

1
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

Центр підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів

Кафедра політичних теорій

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**«ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ: СУТНІСТЬ ТА
ТЕХНОЛОГІЇ УХВАЛЕННЯ»**

Виконала: здобувач вищої освіти 2
курсу заочної форми навчання
галузь знань – 28 «Публічне управління
та адміністрування»

спеціальність 281 – «Публічне
управління та адміністрування»

Резніченко Василь Іванович

Керівник – д.і.н., проф. Кормич
Людмила Іванівна

Рецензент – д.політ.н., проф. Вітман
Костянтин Миколайович

Одеса–2024

ЗМІСТ:

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	6
1.1. Поняття, сутність та ознаки політико-управлінського рішення.....	6
1.2. Основні методологічні підходи та концептуальні моделі теорії прийняття політико-управлінських рішень	17
Висновки до 1 розділу	26
РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕС УХВАЛЕННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ: АЛГОРИТМ, МЕТОДИ, ТЕХНОЛОГІЇ	27
2.1. Структура процесу прийняття політичних рішень	27
2.2. Методи та моделі ухвалення політико-управлінських рішень	34
2.3. Інформаційне забезпечення розробки і прийняття політико- управлінських рішень та політична експертиза	46
Висновки до 2 розділу	54
РОЗДІЛ 3. ТЕХНОЛОГІЇ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ.....	55
3.1. Особливості процесу ухвалення політичних рішень у сучасному інформаційному суспільстві.....	55
3.2. Використання технологій штучного інтелекту, експертних та автоматизованих систем управління як основа вдосконалення політико- управлінських рішень	64
3.3. Інформатизація та розширення громадської участі як напрямки підвищення ефективності процесу прийняття політико-управлінських рішень в Україні.....	77
Висновки до 3 розділу	85
ВИСНОВКИ	87
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	95

ВСТУП

Актуальність теми магістерської роботи пояснюється тим, прийняття рішень є універсальним механізмом і формою цілеспрямованої діяльності будь-яких публічних суб'єктів. Особливо це стосується політичних і державно-управлінських рішень. Вони важливі для життя суспільства. Проте кожне з них має свої специфічні особливості, які не завжди враховуються як дослідниками, так і безпосередньо суб'єктами політичного процесу.

Завданням публічного управління є формування державної стратегії та реалізація державної політики, які є важливими елементами структури політичного процесу. Офіційні політико-управлінські рішення держави відображають колективну волю громадян, яка реалізується через спеціальні механізми державної політики.

Політико-управлінські рішення стосуються кожної людини в державі, визначаючи цілі і способи реалізації життєвих планів.

Поняття «прийняття рішень» охоплює весь процес, включаючи етапи виявлення та ідентифікації проблемної області, постановки цілей і завдань, підготовки варіантів рішень, оцінки альтернатив і вибору рішень на основі значущих критеріїв, реалізації, моніторингу та аналізу результатів, створення системи забезпечення реалізації рішення.

Поява сучасних інформаційних технологій вже позбавила чиновників від безлічі виснажливих і рутинних управлінських завдань. Проте залишається відкритим питання про те, наскільки використання сучасних ІТ може спростити неструктуровані завдання, такі як прийняття рішень та комунікації, які чудово взаємодіють із середовищем та пов'язані з людськими проблемами.

Орган влади повинні забезпечити політичні засоби правового захисту для подолання перешкод в обміні інформацією, пов'язаних з питаннями захисту конфіденційності, мережевої безпеки та офіційних процесів авторизації для надання інформації про осіб.

Отже, сучасне суспільство, що динамічно розвивається, вимагає нових

підходів до розробки, прийняття та реалізації рішень на всіх рівнях влади, що обумовлює актуальність подальшого дослідження сутності та технологій ухвалення політико-управлінських рішень.

Ступінь розробки теми дослідження. До аналізу сутності політичних та політико-управлінських рішень в свої роботах звертались такі вчені, як Д. Андерсон, А. Вайнінг, Р. Даль, Є. Дрор, Г. Лассуелл, Ч. Ліндблом, Д. Марч, Д. Олсен, Г. Саймон та інші.

Найбільш впливові теорії прийняття політико-управлінських рішень розглядали Г. Саймон (концепція обмеженої раціональності), Д. Андерсон, Б. Дженкінс (динамічного циклу), Д. Марч та Д. Олсен (організаційного інституціоналізму), Г. Лассуелл (модель біхевіоралізму), К. Ерроу та Е. Даунс (модель «всеосяжної раціональності»), Ч. Ліндблом, Є. Дрор (інкременталізму), Р. Даль та Ф. Шміттер (модель групової репрезентації), у яких розглянуто не лише формальні норми та процедури, а й соціальний контекст, макроекономічні умови, індивідуальну мотивацію та інші неформальні чинники.

Метою даної роботи є аналіз поняття, сутності та технологій ухвалення політико-управлінських рішень, визначення в цьому контексті перспектив підвищення їх ефективності.

Для досягнення даної мети були поставлені такі завдання:

- проаналізувати сутність та ознаки політико-управлінського рішення;
- з'ясувати основні методологічні підходи та концептуальні моделі прийняття політико-управлінських рішень;
- визначити структуру процесу прийняття політико-управлінських рішень;
- з'ясувати методи та моделі ухвалення політико-управлінських рішень;
- розглянути інформаційне забезпечення розробки і прийняття політико-управлінських рішень та політична експертиза;
- визначити особливості процесу ухвалення політичних рішень у

сучасному інформаційному суспільстві;

- проаналізувати використання технологій штучного інтелекту, експертних та автоматизованих систем управління як основа вдосконалення політико-управлінських рішень;

- дослідити інформатизація та розширення громадської участі як напрямки вдосконалення процесу прийняття політико-управлінських рішень в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають в системі публічного управління та розробки політики.

Предмет дослідження – сутність політико-управлінських рішень та технологій їх ухвалення.

Методи дослідження. Для аналізу центральної теми використані загальнонаукові та спеціально наукові методи. В основі дослідження лежить діалектичний метод, системний та структурно-функціональний аналіз дозволили визначити сутність політико-управлінського рішення, структуру процесу ухвалення таких рішень, за допомогою описового та порівняльного методу були визначені відмінності та особливості різних концептуальних моделей, методів та технологій прийняття політико-управлінських рішень, метод аналізу та синтезу використовувався під час формулювання умовиводів та написання висновків.

Наукова новизна роботи полягає в комплексному дослідженні сутності та класичних та інноваційних технологій ухвалення політико-управлінських рішень з метою їх оптимізації.

Структура магістерської роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

1.1. Поняття, сутність та ознаки політико-управлінського рішення

Політичний процес є однією з центральних категорій політичної науки. Р. Дауес [49] широко тлумачить поняття політичного процесу, ототожнюючи його з політикою в цілому. Основоположник структурного функціоналізму Т. Парсонс [85] визначив зміст політичного процесу через призму функціонування політичної системи, а Р. Дарендорф [45] розглядав політичний процес як динаміку політичних конфліктів за владні ресурси і позиції в суспільстві. В цілому під політичним процесом слід розуміти впорядковану послідовність дій і взаємодій політичних суб'єктів, пов'язаних з владними відносинами. Отже, політичний процес являє собою розгортання політики в просторі і часі.

Одним з найважливіших політичних процесів в сучасному суспільстві є процес прийняття рішень. Специфіка прийняття рішень у сфері політики полягає в тому, що ці рішення зачіпають інтереси більшості населення. Однак, хоча державні політико-управлінські рішення стосуються інтересів багатьох людей, сама сфера їх підготовки та ухвалення передбачає участь крім професіоналів недосвідченої громадськості. Таким чином, сфера прийняття рішень – це чорний ящик, загадкове поле діяльності, де найважливіші політичні рішення часто приймаються без безпосереднього представництва інтересів громадян, але від їх імені.

З точки зору системних характеристик політики сутність процесу прийняття політико-управлінських рішень полягає в перетворенні політичних запитів громадян в засіб регулювання суспільних відносин. Іншими словами, процес прийняття рішень – це перетворення політичної влади в управління соціальними системами і процесами.

Існує два основних підходи до розуміння прийняття рішень: по-перше,

під прийняттям рішень розуміють завершальний етап визначення і вибору однієї з можливих альтернатив; по-друге, більш широкий підхід ототожнює прийняття рішень з усім політико-управлінським циклом, який включає формування порядку денного, підготовку та вибір альтернатив для проектів рішень, координацію та реалізацію рішення. Більш правильна точка зору полягає в тому, що поняття «прийняття рішень» і «процес прийняття рішень» не слід ототожнювати, оскільки виявлення процесуального характеру діяльності повинно вказувати на її етапи і тривалість часу, а саме прийняття рішення є центральним елементом і етапом цього процесу і являє собою визначення і вибір оптимальної з можливих альтернатив.

Аналіз сутності політико-управлінського рішення потребує визначення таких понять: «рішення», «управлінське рішення», «політичне рішення», «державно-управлінське рішення» (або «публічне рішення»).

Рішення – це результат розумової діяльності людини, який веде до певного розумового висновку або необхідних дій (повна бездіяльність, певна дія, вибір дії з переліку альтернатив) і їх здійснення. Особливістю поняття «рішення» є наявність ситуації вибору. Рішення полягає в знаходженні певного курсу дій, процесі діяльності та в його кінцевому результаті.

Управлінське рішення – це творча, вольова дія (дія) суб'єкта управління, яка ґрунтується на знанні об'єктивних закономірностей системи управління та аналізі інформації про її функціонування, полягає у виборі мети, цілей і завдань, певної програми і методів вирішення завдань.

Управлінське рішення – це і процес, і явище. Як процес, управлінські рішення – це пошук, обробка і аналіз інформації, розробка альтернатив, вибір кращих з них, затвердження і реалізація. Явище – це план дій, наказ, програма, резолюція, усне або письмове розпорядження.

Основними ознаками управлінського рішення є: орієнтація безпосередньо на організацію колективної праці (добровільний акт); затвердження тільки суб'єктом управління – керівником або колегіальним органом; охоплення всієї системи управління організацією, включення всього

її механізму; містить проект соціальних змін; є актом здійснення управлінської дії, засобом вираження і способом регулювання управлінських відносин в конкретних історичних умовах і певному соціальному середовищі [86].

На нашу думку, політико-управлінське рішення – це сукупність політичних та державно-управлінських (публічних) рішень.

Розглянемо особливості політико-управлінських рішень. Починаючи з XIX століття, починаючи з класичної статті Вудро Вільсона «Дослідження в управлінні» [103], політологія виступає за поділ двох сфер: політичної та управлінської. Якщо в рамках першої ключові посади займають політики-лідери, то друга – сфера діяльності адміністраторів-бюрократів. Дійсно, ці сфери слід розрізняти. Для виявлення відмінностей між менеджментом і політикою важливо не плутати відносини, що лежать в їх основі: політичні владні відносини і управлінські відносини. Сфера політики визначається двома важливими факторами: по-перше, це сфера, де діє влада, і, по-друге, політика – сфера, де стикаються інтереси великих груп населення. З іншого боку, управління пов'язане з виконавчою та судовою діяльністю. Не кожний управлінський процес і управлінська позиція мають політичний характер. Безпосереднє вираження національної волі в рішеннях і практичній діяльності носить політичний характер. Надання публічних послуг, прийом звернень громадян або видача ліцензії на право займатися певною підприємницькою діяльністю не можуть бути кваліфіковані як політичне рішення. Управлінські рішення є похідними від політичних рішень в тому сенсі, що вони спрямовані на забезпечення умов для підготовки, прийняття і реалізації політичних рішень, тобто політичне рішення є основою всієї управлінської діяльності.

Політичне рішення займає центральне місце як в теорії, так і в практиці політичного управління, оскільки політичні рішення фактично є політичним процесом. Істотно поглинаючи феномен поліваріантності, альтернативи подальшому розвитку політичної сфери, політичне рішення постає як можливий переломний момент, зміна напрямку і динаміки соціально-політичних перетворень. Політичне рішення є важливим елементом

політичної діяльності та реалізації політичної мети. За допомогою конкретних політичних рішень політична влада втілює свою волю в процесі управління відповідно до інтересів правлячих груп. Політичні рішення значною мірою визначають інституційний дизайн політичної системи і мають необхідний потенціал для встановлення нових правил гри в політичному процесі. Проблеми, які покликані вирішувати політичні рішення, як правило, зачіпають інтереси великих груп людей.

