив, що, по-перше, раціональна діяльність будь-якого окремого індивіда не може бути забезпечена на достатньому рівні. “Кількість альтернатив, які він має дослідити, є настільки великою, а інформація, котру треба оцінити, настільки об’ємною, що забезпечити навіть наближення до об’єктивної раціональності практично неможливо. Індивіду доводиться робити вибір в середовищі “заданих умов” – передумов, котрі сприймаються суб’єктом, як основи для вибору; поведінка може бути адаптаційною лише в межах, визначених заданими умовами”[15].

У наступні десятиліття із-під пера Г. Саймона вийшов цілий ряд нових праць, а також відбулося кількаразове перевидання «Адміністративної поведінки». У них дослідник доводив, що раціональність є процедурною, є вибором цілей і заходів, які, врешті-решт, мають сприяти найліпшому досягненню мети. Порівнюючи «людину економічну» та «людину адміністративну», Г. Саймон вказував, що перша обирає «найкращу альтернативу з усіх наявних», а друга робить свій вибір, використовуючи просту картину ситуації, в якій враховано лише декілька чинників, що вважаються найбільш стосовними та критичними[16]. «Адміністративна людина» діє у світі обмеженої раціональності, вона не аналізує усі можливі альтернативи, не може проаналізувати усю наявну інформацію. Прийняття рішення спрямовується тільки на отримання задовільних результатів (а не оптимальних).

Поліпшити процес прийняття рішення можна шляхом використання раціональних методів (розроблених у менеджменті та операційних дослідженнях), комп’ютерних програм, поліпшення якості публічної інформації, залучення ринкових механізмів (задля обмеження обсягів інформації), використання юридичних та законодавчих методів процедурної справедливості, що допоможе, з його точки зору, розв’язувати проблеми.

Заперечення Г. Саймону прозвучали, найперше, із вуст Ч. Ліндблома, для якого (як свідчили такі його праці, як стаття «Наука доводити справу до кінця»/1959/, «Політика і ринок»/1977/, «Процес вироблення політики»/1968 року, як і наступні перевидання підручника/) прийняття рішень полягало у: визначенні цілей, виборі альтернатив, порівнянні варіантів політики. Добре рішення це таке рішення, що забезпечує досягнення мети. Крім того, Ч. Ліндблом, критикуючи раціональний підхід, звертає увагу на те, що останній «не працює для складних питань публічної політики»[17].

Порівнюючи два методи прийняття рішень – «гілковий», який, з його точки зору, був безперервним виведення висновків з поточної ситуації, «крок за кроком і малими порціями», та «кореневий», сутність якого полягала у тому, щоб починати щоразу «з основ», «з самого початку», керуючись минулим як досвідом, що включений до теорії[18], Ч. Ліндблом віддавав перевагу першому. Критерієм його «доброго рішення» були згода і процес, а не досягнення мети. Справа «доводиться до кінця» шляхом інкрементальних (поступових) змін, переговорів і пристосування сторін; публічна політика виробляється не «назавжди» і не визначається тією чи іншою теорією;

рішення приймається шляхом спроб і помилок і т. д.

Варто звернути увагу і на працю Ч. Ліндблома, написану у співавторстві з Д. Брейбуком «Стратегія прийняття рішень», в якій було використано поняття «розчленований інкременталізм». Під цим останнім Ч. Ліндблом розумів метод прийняття рішень, при використанні якого відбувається порівняння не дуже складних публічних політик, які досить мало відрізняються між собою, кожна з них не переслідує «великої мети», вони запроваджуються шляхом спроб і помилок, мета «витікає» із наявних засобів та ресурсів. Цей метод є розчленованим, бо рішення не відбуваються у руслі якогось плану. Не передбачається їх аналіз чи координація тощо.

Критикуючи підходи Ч. Ліндблома, Й. Дрор спробував запропонувати свій кут зору на проблему, створивши нормативно-оптимальну модель прийняття рішень. З одного боку, він запропонував включити в неї домінуючі в суспільстві цінності. З іншого, – дослідник вважав дуже незначним вклад у процес громадськості, але визнавав значиму роль політиків, експертів, бюрократів – «політико-управлінського персоналу»[19]. Він висловлювався за вдосконалення відповідних організаційних структур, за впровадження наукових знань, інформаційних технологій у державному управлінні.

Іншим критиком Ч. Ліндблома у другій половині 60-х років був А. Етціоні (автор моделі «змішаного сканування»), який вважав, що рішення на рівні держави – продукт, що постає як наслідок діяльності усіх соціальних груп, а не лише еліти чи бюрократії. Згодом – у кінці 80-х – дослідник почав акцентувати роль у прийнятті рішень цінностей та емоцій (замість інформації та знань).