У свою чергу, публічні рішення є одним із найважливіших інструментів ефективного функціонування та трансформації системи публічного управління, її впливу на всі сфери життя суспільства: економічну, соціальну, політичну, культурну. Особливості публічних рішень проявляються в цільових показниках, в особливостях функціонування структур управління владою, в масштабах і сферах впливу.

Своєрідною точкою перетину цих двох типів рішень є процес формулювання колективних цілей і конструювання соціально значущих пріоритетів. Комплекс адміністративних дій, спрямованих на розподіл влади, формування і реалізацію затверджених населенням ідеологічних орієнтирів суспільного розвитку, формує політичне обличчя державних рішень.

Існує кілька підходів до розмежування понять «держава» і «політика».

Перший підхід ґрунтується на тотожності цих двох понять. Так, Аристотель у своїй «Політиці» ототожнював політичну систему з державним управлінням. Тобто, згідно з цим підходом, терміни «публічне рішення» і «політичне рішення» використовуються як синоніми.

Другий підхід, до якого належать Ж. Боден, К. Поппер та ін., визначає державу як один з інститутів політичної системи, який організовує, спрямовує, координує і контролює спільну діяльність суспільства. При такому підході держава як один із суб'єктів політичної системи приймає рішення, конкуруючи зі своїми опонентами. У цьому контексті «політичне рішення» розглядається в широкому сенсі, охоплюючи не тільки «публічне рішення», а й рішення політичних партій, громадських об'єднань, корпорацій, засобів

масової інформації тощо.

З іншого боку, третій підхід розглядає державу як більш широке поняття, що включає політичну систему як одну з підсистем. Ця позиція по-різному обґрунтовувалася різними дослідниками. Так, Т. Парсонс і Д. Істон відзначали, що предмет системи державного управління включає в себе політичні, соціальні, економічні, культурні та інші підсистеми [52]. Таким чином, відповідно до своїх функцій держава діє одночасно у всіх сферах суспільного життя, а тому політичні рішення є частиною публічних рішень.

Інші дослідники в контексті третього підходу виявили відмінності між різними суб'єктами державного управління, зокрема, М. Вебер розрізняв політиків і чиновників, К. Мангейм – бюрократів-менеджерів і аристократів-політиків, Вудро Вільсон – політиків-лідерів і адміністраторів-бюрократів [103, р. 201]. Припустимо, що ми зведемо всі ці відмінності публічного управління до спільного знаменника. У цьому випадку політик розробляє програмні установки, визначає основні напрямки їх реалізації, несе загальну відповідальність та відповідально приймає рішення політичного характеру. А чиновник, в свою чергу, беззаперечно і професійно реалізує прийняті політиком рішення. Посадова особа не несе відповідальності за зміст і спрямованість політичних рішень. Для їх виконання вона приймає адміністративні (технічні, допоміжні) рішення. За цією логікою державні рішення поділяються на політичні та адміністративні. Таким чином, політичні рішення є первинними, а адміністративні – вторинними, допоміжними.

В рамках третього підходу до розмежування поняття «держава» і «політика» деякі дослідники відзначають, що в залежності від об'єкта система державного управління включає дві підсистеми: підсистему державного управління в цілому (відображає різноманіття інтересів соціальних груп, що впливають на політичну владу з метою реалізації своїх інтересів за допомогою відповідних політичних рішень); підсистема державного адміністративного управління державними справами (стосується механізму функціонування державних органів) [86].

Також варто згадати Г. Аллісона, який виділяє три основних компоненти в державному управлінні: політичне лідерство (за допомогою інституційних центрів формує публічні рішення, закладаючи в їх зміст певну «формулу інтересів» і «сукупність проблем»); адміністративне регулювання (орієнтує політичне керівництво і забезпечує йому необхідне регулювання); організаційна робота (по суті є рутинною діяльністю, пов'язаною з матеріально-технічним забезпеченням, веденням обліку та документообігом, забезпеченням поєднання та координації різних процедур та операцій, повсякденною комунікацією тощо) [34, р. 256]. Всі ці компоненти тісно переплітаються між собою. При такому підході публічні рішення можна класифікувати на політичні, адміністративні та організаційні. Причому провідна роль належатиме політичним рішенням, адже саме вони закріплюють стратегію і тактику дій суспільства і держави.

Четвертий підхід ґрунтується на позиціях різних функціональних структур політики і держави, підкреслюючи, що вони відіграють різні ролі в суспільному житті, не перетинаються і не включають один одного. При такому підході держава розглядається як соціальний інститут, який служить суспільству, тобто як управлінська одиниця, що забезпечує контроль всередині структури. А політика розглядається як сфера, що поєднує публічні, частково публічні та непублічні механізми політичних суб'єктів, які перебувають у «тіні» правового механізму держави (наприклад, діяльність олігархів). Тобто при такому підході поняття «політичне рішення» і «публічне рішення» абсолютно диференційовані, при цьому державні рішення отримують позитивну конотацію, а політичні – негативну.

Наведені підходи до взаємовідносин держави і політики дозволяють виділити особливості політичних та публічних рішень. Перший підхід дає можливість побачити тісний взаємозв'язок між публічними і політичними рішеннями, їх схожий управлінський характер, схожі механізми реалізації. Другий підхід показує, що державі часто доводиться конкурувати з іншими політичними суб'єктами в процесі прийняття рішень і грати за правилами

політичного процесу. Третій підхід демонструє, що держава може мати монополію на прийняття політичних рішень і диктувати правила іншим політичним суб'єктам. Нарешті, четвертий підхід повністю розмежовує публічні та політичні рішення, констатує, що вони мають різні функціональні особливості.

Таким чином, політичне рішення можна визначити як це процес визначення завдань політичних дій, що проводяться в колективній чи індивідуальній формі, вибір певної програми, що позначає мету, етапи, методи та практичні кроки їх досягнення.

Прийняття та виконання політичних рішень утворюють внутрішню сторону механізму відтворення політичної системи. Вони спричинені необхідністю усвідомлювати політичні та управлінські завдання, що існують у суспільстві. Вибір центрів прийняття цих рішень, а також цілей та засобів, шляхів та етапів співвідношення вимог певного політичного завдання з умовами його впровадження диктуються інтересами та запитамі економічно та політично домінуючих сил .

Будь-яке політичне рішення приймається людьми для вирішення конкретної політичної ситуації. Якщо політична діяльність є послідовним, внутрішньо пов'язаним ланцюгом політичних подій та явищ, а також набором дій різних предметів політики, то саме політичне рішення виступає як «початковий механізм» всіх подій та дій. Тобто, політична діяльність будь-якого рівня та будь-якого масштабу починається з прийняття політичного рішення. І тому, наскільки продуманим та точним є політичним рішенням, залежить успіх чи невдача політика, репутація політичних інститутів та організацій.

Політичне рішення є центральним елементом управління, оскільки воно визначає цілі та механізми, засоби його впровадження. Будь-яке політичне рішення приймається політичними структурами для вирішення конкретної політичної ситуації.

Політичне рішення – це спосіб реалізувати інтереси учасників у

політичних заходах. Політичний процес являє собою взаємодію певних політичних позицій, носіїв відповідних поглядів, виконавців певних політичних ролей. Їх реалізація можлива за допомогою певних політичних заходів, дій, заснованих на політичних рішеннях.

Політичні рішення приймаються політичним керівництвом країни з найважливіших соціальних питань.

До вищого політичного керівництва належать президент, прем'єр-міністр, голова парламенту та міністри. Рішення, прийняті політичним керівництвом держави, визначають стратегічний курс розвитку держави і суспільства, методи реалізації цілей і завдань, параметри діяльності державного управління.

Політичні рішення приймаються щодо формування легітимного суб'єкта влади та встановлення інституційної ієрархії державної політики. Розробка стратегічного курсу розвитку держави, а також нормативно-правових актів законодавчого процесу та оперативного управління органами виконавчої влади (адміністрації); визначення адміністративних та інших засобів реалізації рішень; номенклатура інститутів державного контролю і арбітражу політичних рішень, що забезпечують самоконтроль і самокорекцію політичного менеджменту.

Моделі прийняття політичних рішень щодо формування легітимного суб'єкта та інституційної ієрархії державної політики визначаються способами представництва та характером суб'єктів державної політики.

Елітарна модель розглядає прийняття рішень обраними або призначеними професіоналами високого рівня, які володіють інформацією і методами для прийняття ефективних рішень. Еліта делегована державою повноваження приймати стратегічні рішення.

Корпоративістська модель описує, як інтереси різних груп суспільства координуються в рамках державної політики через парламентські механізми та інститути громадянського суспільства, і на цій основі приймаються політичні рішення.

Плюралістична модель показує, як державне управління формується на основі вільного, рівного та пропорційного представництва, що забезпечує обґрунтовані політичні рішення.

Партисипативна модель враховує розширення прямого впливу народних мас на процес прийняття рішень і децентралізацію влади суб'єктів держави шляхом передачі частини повноважень і функцій регіональним органам та інститутам громадянського суспільства.

Представницька модель забезпечує велику свободу дій виконавчої гілки влади: парламенти формулюють найзагальніші цілі суспільства та правила управління, а право приймати важливі стратегічні та оперативні рішення належить органам виконавчої влади.

Розширення суб'єктивного складу прийняття політичних рішень стало головною детермінантою затвердження в системі політико-управлінського знання широкого тлумачення феномена політичного рішення як елемента державного управління. Прихильники цього підходу Г. Саймон та Т. Мескон між поняттями «прийняття політичних рішень» і «державне управління» впевнено ставлять знак тотожності [99, р. 1], фактично зводячи політичний процес до рівня управлінського процесу. Априорі процес управління не передбачає прагнення до побудови довгострокових трендів. Вони орієнтуються на конкретний матеріальний «продукт управління», що вимагає ретельного першочергового опрацювання короткострокових перспектив. Тому з точки зору широкого підходу в рамках теорії прийняття політичних рішень основна увага приділяється процедурним питанням, в яких домінуючий акцент робиться на процедурах розробки і прийняття рішень. Цим пояснюється великий інтерес прихильників широкого підходу до вивчення механізмів низової бюрократії, яка якраз і застосовує норми чинного законодавства на практиці, тобто використовує ці норми як правову основу для вузькоспеціалізованих рішень.

Водночас, на думку прихильників альтернативного «вузького» підходу, «державна політика розвивається швидше навіть на етапі реалізації рішень,

ніж на етапі їх розробки та прийняття в процесі політичного управління» [63] (р. 7). У запропонованому контексті політичні рішення розглядаються як форма підтримання сутнісного суспільного ладу силою обов'язкової влади» і таким чином об'єктивно диференціюються від рішень, прийнятих виконавчими державними структурами.

Будь-яка передача компетенції, пов'язана з прийняттям політичних рішень, має свої правові та політичні межі, що не дозволяє законодавчим інститутам будь-якого рівня втрачати своє функціональне призначення. Це пов'язано з формуванням організаційних та інституційних бар'єрів для розширення сфери впливу бюрократичних структур. Як показує світова практика, такий підхід дозволяє ефективно розмежувати адміністративно-політичну владу в органах влади та ідентифікувати політичні рішення як рішення урядових (насамперед законодавчих) структур, пов'язані з функціонуванням плюралістичних суспільно-політичних спільнот і мають колективну сутність. У традиції неоінституціоналізму прийняття політичних рішень виступає як процес, в якому домінуючі (авторитетні) позиції одного з акторів за допомогою певних процедур і технологій трансформуються в механізми узгодження інтересів і дій з потребами підлеглих.

Таким чином, якщо критеріальною основою рішення державного управління є вивірений матеріальний результат, в основі якого лежить прагнення реалізувати індивідуальний інтерес конкретного соціального агента або державного управителя-принципала, то сутнісним стрижнем політичного рішення має бути орієнтація на колективний інтерес. Політичні рішення на практиці виступають як механізм, що дозволяє прищепити егоїстичну індивідуальну зацікавленість у колективному контексті, тим самим перетворюючи її на дієвий механізм продукування кращої політичної та правової реальності.

Відмінною рисою політичних рішень є їх двоякий характер, який виражається в тому, що один вектор влади спрямований на суспільство, яке акумулює при вході в політичну систему набір вимог і очікувань, а інший – на

політичну реалізацію елітою суспільних потреб. З огляду на відмінності між індивідуальними інтересами агентів (соціальних груп) і принципалів (владних структур), може виникнути стан дисфункції політичної системи. Такий стан речей можна подолати за допомогою формальних і неформальних інститутів, які б стимулювали владу приймати рішення на користь більш представницької спільноти, тобто обирати кращу і кращу стратегію.

Порівнюючи поняття «політичне рішення» і «державне рішення», можна зробити висновок, що відмінність першого і другого полягає в неоднорідності учасників.

Політичний рівень прийняття рішень – це специфічна підсистема, яка формує широкі цілі суспільного розвитку і форми управління всією системою державного управління. Фактично політичні рішення мають надіндивідуальний характер і безпосередньо входять в предметну область політики. Через розроблення, прийняття та реалізацію політичних рішень регулюються питання макрополітичного рівня, що охоплюють широке коло повноважень, пов'язаних зі структурою політичної влади, стратегічною організацією державного управління, формуванням виборчої та партійної систем тощо. Завдяки високому рівню універсальності і «стратегічності» розробка і прийняття політичних рішень є багатогранним і багатовекторним процесом, де раціональне поєднується зі стихійним, публічне з тіньовим, односпрямоване з двонаправленим. При цьому склад суб'єктів, що приймають політичні рішення, практично не підлягає кількісній оцінці, навіть якщо для цього використовується формально-юридичний підхід. З позицій цього підходу кількість суб'єктів, які приймають політичні рішення, визначається кількістю посадових осіб, юридично наділених державними функціями. Однак на практиці, крім формальних суб'єктів, існує значна загальна сукупність суб'єктів неформального плану, які прямо чи опосередковано беруть участь у виробленні урядових рішень.

Одним із завдань політико-управлінських рішень є вирішення конфліктних політичних ситуацій. Як ефективний засіб вирішення політичних

конфліктів, політичне рішення часто запобігає розвитку конфлікту в гострому, непримиренному або, ще гіршому, збройному етапі.

Це свідомий вибір суб'єктом діяльності варіанту дій з множини можливих. У той же час прийняття політичного рішення пов'язане з діалектикою таких понять, як свобода та відповідальність. Чим вищий статус суб'єкта, який приймає рішення в ієрархії учасників політичних подій, тим вищий ступінь його свободи у виборі варіантів дій. У той же час, це означає вищий рівень його соціальної відповідальності за варіант, який він обрав

Політико-управлінське рішення – це акт вольового зусилля того, хто приймає рішення. Досягати поставленої мети в політиці – це означає зіткнення з протидією інших суб'єктів політики, а отже необхідність прояву значних вольових зусиль задля досягнення цілі. Політико-управлінське рішення також передбачає можливість застосування санкцій проти тих суб'єктів (осіб, груп, організацій), які не визнають зобов'язання, покладені на них цими цілями.

1.2. Основні методологічні підходи та концептуальні моделі теорії прийняття політико-управлінських рішень

Питання теоретичних основ процесу прийняття політичних рішень привернули увагу вчених у другій половині XX ст. Саме в цей період Г. Лассуелл ввів термін «науки про політичне управління» [73].

За останні роки склалося багато моделей вивчення процесу прийняття політико-управлінських рішень. До основних концептуальних підходів в теорії ухвалення політико-управлінських рішень відносять біхевіоралістську модель, модель «обмеженої раціональності», інкременталістську концепцію, модель «всеохопної раціональності», концепцію групової репрезентації, мережеву модель, організаційно-інституційну модель, концепцію політико-управлінського циклу, а також їх модифікації та синтетичні версії.

Біхевіоралістська модель дозволяє трактувати ухвалення політико-управлінського рішення через призму мотивів, стимулів і мотивацій осіб, які

приймають рішення. Проблема переведення приватних мотивів у суспільні цінності розглядається через діяльність інститутів, які розподіляють основні цінності та ресурси суспільства. Велика концентрація владних ресурсів у групі людей визначає її приналежність до еліти (військової, бюрократичної, інтелектуальної тощо), що свідчить про стабільний склад учасників прийняття політико-управлінського рішення. Таким чином, в рамках поведінкового підходу ухвалення політико-управлінських рішень розглядається як статичний акт, який ґрунтується на психологічних компонентах поведінки людини і характеризується постійністю складу осіб, які приймають рішення.

Модель «обмеженої раціональності» (так званий «когнітивний підхід») ставить знання в центр прийняття політичних рішень. Однак особи, які приймають рішення в цій моделі, не володіють достовірною інформацією про цілі, засоби, методи вирішення проблеми, а розумові здібності людини обмежені. На думку Г. Саймона, «в тому випадку, коли методи вирішення проблеми прийнятні в тій мірі, в якій це дозволяє процес прийняття рішень, можна говорити про процедурної або обмеженої раціональності, а значить, оптимальне рішення залежить як від зовнішніх обмежень, так і від здібностей особи, яка приймає рішення» [101, р. 15]. В якості головного агента ухвалення політико-управлінських рішень дослідник розглядає адміністративний відділ, завданням якого є прийняття найбільш прийнятних рішень шляхом зведення непрограмованих (слабо структурованих) завдань до елементарних (структурованих) за аналогією з роботою комп'ютера. «Люди пристосовують свою поведінку до впізнаваних ситуацій, керуючись не лише прибутком. Навпаки, вони прагнуть до задовільного, а не оптимального рішення» [100, р. 129]. На відміну від поведінкової моделі, когнітивна модель постулює пріоритет знань як основу ухвалення політико-управлінського рішення, а також передбачає стійкий склад осіб, які приймають рішення, що належать до державної організації, і розглядає ухвалення політико-управлінського рішення як відносно статичний алгоритмічний процес.

Інкременталістський підхід включає в себе не тільки державні

організації, а й різні групи інтересів. Основний принцип цієї моделі полягає в орієнтації не на оптимальне, а на «граничне» рішення проблеми, яке досягається за рахунок поступового дроблення великої задачі на більш дрібні. Отже, даний підхід зосереджується на нестабільному складі осіб, які приймають рішення, інтересах осіб, які приймають рішення. Автор цієї тенденції К. Ліндблом обґрунтовує тезу про високий вплив компаративістських груп на прийняття політико-управлінських рішень, а також про зростаючу роль бюрократичних правил у цьому процесі. Пірамідальна влада, або ієрархія, часто має характерні риси, сукупність яких називається бюрократією. Це перетворить проблему в надзвичайно рутинний процес [75].

Спроба побудувати змішані моделі є нормативно-оптимальна концепція І. Дрора і модель «змішаного сканування» А. Етціоні.

У першій концепції зроблена спроба об'єднати всі три вищезгадані версії ухвалення політико-управлінського рішення шляхом введення в неї «позараціональних» компонентів (емоцій, почуттів, мотивів тощо) учасників даного проекту. Хоча І. Дрор акцентує увагу на «домінуючих цінностях суспільства» [50], він все ще вважає ухвалення політико-управлінського рішення незагальною функцією.

Модель А. Етціоні доповнює концепцію І. Дрора. Він розширює коло осіб, які приймають рішення, до розмірів всього соціального організму, який він називає «активною спільнотою». Сам процес вирішення проблеми полягає в тому, щоб спочатку «просканувати» проблему по горизонталі, наскрізь, щоб детально вивчити різні варіанти її вирішення. Метод «змішаного аналізу» (раціонального і інкрементального) має на увазі як поверхнєве, так і глибоке вивчення даних [54; 55].

Специфіка моделі «всеосяжної раціональності» або теорії раціонального вибору полягає в прагненні досягти рівня універсальної теорії політики. Її методологічною основою є економічна теорія, згідно з якою будь-яке політичне рішення розглядається як спосіб максимізації вигоди.

Екстраполяція цієї логіки на процес прийняття політичних рішень приводить до висновку, що державні структури, як і приватні фірми, прагнуть отримати найбільшу вигоду від просування певного закону, реалізації певної політики тощо, тоді як особи, які приймають рішення, переслідують власні приватні цілі. Для того, щоб подолати егоїзм осіб, які приймають рішення, було запропоновано запровадити зовнішні регулятори, такі як правила та норми. Це призвело до зближення раціонального та інституційного підходів.

Хоча теорія раціонального вибору не звертає уваги на склад учасників прийняття рішень, з її загальної логіки ясно, що до них належать державні організації, громадські структури та окремі громадяни. Механізм прийняття рішень у цій моделі є розумним вибором.

Аксіомами раціонального прийняття рішень є принципи домінування і виключення ризику. Сенс першої аксіоми полягає в необхідності знайти найбільш вигідну альтернативу. Керуючись принципом виключення ризику, раціональний суб'єкт завжди віддасть перевагу впевненості в середньому результаті, а не найкращій альтернативі з високим ступенем ризику.

Концепції групового представництва (плюралізм, елітаризм, неомарксизм і неокорпоративізм) трактують ухвалення політико-управлінського рішення з точки зору учасників.

Плюралістичні моделі розкривають механізм ухвалення політико-управлінського рішення через розподіл ключових владних ресурсів між провідними політичними партіями (Р. Даль [44]) або групами інтересів (групи тиску), здатними впливати на владні структури (А. Бентлі).

Особливе місце в плюралістичній концепції займає питання про співвідношення нормативно-директивного і експлікативно-дескриптивного вимірів державного управління. Р. Даль провів емпіричне дослідження владних відносин у невеликому американському містечку Нью-Хейвен, результати якого виклав у своїй фундаментальній монографії «Хто править? Демократія і влада в американському місті» (1961). Прихильники англо-американської теорії «парламентсько-партійного плюралізму» до основних

агентів ухвалення політико-управлінських рішень відносять політичні партії, які просувають своїх представників в органи державної влади, спираючись на голоси виборців.

Представники «функціонального плюралізму» (А. Бентлі). стверджують, що державне управління здійснюється через групи інтересів (групи тиску). Р. Даль вважав, що у відносинах між групами інтересів домінує конкуренція, яка рятує плюралізм, не дозволяючи процесу ухвалення політико-управлінських рішень перетворитися на змову за спинами народу.

Елітарні моделі, на відміну від плюралістичних, припускають стійкий склад осіб, які приймають рішення, які представлені привілейованими групами, які можуть позиціонувати себе як представники суспільних інтересів (Т. Дай, Ч. Міллс).

Т. Дай вважає, що кваліфікована та ефективна еліта відстоює суспільні інтереси [51]. Інші дослідники наполягають на тому, що елітарні групи при прийнятті рішень в першу чергу стурбовані задоволенням власних егоїстичних потреб, а зовсім не інтересами нації в цілому. Зокрема, Ч. Міллс критикує статус-кво з ліворадикальної позиції. На його думку, твердження еліти про існування «справедливого балансу сил і справжньої гармонії інтересів» є цілковито лицемірними і мають на меті приховати їхнє прагнення зберегти та зміцнити власне панування [79, р. 336].

Але, незважаючи на глибокі відмінності в цінностях, всі представники елітарної течії виходять з постулату про те, що на практиці прийняття політико-управлінських рішень здійснюється елітарними групами. До політичної еліти ставляться як до невеликої і замкнутої групи людей, які приймають стратегічні рішення.