Після критики поглядів з боку Є. Дрора та А. Етціоні інкременталізм Ч. Ліндблома пережив певні зміни. Зокрема, Ч. Ліндблом виступив критиком інкременталізму як ідеології, а ще запропонував три форми інкрементального аналізу – простий інкрементальний аналіз (аналіз альтернативних політик, що мало відрізняються від діючої публічної політики), стратегічний аналіз («свідоме», «вдумливе» використання методів для спрощення проблем, заради здійснення кращого вибору), розчленований інкременталізм (аналітична стратегія, спрямована на спрощення проблеми і передбачає залучення до аналізу кількох осіб, які долучені до вироблення політики, аналіз обмеженої кількості варіантів та їх наслідків, зосередженість не на цілях, а не недоліках, які треба перебороти, аналіз шляхом спроб та помилок та ін.) Попри еволюцію в системі поглядів Ч. Ліндблома, він залишався на попередніх позиціях щодо того, що знання, професіоналізм, раціональність та ін. не спроможні забезпечити поліпшення прийняття рішень.

Представники підходу, який отримав назву публічного вибору і який «визрів» у представників економічної науки – Г. Туллока, Е. Даунса, В. Нісканена, зосередилися на бюрократії. Перший з них вважав за необхідне у вивченні політики і ролі бюрократії в процесі прийняття рішень виходити з припущення, що бюрократія діє виключно у своїх власних інтересах. Вона прагне до їх максимізації, потребуючи все більше грошей, а публічними інтересами вона не переймається. Як засіб боротьби з «апетитами»

бюрократів, своєрідною протиотрутою проти них Г. Туллок бачив введення конкуренції шляхом передачі бюрократам частини функцій на контрактній основі та через винагороду їй у випадках ефективної діяльності.

Позиція Е. Даунса характеризувалася тим, що він запропонував 16 «законів» (посилення консерватизму у «старіючих» організаціях; ієрархізації повноважень у великих організаціях; консервування посадовцями своїх дій; існування недосконалого і ослабленого контролю; намагання контролювати велику організацію призводить до утворення інших організацій; постійне розширення контролю; у разі спроб менеджерів посилювати контроль за підлеглими, останні або опираються, або здійснюють спроби створити зустрічний контроль, який би був ще більшим; зниження координації; зсув влади догори у разі, коли конфлікт не обмежується; посилення влади підрозділів сприяє інноваціям; лояльність до організації, яка контролює безпеку і розвиток діяльності; потреба у безкоштовних послугах підвищує потенціал агенції; «безгрошове» встановлення цін; конфлікт із соціальними агентствами, з якими організація має справу та ін.), які спираються на гіпотези про те, що бюрократія – раціональна, діє відповідно до власних інтересів, структура організації впливає на її функції, як і функції впливають на структуру. Дія перерахованих законів сприяє чисельному зростанню бюрократії, в середовищі якої Е. Даунс виділяв різні типи бюрократії – «честолюбців», «захисників», «фанатиків», «консерваторів», «державних діячів», – та звертав увагу на те, що кожен з цих типів можна стимулювати за допомогою поєднання тих чи інших стимулів.

Позиція В. Нісканена, що спиралася на неокласичну економіку, – схожа: бюрократ прагне до максимізації своїх інтересів, розростання бюджету та організації (бюро). Але перевірка на практиці питання зростання бюджету виявилася малоінформативною, оскільки докази на підтримку теорії не були отримані. Більше того: запровадження ринкових принципів для реалізації завдань бюрократією сприяли зменшенню чисельності останньої.

У 90-і роки з'явилися альтернативи теорії публічного вибору і, зокрема, теорії менеджменту, «неортодоксальна економічна наука» та ін. Їх авторами були Ф. Тейлор, Г. Файол, Ч. Барнард, А. Маслоу та ряд інших дослідників бюрократії. Висновки одних з них зводилися до того, що інтереси бюрократів треба приборкувати і контролювати. Другі вказували на те, що ефективності організації сприяє співробітництво, спільна мета і спілкування, а не контроль. Треті твердили, що мотивація людини – складна річ і зводити її до «власних інтересів» ніяк не можна. Людину мотивує і цікава робота, і вищий статус, і кращі умови праці, і рівень та якість людських взаємин та інші чинники. Крім того, для розуміння поведінки та бажань бюрократа варто враховувати не тільки індивідуальні стратегії максимізації інтересів, але й колективні та ін.

Інституціоналізм, в середовищі якого виділяється соціологічний, економічний та політичний інституціоналізми, був ще одним кутом зору на процес прийняття рішень, що концентрував свою увагу на ролі та місці інститутів під час прийняття рішень. Спільним у цьому «куті зору»

була тільки увага до інститутів, але розбіжності починалися уже на етапі визначення суті інститутів, аналізу процесу їх створення та ефективності.