Неомарксистський підхід (Р. Мілібенд) можна розглядати як варіант теорії еліт, з умовою, що роль головного агента ухвалення політико-управлінського рішення грає «правлячий клас»: професіонали, політики, бюрократи та ін. Суть цієї концепції полягає в тому, що політико-управлінські рішення враховують насамперед «капіталістичні інтереси», тому що держава,

яка існує при капіталізмі, не має і не може мати інших пріоритетів. Р. Мілібенд стверджує, що в сучасному капіталістичному суспільстві правлячий клас (буржуазія) використовує державний апарат не тільки як інструмент перерозподілу різного роду ресурсів на свою користь, але і як важіль додаткового впливу на прийняття державних рішень, використовуючи для цих цілей об'єднання великого бізнесу і особисті зв'язки в уряді [78].

Наголос на «привілейованому» характері основних економічних суб'єктів часто призводить до недооцінки або навіть ігнорування ролі політичних, державних та громадських функціонерів у прийнятті урядових рішень.

Р. Роудс спробував подолати цю слабкість неомарксистських концепцій, розробивши модель «ядра виконавчої влади». Ключовими агентами найважливіших державних рішень (щодо Великої Британії) вчений називав «вищу бюрократію», оскільки чиновників змінюють значно рідше, ніж обраних політиків. За його словами, входячи до складу різних урядових кабінетів, адміністратори набувають своєрідної автономії від економічної та політичної еліти. Як наслідок, відбувається своєрідна «політизація» топ-бюрократів, які розробляють, вивчають і блокують багато ключових рішень у державному секторі, а обрані політики не в змозі змінити звичні для чиновників цінності та правила гри [89].

Найцікавішим варіантом теорії групового представництва є неокорпоративізм (Ф. Шміттер). Причому, якщо в класичному корпоративізмі ключовим предметом ухвалення політико-управлінського рішення є об'єднання інтересів (мережа асоціацій), то в її сучасному варіанті інститути виходять на перший план політики.

Сутність корпоративістської моделі Ф. Шміттер характеризує так: «Корпоративізм можна визначити як систему представництва інтересів, в якій основні компоненти організовані в обмежене число окремих, обов'язкових, неконкуруючих, ієрархічно впорядкованих і функціонально диференційованих категорій, визнаних і зареєстрованих (якщо не створених)

державою і наділених представницькою монополією в рамках цієї категорії в обмін на здійснення контролю над відбір лідерів і висловлення вимог і підтримки» [96]. Шміттер виділяє дві основні форми корпоративізму: «державний» і «суспільний». Якщо в державному корпоративізмі узгодження інтересів населення здійснюється під найсуворішим контролем державного апарату (як це було в Італії та Німеччині за часів фашизму), то суспільна форма (що виникла в Північній Америці та Західній Європі під час кризи плюралістичної системи представництва) передбачає примат суспільного інтересу.

Практичне застосування корпоративістських моделей у державній політиці призвело до створення комплексу «навколдержавних» консультативно-дорадчих органів та погоджувальних органів, що сприяло подоланню міжвідомчих бар'єрів та встановленню «горизонтальних» зв'язків між державними та недержавними суб'єктами прийняття рішень. У той же час корпоративістський підхід вплинув на формування іншої концепції – моделі політико-управлінських мереж.

Таким чином, моделі групового представництва розглядають інтереси і цілі різних політичних акторів, що беруть участь в ухваленні політико-управлінського рішення, як головну детермінанту політичного процесу.

Мережева модель розглядає структурні утворення, що виникають у певній політичній та управлінській сфері, як осіб, що приймають рішення. На відміну від понять «система» або «структура», мережа передбачає активну і свідому взаємодію осіб, які приймають рішення, що виникає в певній сфері політики. Причому суб'єктами мережі є як державні, так і недержавні суб'єкти, що діють на основі формальних і неформальних правил гри. Модифікаціями мережевих концепцій є: модель «залізних трикутників» (Дж. Фрімен [59]), «проблемні мережі» (Г. Гекло [62]), політико-управлінські мережі (Д. Ноук). В основі концепції «залізних трикутників» принцип стабільності мережі, що складається з членів відповідних комітетів (або підкомітетів), галузевих адміністративних департаментів і лобістських груп

інтересів, що взаємодіють в одній сфері політики. Проблемні мережі характеризуються постійним, але мінливим колом учасників ухвалення політико-управлінського рішення і призначені для вирішення конкретного питання або групи питань. Політико-управлінські мережі передбачають стабільний склад учасників та постійний взаємообмін ресурсами всередині мережі.

Серед варіантів політико-адміністративних мереж найбільш цікавою є модель «підсистем» або «коаліцій» П. Сабатьє та В. Ліча [74], що акцентує увагу на формування «коаліцій підтримки», спрямованих на просування певного вирішення проблеми. Ці коаліції ґрунтуються не лише на спільних правилах та нормах, а й пропонують єдність цінностей, переконань та ідеалів.

В основі всіх цих концепцій лежить ідея про те, що по мірі ускладнення сучасного суспільства домінує мережева форма соціальної організації.

Мережі політичного управління відрізняються від інших типів мережевих структур насамперед тим, що вони пов'язують державних і недержавних суб'єктів. Д. Ноак зазначає: «внутрішньоорганізаційні мережі дають нам можливість описати і проаналізувати всіх значущих політичних і управлінських суб'єктів, від партій і урядових відомств, представлених в парламенті, до бізнес-асоціацій, профспілок та інших громадських об'єднань» [70, р. 3]. Крім того, в таких мережах одночасно діють як офіційні норми, так і неформальні правила гри, відбувається інтенсивний обмін силовими, економічними, інформаційними та іншими ресурсами, заснований на кооперативних інтересах, стійких комунікаціях, соціальних взаємозв'язках, конвенціях, укладених між суб'єктами.

Дослідник вказує на те, що кожна сфера державного управління (охорона здоров'я, енергетика тощо) має власну мережеву структуру («домен»). Характеризуючи структуру таких галузевих мереж, дослідник відзначає наявність у них чотирьох компонентів: політичні та управлінські суб'єкти; політичні інтереси; владні відносини та кооперативно-колективні дії [70, р. 10].

В цілому мережеві концепції розглядають ухвалення політико-управлінського рішення зі статистичної точки зору, зміщуючи акцент на внутрішньомережеві взаємодії, участь цього процесу і норми, які їх регулюють.

Організаційно-інституційний підхід ґрунтується на принципах структурно-функціонального та системного аналізу. Модель переважно орієнтована на організаційну логіку прийняття рішень у державній структурі, проте враховує вплив політичного середовища, що є вагомим детермінантом ухвалення політико-управлінського рішення. До основних її варіантів відносять: модель соціологічного інституціоналізму (Дж. Марч [76]); модель політичного інституціоналізму (Т. Скокпол [102]); концепцію організаційного дизайну (Г. Аллісон [34]).

В цілому організаційно-інституційний підхід розглядає політичний інститут як автономний суб'єкт прийняття державних рішень. Механізм ухвалення політико-управлінського рішення трактується з точки зору внутрішньої організаційної логіки, що включає бюрократичні норми, процедури, регламенти і правила гри.

В даний час найбільш популярним підходом є стадійний підхід, істотна відмінність якого полягає в трактуванні ухвалення політико-управлінського рішення як динамічного процесу, що складається з функціонально визначених і послідовно розташованих стадій (фаз). В основі стадійної моделі структурно-функціональний аналіз Д. Істона та Г. Алмонда, що розглядає ухвалення політико-управлінського рішення як взаємозв'язок центрів прийняття рішень із зовнішнім середовищем.

Модифікованими варіантами стадіального підходу є модель «політико-управлінських потоків» Д. Кінгдона та модель «раундів» Г. Тейсмана. Перша вказує на існування трьох паралельних потоків політико-управлінського циклу: «потоків проблем», «потоків рішень» та політичного потоку. Прийняття рішень залежить від злиття цих потоків, що означає, що питання може бути на політичному порядку денному. Модель «раундів» зміщує акцент з розгляду

етапів політико-управлінського циклу на методи прийняття рішень. У зв'язку з цим кожен раунд ухвалення політико-управлінського рішення являє собою віртуальний стан цього процесу і залежить від результатів боротьби між численними політичними гравцями, зацікавленими у вирішенні питання на свою користь.

В цілому в стадіальній моделі ухвалення політико-управлінського рішення вперше розглядається як динамічний процес, що складається з певних етапів.

Висновки до 1 розділу

Прийняття політико-управлінських рішень є складним динамічним процесом, центральним елементом якого є політико-управлінське рішення, що являє собою водночас узгодження цілей та засобів їх досягнення одним суб'єктом політичної діяльності з цілями та засобами, встановленими іншим суб'єктом.

Серед основних концептуальних підходів в теорії ухвалення політико-управлінських рішень біхевіоралістська модель, модель «обмеженої раціональності», інкременталістська концепція, модель «всеохопної раціональності», концепція групової репрезентації, мережева модель, організаційно-інституційна модель, концепція політико-управлінського циклу та їх різновиди й синтетичні версії.

Компаративний аналіз концептуальних моделей в інтерпретації політичних рішень показує, що практично всі дослідницькі підходи розглядають ухвалення політико-управлінського рішення як статичний акт, і тільки стадійна модель акцентує увагу на динаміці цього процесу.

РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕС УХВАЛЕННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ: АЛГОРИТМ, МЕТОДИ, ТЕХНОЛОГІЇ

2.1. Структура процесу прийняття політичних рішень

Термін «прийняття рішень», як особливий термін в управлінні, з'явився в 1905-х роках в США. Американський вчений Г. Саймон (1947) першим використав поняття «прийняття рішень» в книзі «Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в адміністративній організації», опублікованій в 1974 році. З того часу «прийняття рішень» широко використовується в усьому світі. Однак щодо конкретного визначення прийняття рішень він не дав однозначної відповіді. Тому багато вчених по-різному трактують значення прийняття рішень.

Одні вважають, що прийняття рішень полягає в розробці політики і стратегії, інші – розглядають його як управління.

Прийняття рішень саме по собі є обширним предметом, що охоплює такі дисципліни, як економіка, дослідження операцій, філософія, політологія, психологія, соціологія та бізнес-політика. Як діяльність, воно відбувається на різних рівнях: індивідуальному, колективному, груповому та організаційному, і включає такі різноманітні змінні, як когнітивні можливості розуму особи, яка приймає рішення, передача ідей та цінностей між індивідами, а також математичні розрахунки, які призначені для визначення оптимального вибору. Ми не будемо намагатися розглянути цей набір факторів у цій статті, скоріше, ми обмежимо це дослідження процесом прийняття рішень на організаційному рівні аналізу: ми розглянемо взаємодії, які відбуваються з часом і які змушують організацію вибирати один курс дій на користь інших.

Процес прийняття рішення включає в себе вибір, процес і зміну. Ключовим компонентом є зміни, що пов'язані з ідеєю результатів.

Отже, розробка політико-управлінських рішень – це сукупність управлінських заходів, що дозволяють зробити вибір рішення з числа

запропонованих альтернатив.

До основних факторів, від яких залежить прийняття політичних рішень належать: цільовий (політичне рішення залежить, перш за все, від мети, поставленої суб'єктом політичного рішення, цілі можуть бути деструктивними і конструктивними, поточними і стратегічними, глобальними і локальними); ціннісний або аксіологічний (вибір тієї чи іншої мети майбутнього політичного рішення впливає з ціннісних переваг і визначеності суб'єкта політичного рішення); фактор ресурсів та інші фактори («тягар попереднього досвіду», вплив невизначеностей, які характеризують вихідний стан об'єкта політичного управління, стан зовнішнього середовища, принципову наявність інших можливих альтернатив при виборі найбільш оптимальної для даного політичного рішення та інші фактори).

У теорії управління процес, пов'язаний з прийняттям рішення, поділяється на три етапи: підготовка, прийняття (волевиявлення) і реалізація. Підготовка і прийняття рішень визначаються як послідовність дій, що включає в себе наступні етапи: аналіз проблемної ситуації, постановка проблеми, збір інформації, виявлення можливих альтернатив, вибір однієї з альтернатив суб'єктами відповідно до їх ієрархією цінностей.

Аналіз проблемної ситуації – перший етап прийняття рішення – проводиться з метою виявлення кола проблем. Необхідність прийняття рішення виникає при виникненні ситуації, яка оцінюється суб'єктом як несприятлива, тобто проблемна. Як правило, дослідники називають п'ять причин виникнення проблемної ситуації: збої в роботі керованої підсистеми; вказівки вищих інстанцій; закінчення строку дії попереднього рішення; необхідність виправлення раніше прийнятого рішення; новий стан підсистеми управління.

Аналізом ситуації займаються професійні чиновники, які можуть або актуалізувати її, або, якщо немає об'єктивних обставин оцінити як проблемну, просто не вважати. Таким чином, вже на першому етапі підготовки та прийняття рішень посадові особи мають можливість впливати на вибір

ситуації, яка буде (або не буде) піддаватися контрольному впливу в майбутньому.

На етапі постановки проблеми відбувається конкретизація: виявляється взаємозв'язок і взаємозалежність між проблемами, чітко сформулюються цілі і завдання, які необхідно вирішити, аналізується співвідношення вигод і ризиків за умови їх реалізації, визначаються можливі варіанти розвитку подій.

Збір інформації – етап, що характеризується виявленням необхідності отримання всієї необхідної інформації про проблему, яку необхідно вирішити. Інформація структурується і аналізується, наповнюючи поняття реальним змістом і даючи можливість конкретизувати його, оцінити ймовірні наслідки розвитку за певними сценаріями, можливість і наслідки впливу випадкових факторів, ступінь ризику. За інформацією органи виконавчої влади можуть звертатися до різних джерел: власних прес-служб, спеціалізованих інформаційних підрозділів, бібліотек, різного роду академічних і недержавних аналітичних центрів. Дуже важливим фактором, який необхідно враховувати при розробці політико-управлінських рішень, є громадська думка про їх доцільність.

На основі отриманої інформації уточнюються і аналізуються наявні альтернативні варіанти. Серед них виявляються протилежні, взаємовиключні. Потім вибираються ті з них, які допустимі з точки зору критеріїв, встановлених особами, що приймають рішення. Порівнюються допустимі варіанти, а їх ієрархія вибудовується за ступенем цінності.

Політико-управлінське рішення являє собою спосіб реалізації інтересів різних учасників політичних подій, кожен з яких переслідує свої цілі. Отже, координація з іншими суб'єктами необхідна, тому що в політиці ніколи не буває такого, щоб тільки один актор був зацікавлений у вирішенні проблеми. При цьому розподіл пріоритету варіантів за ступенем цінності одного може не збігатися з пріоритетами іншого. Це прояв специфіки політико-управлінського рішення: розбіжність підходів породжує неоднозначність пріоритетів. Як наслідок, на відміну від рішень, прийнятих в інших сферах, підготовка

політико-управлінського рішення обов'язково проходить стадію узгодження, явної або неявної, з іншими суб'єктами, здатними підтримати або звести нанівець зусилля по реалізації рішення після його прийняття.

Основними вимогами до політико-управлінських рішень є: доцільність, своєчасність, послідовність, дотримання закону, підпорядкування загальнолюдським принципам. Перед прийняттям рішення необхідно розглянути і домогтися загального схвалення при обговоренні порядку денного, регламентів, санкцій, обмежень, критеріїв.

При підготовці та прийнятті політико-управлінського рішення особливу увагу слід приділити проблемі вибору рішення, якщо воно є альтернативним. Для того щоб зрозуміти, наскільки ефективно і результативно підготовлено і прийнято політико-адміністративне рішення, необхідно передбачити хід і розвиток процесу його підготовки, вміти аналізувати, що повинно відбуватися в ході цього процесу, тобто необхідно вміти прогнозувати ситуацію, хід подій в процесі підготовки і прийняття рішення, а головне - передбачати ступінь його ефективності в разі реалізації.

Будь-яке рішення є вибором як мінімум двох альтернатив. На етапі вибору рішення учасникам його підготовки та прийняття доводиться приділяти досить багато часу оцінці та обговоренню його вигод і витрат, позитивних і негативних наслідків. Зрештою, політик, який робить остаточний вибір і бере на себе повну відповідальність за нього, може відкинути деякі менш важливі, на його думку, критерії, які не під силу аналітику або експерту, і тим самим «відфільтрувати» бажане і оптимальне, з його точки зору, рішення.

Найбільш принципову роль відіграють оціночні критерії, які повинні включати в себе параметри, що дозволяють оцінити ступінь відповідності або просування змісту рішення заявленим цінностям. Наприклад, американські політологи часто виділяють критерій «ефективність – справедливість», в основі якого лежать цінності матеріального добробуту та людської гідності. Виявлені основні критерії дають можливість охарактеризувати і ранжувати

так звані пріоритети. Дж. Андерсон вважає, що «політичні (або політико-управлінські) пріоритети означають ранжування пунктів порядку денного, коли одні його аспекти вважаються більш важливими або витісняють інші позиції» [36, р. 85-86].

У пошуках оптимального або найбільш прийняттого варіанту рішення необхідно виявити сукупність прийнятних альтернатив, що задовольняють раніше сформульованим обмеженням, які можуть мати юридичний і ресурсний, морально-технологічний характер, а також «якісне» або «кількісне» уявлення.

В ході просування альтернативи на передостанньому етапі учасникам доводиться вдаватися до процедур політичного прогнозування: з'ясування порядкових значень, що характеризують можливий стан майбутнього, визначення ймовірності настання тих чи інших подій, а також оперативних засобів. Іншими словами, прогнозування, як оцінка співвідношення вигод і ризиків, передбачає імовірнісну оцінку впливу результатів даного варіанту діяльності, включаючи сукупність способів досягнення мети, на зміну поточної ситуації і її майбутнього стану.

Розробка рішень, яка завершується вибором однієї з альтернатив, в процесі управління логічно продовжує процес прийняття рішень, що включає в себе такі етапи, як реалізація рішення, координація і контроль.

Реалізація рішень – це сукупність управлінських дій, спрямованих на збір інформації про хід виконання планових заходів, зіставлення результатів з контрольними параметрами, оцінку результатів і наслідків, коригування запланованих заходів, а іноді і відмову від прийняття рішення в ситуації, що змінилася, тобто організаційні, практичні, правові, технологічні заходи щодо реалізації рішень.

На етапі реалізації рішення вживаються заходи щодо конкретизації рішення і доведення його до виконавців, здійснюється контроль за підходом його виконання, вносяться необхідні корективи і оцінюється результат, отриманий від реалізації рішення.

Виділяють кілька основних типів реалізації політичних рішень: популізм, елітарність, консерватизм, демократизм і радикалізм. Кожному з цих типів реалізації політичного курсу відповідають певні методи регулювання влади, характер взаємовідносин влади і населення, інформаційний режим влади.

Так, популізм як основний засіб досягнення цілей влади передбачає пряме звернення до громадської думки, пряму опору на масові настрої. Тому він неминуче орієнтований на спрощення, а в деяких випадках і вульгаризацію пропонованих суспільству цілей. Правлячі еліти намагаються розробити якесь гасло, звернення до населення, реалізація якого, на їхню думку, забезпечить подолання всіх протиріч і швидкий рух до успіху. У ряді випадків в хід йдуть лестощі («комуністи стоять на чолі соціального прогресу»), залякування зовнішніми або внутрішніми загрозами («правлячі кола знаходяться у владі мафії»), необґрунтовані обіцянки і обіцянки («радикальні реформи швидко приведуть до відновлення економіки»).

Популізм найбільш яскраво проявляється при харизматичному правлінні. Але популістські заходи також можуть бути невід'ємною частиною політичного курсу в демократичних та інших типах режимів, які дотримуються раціональних методів управління.

Елітаризм передбачає недопущення істотної участі громадян в розробці та корегуванні політико-управлінських рішень, заохочення різних посередницьких форм взаємодії з електоратом, обмеження політичної інформації для громадськості, закритість прийняття і реалізації політичних рішень на всіх етапах.

Такі методи управління характерні для стабільних політичних режимів, які культивують внутрішню прихильність громадян до цінностей та ідеалів, які зберігаються і шануються в даному суспільстві. Це неминуче посилює патріотичні почуття і сприяє збереженню цілісності суспільства і політичні організми.

Радикалізм політичного правління призводить до прямо протилежних

результатів. Насильство, основний метод управління революційними режимами, неминуче перетворює владу в смертельно небезпечний інструмент змін, що загрожує масовою загибеллю громадян.

Демократизм, на відміну від радикалізму, що нехтує життєво важливими правами та інтересами людей в ім'я глобальних майбутніх цілей, орієнтований на реальні потреби і запити громадян, втілення їх невід'ємних прав і свобод. Культивує атмосферу взаємовідповідальних відносин між пересічними громадянами та елітою, демократична політика домагається довіри людей і бажання лояльно співпрацювати з владою.

Варто зазначити, що ефективність реалізації політичного рішення в демократичному суспільстві забезпечується гнучким контролем за його виконанням. Наявність чіткого, повного та інтегрованого плану впровадження рішень визначає можливості ефективного контролю.

На практиці застосовуються два принципи контролю політико-управлінських рішень: до початку його виконання і після його реалізації. Системи контролю перед впровадженням допомагають уникнути політичних, юридичних та управлінських помилок. Мета будь-якої контрольної дії – виявити слабкі місця і помилки, знайти шляхи їх виправлення, створити такі умови, щоб помилки не могли повторитися.

Другий вид контролю містить такий алгоритм дій, як перевірка результатів, порівняння їх з бюджетом, попередні кошториси, внесення узгоджень або коригувань. Керуючі дії після завершення реалізації рішення характеризуються більшою варіативністю.

Якщо під час моніторингу виконання рішення виявляються відхилення від планових показників, то аналізуються причини розбіжностей і складається план коригувальних дій.

Для того, щоб контроль здійснювався ефективно, необхідно чітко розмежувати обов'язки керівників на всіх рівнях і виконавців, а також чітку і злагоджену роботу.

2.2. Методи та моделі ухвалення політико-управлінських рішень

Розробка і прийняття політико-управлінських рішень виступають як перетворення вимог суспільства в офіційні норми, що розподіляють владні ресурси і регулюють відносини між соціальними суб'єктами. Прийняття таких рішень є складним і комплексним процесом, що вимірюється на різних рівнях і масштабах.

По-перше, будь-яке політико-управлінське рішення приймається в умовах більшого чи меншого ресурсного дефіциту – обмежених інформаційних, фінансових, часових, людських та інших ресурсів. Різноманітні обмеження (технічні та інституційні) визначають спектр шляхів і засобів вирішення існуючих проблем. Наприклад, економічні обмеження можуть залежати від наявності виробничих ресурсів, а правова система обмежує осіб, які приймають рішення, формами і методами поведінки, дозволеними законом.

Політичні обмеження визначаються можливістю консенсусу між значущими інтересами та ідеологічними цінностями інших суб'єктів політичного процесу, які беруть участь (різною мірою) у процесі вироблення, прийняття та/або реалізації політичного рішення.

По-друге, як на саме прийняття рішень, так і на їх результати істотно впливає нестабільність і мінливість зовнішнього середовища. Тому фактичні результати прийнятих рішень і дій по їх реалізації ніколи не можуть бути вичерпно прораховані і передбачені.

Найбільш поширеними є два методи прийняття політико-управлінських рішень: раціонально-універсальний (або «кореневий метод») та метод послідовних, обмежених порівнянь (або «метод гілок») [75].