Ф. Селзнік у 40-х роках звертав увагу на залежність інститутів-організацій під час прийняття рішень від середовища; на суперечності, які існують між формальними раціональними цілями організації та людськими можливостями; на те, що бажання організації вижити, зберегти себе призводить до того, що ухвалюються рішення, які ідуть врозріз із її основними цілями.

На початку 70-х років розвиток ідей соціологічного інституціоналізму відбувся у працях Дж. Марча, Дж. Олсена, М. Коена[20], коли з'явилася «модель кошика для сміття», відповідно до якої процес прийняття рішень складається із таких елементів: проблеми, способів її вирішення, особи, яка приймає рішення, діапазону вибору. Автори доводили, що в інститутах окреслення проблеми, як і поява варіантів її розв'язання чи осіб, здатних це зробити, часто відбувається не паралельно, а в різні проміжки часу. Тобто «вирішення» проблеми може відбуватися до того, як її чітко визначили, осягнули альтернативи та відшукали можливості для її розв'язання і т. ін. Відтак інститути «скидають» у «кошик для сміття» то проблеми, то варіанти їх вирішення. Тобто в наявності – непрогнозований, досить сумбурний процес прийняття рішень. Втім, згодом Дж. Марч і Дж. Олсен визнали, що оскільки політичні актори вибудовують свою поведінку шляхом вибору різних його варіантів, то їм доводиться діяти, маючи в голові ясні уявлення про альтернативи та їх наслідки, про пріоритетні інтереси, стратегічні цілі, а останні значною мірою визначаються тим інституційним контекстом, в межах якого знаходяться ці гравці[21].

Е. Остром намагався поєднати модель Дж. Марча та Дж. Олсена з теорією раціонального вибору і доводив, що в політико-управлінському процесі особа, яка приймає рішення, має певні ресурси, інтереси та пріоритети і постійно опиняється в ситуації, коли необхідно приймати те чи інше рішення, діючи в умовах певних інституційних правил, що склалися. Крім того, вона приймає рішення в певних соціальних та економічних умовах. До того ж вона перебуває під тиском громадської думки.

У 80-90-х роках у працях П. Ді Маджіо та У. Пауелла була обґрунтована думка про те, що державні рішення приймаються у конкретному інституційному середовищі, до яких входять і державні відомства, і громадсько-політичні об'єднання, комерційні та некомерційні структури. Прийняття рішень, за їхнім переконанням, відбувається при зіткненні структур, серед яких кожна має свої цілі, статуси тощо.

Представники економічного інституціоналізму у центр своєї уваги ставили власні інтереси людини та почуття гідності, яке для людини є вкрай важливим. Економічні інституціоналісти, розглядаючи прийняття рішень з позицій «економіки операційних витрат» чи теорії «замовника – виконавця», активно обстоюють ідею залучення ринку для підвищення ефективності публічного сектора. З їх точки зору, у процесі прийняття рішень акторами важливим чинником вибору є наявні інституційні структури. Крім того,

ефективне й результативне прийняття рішень передбачає здатність відстежувати поведінку підлеглих. Проблемою ж є те, що переваги опиняються на боці виконавців чи постачальників, а не керівників[22]. У політичному контексті ця перспектива означає, що рішення виборців, політиків і бюрократів обумовлюються невизначеністю, неадекватною інформацією, малою кількістю груп, з яких доводиться вибирати, обмеженою раціональністю й тим, що керівники не можуть залишити у спокої своїх підлеглих, бо ті почнуть діяти у власних інтересах (і навпаки), – так звану моральною загрозою[23].

Прихильники політичного інституціоналізму починали – в особі Т. Скокпол – з вивчення зв'язків між державою і суспільством у середині 80-х років. Тоді ж Р. Голл запропонував розширити поняття інститутів, вважаючи, що, говорячи про інститути, треба розглядати взаємодію (інституційне структурування відносин) держави, суспільства і міжнародної економіки. Він вважав, що на прийняття рішень впливають не тільки інтереси, ідеї, але й історичний досвід, власне інститути та особистості.

Варто звернутися і до ідей, висловлених на початку 90-х років Р. Уівером та Б. Рокманом, які вважали, що на процес прийняття рішення впливає інституційний дизайн, рівень розробки та здійснення державної політики.