У «кореновому методі» вибудовуються всі «цінності» або «пріоритети», важливі для досягнення заданої мети, розробляється кілька можливих альтернативних шляхів її реалізації і вибирається оптимальний. Цей спосіб прийняття рішень відносять до раціональних, оскільки всі можливі

альтернативи і цінності політичного рішення логічно обґрунтовані і порівнюються за їх значимістю. Крім того, цей метод універсальний, Тому що людина, яка приймає це політичне рішення, враховує абсолютно всі можливі альтернативи і цінності. Цей метод вимагає максимальної об'єктивності та неупередженості, повної та достовірної попередньої інформації, а в реальності неможливо виконати вимоги та умови, зазначені вище. Тим не менш, цей метод широко використовується в політичній практиці через реалізацію наступних технологічних етапів прийняття політичних рішень: особа, яка приймає рішення, намагається ізолювати проблему, необхідну для вирішення, і ізолювати її розгляд від впливу інших проблем, які її супроводжують; для обраної для дослідження проблеми проводиться ретельний аналіз і відбір цілей і цінностей запропонованого політичного рішення, які, в свою чергу, розташовуються в певному кортежі за ступенем їх значущості і важливості; систематично для кожної мети і цінності перевіряються такі необхідні умови: забезпечується повнота і знання всіх можливих підходів до реалізації цілей і цінностей; Наслідки і витрати кожної альтернативи виявляються передбачуваними і порівнянними; визначається альтернатива, яка найбільше відповідає цілям і цінностям; забезпечується повне врахування факторів, значущих для прийняття рішень, а також ясність у постановці соціальних цілей; при розробці політичного рішення враховується тільки раціоналізм і співпраця, а такі можливі прояви соціальної взаємодії, як вольові рішення, примус, конфлікт не розглядаються як принципово неіснуючі з точки зору даного методу.

Чітко видно, що лише невеликий клас проблем може задовольнити такі умови і вимоги, які належать до детермінованого механізму ситуації в умовах визначеності політичного рішення. І навпаки, такий раціональний спосіб прийняття рішень просто непридатний для більшості реальних політичних завдань, оскільки їх доводиться вирішувати в умовах повної невизначеності, принципової відсутності необхідної інформації, динамічно мінливого політичного середовища тощо.

До всіх цих обставин слід додати різноманіття потенційно здійснених цілей і політик, особистісних, ідеологічних і професійних інтересів тих, хто «творить» політику; структурні неузгодженості, що породжують конфлікти між виконавцями та іншими учасниками політичного процесу; різні форми девіантної поведінки, що виникають в бюрократичних інстанціях і т.д. У контексті прийняття політичних рішень раціональний метод їх генерування дійсно просто неприйнятний, він виглядає як досить спрощена абстракція, що не відповідає реаліям політичних процесів. Раціональний метод прийняття рішень піддається критиці.

«Метод гілок» більш пристосований до реалій політичних процесів. Вона ґрунтується на послідовних, обмежених зіставленнях цілей і цінностей, причому не всіх, а лише тих, які, на думку політика, є найбільш значущими і пріоритетними. На практиці політичні актори, використовуючи «метод послідовних обмежених порівнянь», прагматично вибирають з безпосередніх можливостей цілі і цінності, які знаходяться «під рукою». Найбільш підходящий варіант, який може задовольнити групи та окремих осіб, зацікавлених у цій програмі. Таким чином, процес прийняття рішень є «інкрементальним», тобто для досягнення цілей потрібні невеликі, конкретні кроки. Їй бракує універсальності, оскільки ресурси політиків завжди обмежені, а це не дозволяє врахувати весь спектр політичних виборів, позбавивши їх можливості повністю зрозуміти всі наслідки прийнятих рішень.

«Метод гілок» у прийнятті рішень передбачає послідовні порівняння, оскільки політика ніколи не визначається «раз і назавжди», а «робиться і переробляється» неодноразово, за допомогою коротких ланцюжків порівнянь між близькими варіантами елементів політичних рішень, що порівнюються. Причому цей метод віддає перевагу прийнятним, а не максимально ефективним варіантам. Розсудливий політик усвідомлює, що будь-яка стратегія веде до досягнення лише частини намічених цілей і в той же час може породити непередбачені і небажані наслідки.

У цього методу є як мінімум одна важлива перевага: використовуючи

метод невеликих «поступових» змін, особа, яка приймає рішення, може уникнути серйозних помилок з далекосяжними наслідками і навіть поступово виправити неправильний курс.

Слід зазначити, що «метод гілок» виявляється не таким строгим і послідовним, як раціональний метод, оскільки він представляє процес прийняття рішень як серію фрагментарних і часом непослідовних виборів, а не як єдине і цілісне рішення. Цей підхід передбачає поєднання емпіричного аналізу та оціночних суджень, але акцент робиться на обмеженій кількості найбільш релевантних цінностей. Раціональний підхід, з іншого боку, наголошує на необхідності незалежного емпіричного аналізу кожної альтернативи і прагне досягнути всі цінності, які мають відношення до рішень, які приймаються.

На відміну від раціонального підходу, який пов'язує наслідки з цілями, гармонізація позицій стейкхолдерів сприяє координації та гармонії між особами, які приймають рішення.

У той же час «галузевий метод» має серйозні недоліки, які неможливо усунути шляхом узгодження позицій зацікавлених сторін.

Широке поширення набув змішано-скануючий метод прийняття рішень [54], що забезпечує великомасштабний, фундаментальний процес прийняття рішень і їх подальший розвиток. Вона поєднує в собі раціональний підхід до одних елементів проблеми і прогресивний, менш детальний аналіз до інших.

Змішано-скануючий метод має ряд переваг, так як дозволяє поєднувати переваги двох методів і адаптуватися до ситуації, що швидко змінюється, забезпечуючи при цьому необхідну гнучкість в процесі прийняття рішень відповідно до конкретних обставин. При цьому ефективність методу змішаного сканування залежить від здібностей особи, яка приймає рішення: чим вище ці здібності, тим ширше діапазон методу, і, відповідно, ефективніше процес прийняття рішень.

Крім того, існує ряд простих методів раціонального проектування

рішень. Їх можна застосовувати і в повсякденному житті, так як вони дозволяють структурувати розумовий процес. Одним з таких прийомів є метод списку. Він полягає в тому, щоб зафіксувати на папері можливі альтернативи рішенням, допомогти їх виявити і систематизувати.

Ще одним методом виявлення наявних у вас можливостей у вирішенні проблеми є «дерево рішень». Ця методика не дає готового рішення, але наочно розкриває його альтернативи. Крім того, виявляються наслідки вибору і необхідність додаткових дій для досягнення мети.

Існують і інші практичні методи розробки політико-управлінських рішень. Серед них і метод, заснований на інтуїції керівника, яка обумовлена наявністю раніше накопиченого досвіду і суми знань в тій чи іншій сфері діяльності, що допомагає вибрати і прийняти правильне рішення.

Інший механізм прийняття рішень описує метод, заснований на понятті «здорового глузду». Розробка рішення ґрунтується на ланцюжку послідовних доведень, зміст яких ґрунтується на накопиченому практичному досвіді.

Більш раціональними є методи, засновані на науково-практичному підході, який передбачає вибір оптимальних рішень на основі обробки великого обсягу інформації, що допомагає обґрунтувати прийняті рішення. Ці методи вимагають використання сучасних технічних засобів, насамперед електронної та комп'ютерної техніки.

Метод структурування проблеми дозволяє виявити причини, гіпотези і наслідки вибору того чи іншого рішення, уточнити цілі ще на етапі розробки. Використання цього методу дозволяє економити ресурси.

Метод прогнозування допомагає спроектувати наслідки однієї з прийнятих політичних альтернатив. Прогнози використовуються в процесі вироблення політики. Цей метод дає можливість описати ймовірне, потенційне і бажане майбутнє, оцінити існуючий і запропонований курс, контрзаходи, реальність реалізації курсу.

Метод прогнозування спрямований на виявлення меж достовірних результатів і наслідків прийнятих рішень. Область невизначеності включає в

себе область політичного ризику.

Метод рекомендацій – це аналіз існуючої політики і можливих політичних стратегій. Метод розкриває приховані можливості політичних змін.

Методи «аналізу витрат і вигод» і «оптимізації» розробляються різними інститутами та установами в області: оцінки ризиків і помилок, зовнішніх характеристик і зовнішніх змін, вибору правил здійснення вибору і визначення адміністративної відповідальності за реалізацію політики.

Метод моніторингу передбачає відстеження соціальних показників, які відображають вплив політичних програм і політик на поведінку громадян. Виявляються ненавмисні наслідки політики і програм, структур і соціальних груп, які чинять опір змінам.

Метод оцінки дає інформацію про дотримання плану реальних змін, провести критичний аналіз цінностей (значень) проводиної політики або переформулювати курс політики.

На зниження ймовірності помилок при прийнятті рішень спрямовані класифікаційний та ієрархічний аналіз. Перший служить для виявлення і типізації проблемних ситуацій. Осмислюючи проблемну ситуацію, політики та управлінці повинні класифікувати отримані дані. Навіть найпростіші описи проблемних ситуацій ґрунтуються на класифікації даних за допомогою індуктивних методів. Класифікаційний аналіз ґрунтується на двох основних процедурах: логічному поділі та класифікації.

Ієрархічний аналіз використовується для визначення причин виникнення проблемних ситуацій. Розрізняють такі види причин: ймовірні і дійсні. Можливими причинами є події або дії, які сприяють виникненню проблеми. Справжні причини проблеми можуть бути визначені тими суб'єктами, які фактично контролюють розподіл влади.

Зростаюча взаємозалежність і взаємопов'язаність сучасного світу визначає динамізм політичного життя і, отже, характер процесу прийняття політичних рішень. Зростаюче використання раціоналізованих технологій

прийняття політичних і адміністративних рішень стримується високою вартістю їх застосування. Висока вартість розробки «правильного» рішення, відсутність необхідної інформації та швидка зміна ситуації можуть звести нанівець усі похвальні зусилля. Тому політики часто приймають не найкращі рішення, вибираючи задовільні і мирячись з вимушеними.

Залежно від параметрів середовища і характеру поставлених завдань рішення можуть прийматися відповідно до моделей управління як реактивними, так і превентивними діями.

Реактивне управління характеризується ситуацією визначеності зовнішніх і внутрішніх факторів зовнішнього середовища, що дозволяє відносно легко передбачити наслідки рішень з управління потужністю з усього спектру доступних варіантів. Реактивні рішення забезпечують відповідь на виклики та проблеми, пов'язані з поточні моменти, що вимагають негайних дій для їх подолання. Вивчення такого роду управлінських дій в основному пов'язане з розробкою і впровадженням технологій прийняття політичних рішень.

У науковій літературі в цьому випадку політико-управлінські рішення впорядковуються за такими технологічними характеристиками, як розвиток політико-управлінських мереж та інструментальних механізмів, визначення порядку денного та поведінкових аспектів у прийнятті рішень, вивчення ролі пізнавальних методів та динамічного циклу в їх розвитку тощо.

Превентивна (прогностична) модель прийняття політичних рішень досі залишається аспектом наукових досліджень, який не отримав належної уваги з боку політологів.

Політико-управлінські рішення слід розділити на три групи: стратегічні (впливають на довгострокові цілі і завдання розвитку суспільства в цілому і його найважливіших напрямків, прерогатива їх прийняття належить вищому політичному керівництву), тактичні рішення (змістом яких є питання діяльності їх організацій або підрозділів, відносяться до компетенції керівника середньої ланки входять), оперативні рішення (з питань, що складають рутину

щоденної управлінської роботи, приймаються на нижчих рівнях управління).

Отже, тактичні та оперативні рішення переважно належать до реактивної моделі прийняття рішень, тоді як стратегічні рішення характерні для превентивної моделі.

Превентивна модель управління передбачає прогнозування, завдяки чому визначаються ризики прийнятих рішень. Під політичним ризиком розуміють ймовірність небажаних наслідків прийняття політичних рішень.

У превентивній моделі завдання прогнозування полягає у звуженні кола прийнятних альтернативних рішень (шляхом відсіювання економічно неефективних та/або політично неприйнятних) та впорядкуванні решти за обраними технічними та нормативними критеріями, що має полегшити вибір осіб, які приймають рішення на наступному етапі.

Головним у превентивній моделі політичних рішень є попередження несприятливих наслідків або певних загроз до їх виникнення. У той же час превентивні дії створюють більш широкі владні і управлінські можливості, формуючи бажану соціально-економічну систему. Якщо реактивні рішення, виступаючи відповіддю на події, що відбулися, підпорядковуються нав'язаній логіці подій, то вони значно звужують потенціал для реалізації власного сценарію влади. Ключовою перевагою профілактичних дій є можливість контролювати події в необхідному напрямку, досягати власних цілей, не просто передбачати небажані ефекти до появи їх симптомів, а створювати реальність за потрібними контурами.

Але якщо превентивні політичні рішення є створенням нових можливостей, орієнтованих на майбутнє, то неминуче виникає питання про непередбачуваність майбутнього, породжуючи невизначеність серед осіб, які приймають рішення. Ф. фон Хайек зауважив, що події сьогодення відрізняються від минулих тим, що ми не знаємо їх наслідків. Тому будь-яке управлінське рішення, в першу чергу, в силу своєї значущості, політичного, слід розглядати в контексті принципової невизначеності майбутнього.

Досвід успішних або помилкових рішень минулого, оцінка їх

результатів і наслідків з позицій сьогодення дозволяють оптимізувати вибір існуючих альтернатив.

Політико-управлінське рішення є плідним у разі політичної підтримки, тобто наявності спільних інтересів і цінностей тих соціальних груп, які вплинули на розробку цього рішення, і які можуть протестувати проти альтернативних рішень. При цьому акцент робиться на публічній (прямій чи опосередкованій) політичній підтримці авторитетного рішення суспільно значущих цінностей.

Ефективність рішень превентивної політики визначається не стільки фактичними результатами, скільки перспективами подальшого розвитку. Такий акцент зумовлений самою історією, яка неодноразово демонструє ситуації миттєвих позитивних результатів, за якими в довгостроковій перспективі слідують негативні, а то й катастрофічні наслідки.

Політичний ризик обмежує потенціал превентивних рішень принаймні трьома способами: рішення можуть бути помилковими в чисто гносеологічному сенсі, що призводить до неправильного вибору з ряду доступних альтернатив; саме зловживання владою заради її збереження призводить до прийняття недалекоглядних рішень, згубних за своїми наслідками; сумарний результат попередніх помилкових рішень вносить дисбаланс у розвиток суспільства – невирішені соціальні проблеми значно зменшують можливості превентивного управління, прирікаючи їх на дії реактивного характеру.

Ефективною є політика, спрямована на поліпшення добробуту існуючих соціальних груп і класів, а також та, яка враховує розподіл ресурсів між поколіннями. Відповідно, політичний курс або дії інститутів влади будуть ризикованими, якщо вони призведуть до дискримінації певних груп населення або поколінь. Аналогічна ситуація спостерігається і при здійсненні реактивної політики, спрямованої на перерозподіл ресурсів на шкоду загальному благу.

Таким чином, кінцевим результатом процесу прийняття політико-управлінських рішень є відтворення загального блага, яке може бути

досягнуто лише шляхом політичної діяльності превентивного характеру, коли інтереси всіх соціальних груп включені в політичний курс.

З огляду на загальний характер політичного управління з ризиком, можна зробити висновок, що раціонально відмовитися від короткострокових вигод у прийнятті рішень для досягнення довгострокових результатів.

Отже, результати превентивного політичного управління знаходять своє оптимальне втілення в майбутньому за умови об'єднання загального блага і розширення можливостей для подальшого розвитку. Ефективність політичного врядування полягає не стільки в негайних реактивних рішеннях, скільки в розробці довгострокових стратегічних програм, які є масштабними на місцях дії, гнучкі в плані управління, що пов'язують воєдино інтереси максимального числа соціальних груп. Обмежена здатність політичної системи накопичувати та інтегрувати існуюче різноманіття інтересів спричиняє зростання соціальної напруженості та криз, що робить її майбутнє проблематичним.

На думку Р. Даля, «політичні рішення вимагають компромісів і балансу кінцевих цілей» [44]. Наприклад, економічна рівність згубно позначиться на економічних стимулах, витрати на пенсії для людей похилого віку боляче вдарять по молоді, а витрати на задоволення потреб нинішнього покоління можуть погіршити становище майбутніх поколінь. Іншими словами, рішення, яке може бути виправдане з точки зору задоволення інтересів соціальних груп в рамках одного покоління, в довгостроковій перспективі буде згубним для наступного покоління.

Слід зазначити, що принцип раціональності, як і принцип справедливості, вимагає рівного ставлення до різних поколінь суспільства. Принцип досягнення спільного блага має бути визначений таким чином, щоб не порушити рівновагу між поколіннями, а отже, не перекладати негативні наслідки та наслідки сьогоденних рішень на тих, хто житиме через роки та десятиліття.

Проблема ризику багаторазово загострюється в перехідні періоди

розвитку суспільства, набуваючи практичного характеру побудови майбутнього, яке кардинально відрізняється від сьогодення.

Аргументи Ф. Кидланда і Е. Прескотта показали, що часова неузгодженість виникає, коли політика, яка здається оптимальною в певний період, вже не є такою в більш пізній період. Якщо влада не зв'язана Проблема полягає в тому, що якщо люди очікують таких змін у політиці, їхня поведінка буде спрямована на те, щоб перешкодити владі досягти своїх початкових цілей. Вчені приходять до висновку, що політичний курс втратить свою достовірність, оскільки стане очевидним фактор часової неузгодженості: наміри тих, хто приймає політичні рішення в більш ранній період, відрізняються від їх намірів в більш пізній період [72].

Перевага превентивної моделі полягає в можливості усунення негативних факторів при реалізації політичних рішень.

Превентивна політика спрямована на усунення причин і факторів, що створюють соціально вразливі групи людей або соціальні групи, які отримують неправомірні переваги. Превентивна політика інформує всіх учасників політичного процесу про узгодження різних альтернатив розвитку з власною ситуацією та інтересами, дає можливість оцінювати їх зміст на основі публічно визначених цілей. Таким чином, превентивна модель прийняття політичних рішень раціонально обґрунтовує стан суспільства, що виключає випадковий розподіл переваг або тягарів у житті соціальних груп.

Звичайно, навіть при реактивному управлінні намагаються враховувати безпосередні наслідки прийнятих рішень. Але чим довше період реалізації політико-управлінського рішення, тим гостріше постає проблема незнання природи майбутніх подій і можливих напрямків розвитку суспільства або його підсистем.

Превентивне стратегічне управління є найбільш ефективним способом попередження та усунення ризику та його небажаних наслідків до того, як вони почнуть формуватися. Така модель управління підпорядковує реактивну політику досягнення короткострокових ефектів довгостроковому розрахунку і

прогнозуванню, що знаходить оптимальне поєднання інтересів різних соціальних груп, класів і поколінь.

В. Бакуменко, О. Руденко та В. Туча наголошують на відмінностях трьох типових моделях (технологіях) ухвалення політико-управлінських рішень: формальній, змагальній та колегіальній [2].

Формальна модель передбачає побудову чіткої ієрархії системи комунікації та формування усталених процедур циркуляції та аналізу інформації, а також проектів рішень та їх прийняття. Це дозволяє забезпечити ґрунтовний аналіз альтернатив і економію часу особи, що приймає рішення. До недоліків такої технології слід віднести багатоступеневість комунікації, що формує ризик викривлення інформації. Крім того, відкрите обговорення проблеми може призвести до того, що деякі її аспекти можуть бути неврахованими.

Змагальна модель побудована на формуванні альтернативних інформаційних потоків та проектів політико-управлінських рішень від середньої управлінської ланки до центру ухвалення рішень. Це сильна сторона моделі, а слабка полягає в необхідності використання більшого часу для ухвалення рішення центром; конкуренція породжує конфліктні ситуації та ризики викривлення та суб'єктивної селекції інформації.

Колегіальна модель сприяє акумуляції колективних зусиль для пошуку найбільш оптимального проекту рішень. Її недолік – великі затрати часу особи, яка ухвалює рішення, для проведення міжособистісної комунікації, а також виникнення «групового мислення», що передбачає коли замикання команди лише на своїх ідеях, небажання враховувати несприятливу інформацію тощо.

Отже, всі технології прийняття політико-управлінських рішень мають як позитивні, так і негативні сторони, саме суб'єкт управління здійснює їх вибір з урахуванням ситуації. Їх прийняття може здійснюватися одноособово або колективно (з використанням технологій консенсусу та голосування за принципом більшості). Проте «використання консенсусу можливе, коли

інтереси учасників його прийняття збігаються» [13].

2.3. Інформаційне забезпечення розробки і прийняття політико-управлінських рішень та політична експертиза

Важливе місце в структурі процесу прийняття політико-управлінських рішень займає інформаційне забезпечення розробки і прийняття політико-управлінських рішень та раціоналізація обробки інформації. Діагностика складної задачі починається з отримання інформації про стан контрольованого об'єкта і навколишнього середовища, тобто розуміння і встановлення симптомів виниклих труднощів. Потреба в інформації викликана відчуттям, що суперечливі і конфліктні ситуації, що виникають, є симптомами питань, які потребують вирішення. Виникаючі протиріччя політичного і суспільного життя можуть бути розплатою за тактику подальших подій, недоцільне і неефективне управління.

Системний аналіз орієнтований на виявлення внутрішньої структури проблеми і зв'язку із зовнішнім середовищем її вирішення. Результатом системного аналізу є визначення мети. Мета показує загальний напрямок діяльності і є якісною категорією. Для визначення цілей необхідно мати ефективну систему надання інформації для аналізу минулих, теперішніх і прогнозованих сценаріїв, оцінки реальних ресурсів і можливостей, необхідних для реалізації мети, стану елементів зовнішнього середовища тощо.

Аналіз дає можливість подолати або зменшити неузгодженість системи цілей і прийняти рішення, що відповідають політичній ситуації.

Саме по собі визначення мети не є моментом завершення роботи з інформацією, який не слід переривати, щоб зміни в навколишньому середовищі і внутрішньому середовищі не могли бути проігноровані особою, що приймає рішення, і відповідні корективи.

Етап постановки завдань дозволяє конкретизувати цілі, тобто співвіднести поточний стан ситуації і наявні ресурси, які можна залучити для

вирішення існуючої проблеми (часові, фінансові та інтелектуальні ресурси); Сама мета повинна бути узгоджена зі станом ресурсної бази.

Етап визначення точних критеріїв, яким має задовольняти рішення. Вказівка точних критеріїв, яким повинен відповідати розв'язок, обмежує кількість варіантів рішень. Багато політичних рішень, в тому числі і закони держави, не виконуються в зв'язку з тим, що наявні ресурси і вплив неконтрольованих факторів на прийняття рішень не були своєчасно враховані. Такі обмеження звужують можливості досягнення бажаних цілей. На основі виявлення обмежень визначаються стандарти для оцінки альтернативних рішень. Ці стандарти називаються критеріями прийняття рішень. У порядку важливості виділяють істотні і бажані критерії. Досягнення політичних цілей може бути організовано різними засобами, тому так важливо визначити критерії, яким має відповідати рішення. Деякі з цих критеріїв можуть бути основоположними. Наприклад, вагомим критерієм часто є можливість виділити певні фінансові ресурси на реалізацію того чи іншого закону. Деякі критерії можуть бути бажаними, але не визначальними. Якщо для кандидата в депутати Держдуми досвід роботи в сфері управління бажаний, але не обов'язковий, то для кандидата на посаду судді Конституційного Суду РФ необхідний професійний досвід суддівської роботи.

Важливість етапу точного визначення критеріїв, яким повинен відповідати рішення, настільки велика, що в багатьох випадках велика частина проблеми вирішується, як тільки встановлюється критерій оцінки ефективності операцій. Політики часто співіснують з багатовимірними системами цілей і критеріїв оцінки, і розробляються шляхи гармонізації цих систем. Багатогранний характер політичних процесів призводить до того, що критерії оцінки окремих елементів не є послідовними, а система критеріїв у цьому випадку спрощується за рахунок побудови відносин підпорядкування. Слід зазначити, що адміністративний акт прийняття рішень відокремлений від прийомів і процедур його розробки.

Теорія прийняття рішень розробила процедури оцінки очікуваної

корисності альтернатив. Нормативна теорія знімає питання про ставлення агента, що приймає рішення, до ризику, рішення приймається на основі об'єктивного розгляду невизначеності. Зв'язок керуючого агента з ризиком розглядається в рамках описової теорії. Вкрай рідко в політичному процесі виникають ситуації, коли вдається врахувати всі фактори, що впливають на нього, і простежити розподіл об'єктивних ймовірностей в певний проміжок часу. Найчастіше повна і об'єктивна інформація про стан зовнішнього середовища недосяжна, а розподіл суб'єктивних ймовірностей змін зовнішнього середовища відбувається на основі інтуїції.