У 70-80-х роках цілий ряд вчених (Д. Ноук, Дж. Річардсон, Дж. Кінгдон, П. Сабатьєр та ін.) долучилися до впровадження мережевого підходу для аналізу політики. Так, Д. Ноук, Ф. Пейпі, Д. Броудбент та Я. Цуїнака спробували обґрунтувати наявність у політичних мережах спеціальних «політико-управлінських доменів», які, на їх думку, існують у всіх галузях державного управління і складаються із таких основних елементів, як актори (державні організації, об'єднання громадян чи чиновників та їхні асоціації-«парасольки»), які виконують політико-управлінські функції; політичні інтереси; владна взаємодія (обмін ресурсами) та колективна діяльність, що так чи інакше відбивається у політичних рішеннях на рівні держави[24].

На зламі століть К. Хей і Д. Річардс запропонували «стратегічну реляційну теорію мережевої динаміки», виділивши такі стадії функціонування політико-управлінських мереж: попередня стадія (передмережева), стадія складання (модифікації) мережі, існування мережі, її трансформація, занепад і припинення діяльності, перебудова мережі[25].

Мережа існує заради концентрації ресурсів у руках певного кола осіб у тій чи іншій галузі, заради контролю над ресурсами та не допуску до їх розподілу нових акторів. Як зауважував М. Кастельє у своїй праці «Підйом мережевого суспільства» (1996), належність до тієї чи іншої мережі чи відсутність такої поряд із динамікою одних мереж стосовно інших виступає як важливе джерело влади і змін у суспільстві.

Вищевикладене дозволяє твердити, що свій вклад у розробку моделей прийняття рішень внесли представники різних галузей науки – економічної теорії, соціології, політології, соціальної психології, політекономії, інформаційно-комунікативних досліджень та ін.

Праці як вказаних, так й інших дослідників складної проблематики,

пов'язаної із прийняттям політичних рішень, були написані із використанням різних методологічного інструментарію – біхевіоралізму, системно-функціонального, плюралістичного чи мережевого підходів, з позицій елітизму, інституціоналізму (неоінституціоналізму), неомарксизму, неокорпоративізму тощо. Кожен з цих підходів демонстрував певні сильні сторони (які відкривали новий кут зору на проблему), але і недоліки, які забезпечували ґрунт для критики їхнім опонентам. Жодна модель, як і теорія, не є адекватною для віддзеркалення чи пояснення процесу прийняття політичних рішень. Синтетичної теорії прийняття рішень на сьогодні не створено.

1. Weber M. *Economy and Society*. – Berkeley, 1978. – P.1452. 2. Lasswell H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. – Cleveland, Ohio, 1936. – P.13. 3. Lasswell H. D. *The garrison state* // *American Journal of Sociology*. – 1941. – N46. – Pp.455 – 468. 4. Hunter F. *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. – Chapel Hill, 1953. 5. Даль Р. О демократии. – М., 2000. – С. 111 – 112. 6. Bachrach P. S., Baratz M. S. *Decisions and non-decisions: an analytical framework* // *American Political Science Review*. – 1963. – N57. – P.642. 7. Bachrach P. S., Baratz M. S. *Power and Poverty? Theory and Practice*. – N.-Y., 1970. – P.7. 8. Dye T. *Who s Running America? The Clinton Years*. – Englewood Cliffs, 1995. 9. Sartori *The Theory of Democracy Revisited*. – Chatam, 1987. – P. 236. 10. Шмиттер Ф. *Неокорпоративизм* // *Полис*. – 1997. – №2. – С.57. 11. Парсонс В. *Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики*. – К., 2006. – С. 232. 12. Galbraith J. K. *The New Industrial State*. – Penguin, Harmondsworth, 1969. – Pp. 77 – 80. 13. Саймон Г. А. *Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції*. – К., 2001. – С.91. 14. Там само. – С. 90. 15. Там само. – С.95. 16. Там само. – С. 17. Lindblom C. E. *The science of muddling through* // *Public Administration Review*. – 1959. – N19. – P.81. 17. Ibid. 18. Див.: Dror Y. *Muddling Through – Science or Inertia* // *Public Administration Review*. – 1964. – N24. 19. Див.: Cohen M., March J., Olsen J. *A Garbage Can Model of Organizational Choice* // *Administrative Science Quarterly*. – N17. 20. March J., Olsen J. *Institutional Perspectives on Political Institutions* // *Governance*. – Vol.9. – N3. – P.251. 21. Парсонс В. *Публічна політика*. – С. 290, 291. 22. Там само. – С.291. 23. Див.: Knoke D., Rappi F., Broadbent J., Tsujinaka Y. *Comparing Policy Networks: Labour Politics in the US, Germany and Japan*. – Cambridge, 1996. – P.10. 24. Див.: Hay C., Richards D. *The Tangled Web of Westminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Practice of Networking within the British Core Executive* // *Public Administration*. – Vol.76. – N3.