Справжня цінність прийнятого рішення в повній мірі розкривається в ході його реалізації.

Ефективне інформаційне забезпечення процесу ухвалення ефективних політико-управлінських рішень передбачає застосування описових та пояснювальних технологій.

Описові технології є важливим кроком у розумінні заяв і дій уряду. Опис передуює поясненню та оцінці політичних наслідків (результатів). Описати формування державної політики можна, перерахувавши явища, пов'язані з блоком артикуляції та агрегації інтересів. У світовій політичній науці вважається, що ці функції реалізуються політичними партіями, групами інтересів, засобами масової інформації, виражаються через громадську думку і вибори.

Ряд описових категорій підкреслює внутрішні цілі заяв і дій державних інститутів. Наприклад, політику можна описати в термінах «зупинення інфляції», «збільшення зайнятості» або «усунення енергетичної залежності».

На описовому етапі уточнюється і характеризується стан суб'єкта і об'єкта, формулюється конкретизована мета.

Розрізняють кілька типів політичного опису: інтенціональний (характеризує раціональність політичних дій, розкриваючи внутрішні цілі політичних висловлювань), функціональний (зосереджений на описі ролей і функцій, які виникають на останніх стадіях політики), програмний

(характеризує конкретні види діяльності уряду в контексті політичних рамок), порівняльний (використовується для характеристики дій уряду в національній або іншій політичній системі) та інституційний (ґрунтується на визначенні структури та характеристики політичних інститутів).

Опис публічної політики не позбавлений суб'єктивізму. Суб'єктивізм в політичному аналізі може служити передумовою для прийняття некомпетентних, непопулярних політичних рішень/

Функції агрегації та артикуляції політичних інтересів в Україні виконують такі структури громадянського суспільства, як профспілкові, релігійні, молодіжні, жіночі, ветеранські організації, мас-медіа. Що стосується такої функції політичних партій, як набір політичних еліт і підготовка кадрів для роботи в державному апараті, то цю функцію взяли на себе галузеві інститути перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів.

Процес опису ґрунтується на таких основних концептуальних прийомах: перегляд політики та ідеалізація, поєднання двох підходів.

Основою політичного опису, який є функціональною формою аналітичної моделі, є типологія – інструмент, за допомогою якого встановлюються подібності та відмінності між групою об'єктів, предметів і явищ. Самі типології є продуктом двох видів аналітичної організації: класифікації та концептуалізації.

Описові технології свідчать про рівень відповідності функцій державної політики її цільовому призначенню. Вони можуть відображати різні рівні вимірювання, кожен з яких утворює групу державних політик.

За описовою фазою в політичному аналізі слідує пояснювальна фаза.

Пояснювальні технології вимагають виявлення причин політичних заяв і дій. Пояснення – це спроба з'ясувати, які фактори визначають форму, зміст, обсяг і спрямованість державних заяв або дій.

При поясненні політичного явища аналітик спирається на поняття, що дозволяють систематизувати досліджуване явище. Узагальнюючи ті чи інші політичні явища і знаходячи певну повторюваність подій, можна встановити

тенденції і закономірності політичного розвитку.

Методологічні підходи до аналізу публічної політики, розглянуті в першому розділі, дозволяють припустити існування декількох домінуючих типів пояснень: раціональних, генетичних, функціональних і асоціативно-порівняльних. Перша концепція ґрунтується на судженні про те, що державна політика виробляється цілеспрямованою поведінкою політичних суб'єктів. У цьому випадку ми маємо раціональне пояснення. Досить докладно пояснюється сутність раціонального пояснення представниками теорії раціонального вибору. Раціональні пояснення використовуються в дискусіях про внутрішню і зовнішню політику як відповідь на питання про цілі політиків.

У генетичних (історичних) поясненнях тлумачення поточної державної політики ґрунтується на минулій діяльності уряду або її історичному контексті.

Функціональні пояснення розглядають роль кожного функціонального блоку соціальної політики. Державна політика розглядається як продукт системи, яка функціонує для перетворення зовнішнього впливу в прийнятну відповідь.

Асоціативно-порівняльні пояснення ґрунтуються на розгляді тих чи інших подій через зіставлення з іншими подіями. Наприклад, існує висока кореляція між зростанням податків і кількістю державних програм, між витратами на освіту і якістю освіти.

Отже, для пояснення державної політики необхідно використовувати раціональний, генетичний (історичний), функціональний і порівняльний типи пояснення.

У структурі процесу прийняття політико-управлінських рішень важливу роль відіграє політична експертиза, яка пов'язана з фаховим використанням описових та пояснювальних технологій прийняття політико-управлінського рішення. Вона являє собою фахову політичну оцінку та може бути застосована на всіх етапах даного процесу.

Політичну оцінку в цілому можна охарактеризувати як форму обговорення проектів рішень, які можуть здійснюватися на відповідних етапах процесу прийняття політичних рішень. На етапі безпосереднього прийняття рішень політична експертиза задіяна нечасто.

З метою підвищення якості політичних рішень виникає необхідність залучення різних ресурсів із зовнішнього середовища, в тому числі інтелектуальних. У деяких випадках можливостей державних органів недостатньо і вони потребують грамотної експертної підтримки. Але в той же час, як показує практика, в більшості випадків прийняття політичних рішень цілком можливе без будь-якої попередньої політичної експертизи. На зміну цьому приходять особистий і колективний досвід самих менеджерів, які в багатьох випадках самі володіють повноваженнями експертів, і більш того, оскільки вони включені в «вертикаль відповідальності», їх експертні думки викликають більшу довіру серед осіб, які приймають рішення, принаймні серед тих, хто асоціює себе з політичною і адміністративною владою.

Як вірно зазначає Н. Ржевська, «обставини приводять до того, що політики змушені вести пошук допоміжних інструментів оптимізації своєї діяльності і знаходять їх у вигляді носіїв спеціального знання про політичний процес, що можуть за допомогою наукових технологій трансформувати його у комплексний аналіз ситуації, політичний прогноз і, що є головним – у політичне рішення» [28].

Якщо говорити про політичну експертизу як про зовнішню оцінку, то особи, які приймають рішення, можуть мати й різні цілі використання експертних знань, наприклад, прагнення отримати об'єктивну інформацію у вигляді експертного висновку з метою підвищення якості прийнятого рішення, легітимізацію вже прийнятого рішення в очах громадськості, посилення своїх позицій шляхом звернення до відповідної наукової експертизи. необхідність відвернути увагу від конкретного рішення шляхом проведення безлічі публічних обговорень інших законопроектів, і, нарешті, бажання домогтися засудження і скасування вже прийнятих іншими органами влади рішень.

Все це говорить на користь того, щоб розглядати політичну експертизу як цілком самостійну процедуру. Разом з тим, слід зазначити, що обриси цієї процедури є складними для сприйняття через різноманіття її конкретних проявів.

Проте варто зазначити, що серед науковців триває дискусія щодо ролі політичної експертизи в процесі прийняття політико-управлінських рішень та в публічному управлінні в цілому. Так, І. Петренко зговорить, що «сьогодні нам потрібний більш сучасний тип професійного знання, який можна було б застосовувати з більшою користю для оптимізації процесу прийняття державно-політичних рішень. При виробленні державної політики маємо справу зі складними, здебільшого якісними, а не кількісними проблемами, тому більшу увагу приділяємо саме політиці, саме політичним явищам» [15, с. 13]. І. Шишименко зазначає те, що частина науковців розуміють політичну експертизу як елемент процесу прийняття політико-управлінських рішень, інша частина – не бачить різниці між поняттями «політична експертиза» і «прийняття політико-управлінських рішень», а третя – вважає політичну експертизу самостійним процесом [31, с. 68].

Будь-яка процедура політичної експертизи є, по суті, процедурою або каналом зв'язку політики і моралі. У цьому суть його додаткової функції до будь-якого прийняття політичних рішень, заснованих на раціональному балансі витрат і вигод. Апеляція до норм суспільної моралі є головною структурною відмінністю політичної експертизи. У цьому контексті політична експертиза має першорядне значення, оскільки, крім врахування всіх матеріальних чинників, вона виконує функцію актуалізації суспільно значущих проблем і ставить питання про мораль у політиці.

Таким чином, на нашу думку, неправильно ототожнювати політичну експертизу з процесом прийняття політичних рішень. За своєю суттю політична експертиза є самостійним механізмом, здатним як до самостійної роботи, так і до інтеграції в інші політичні механізми. Вона має автономність у зв'язку з тим, що ґрунтується насамперед не на вирішенні проблем, а на їх

постановці, а тому має велику варіативність.

Незалежність політичної експертизи зумовлена також її мобілізаційною функцією. Саме завдяки своїй автономності вона може функціонувати як частина найрізноманітніших політичних механізмів, так само, як, наприклад, політична ідеологія. Політична експертиза також може бути частиною структури процесу прийняття політичних рішень. У той же час вона може бути частиною механізмів, пов'язаних з функціонуванням опозиції, протестувати явища.

Слід погодитись з думкою Д. Колцуна про те, що важливою складовою механізму демократичного управління є громадська експертиза, яка «передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття та виконання ними рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування владними органами у своїй роботі... Сам факт проведення відповідної експертизи вже є своєрідним знаком якості для інституту громадянського суспільства і свідчить про його спроможність брати активну й дієву участь у суспільно значущих процесах» [11].

Політична експертиза, будучи своєрідним механізмом діалогу між суспільством і державою, впливає на політичну культуру суспільства, може служити передумовою громадянського вибору кожної людини. Політична експертиза ставить питання про мораль у політиці. Це як хороше паливо, яке не обов'язково є частиною автомобіля, який може простоювати з порожнім баком, і при цьому бути автомобілем. Але паливо можна заливати в бак будь-якої машини і в залежності від його якості надавати їй більшу або меншу здатність рухатися.

Отже, політична експертиза є фактором підвищення якості політико-управлінських рішень, а також публічного управління в цілому.

Висновки до 2 розділу

На всіх етапах впровадження рішення необхідно контролювати процес обміну інформацією та зворотного зв'язку. Достовірність інформації та своєчасність її отримання дають можливість розробляти та приймати якісні та проактивні рішення, а не стежити за подіями. Для здійснення ефективного контролю за виконанням політико-управлінських рішень необхідно мати систему державних органів, діяльність яких спрямована на вирішення цієї проблеми.

Якісне аналітичне забезпечення державної політики передбачає не лише аналіз політичних інститутів державного управління, а й виявлення основних тенденцій їх взаємодії з громадянським суспільством. Дослідження інститутів громадянського суспільства дозволяє, з одного боку, виявити механізми формування та вираження суспільних потреб (артикуляція та агрегація суспільних інтересів), з іншого – проаналізувати механізми зворотного зв'язку, визначити моделі реакції суспільства на рішення державного управління.

РОЗДІЛ 3. ТЕХНОЛОГІЇ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

3.1. Особливості процесу ухвалення політичних рішень у сучасному інформаційному суспільстві

Україна, як і багато країн сучасного світу вступила в епоху становлення і розвитку інформаційного суспільства. Під інформаційним суспільством можна розуміти тип суспільства, в якому переважна більшість громадян здійснює господарську діяльність за напрямками і сферами, що спеціалізуються на використанні сучасних інформаційних технологій (високі технології, журналістика і телекомунікації, інформаційно-аналітична сфера як галузь науки і практики).

Значний вплив на процес прийняття політичних рішень надає розвиток інформаційного суспільства, який можна охарактеризувати як наступний набір етапів: збір інформації, аналіз інформації, розробка варіантів політичного рішення, вибір необхідного варіанту політичного рішення, реалізація політичного рішення, моніторинг (оцінка) ефективності політичного рішення. Можна відзначити, що в Україні процес прийняття політичних рішень в рамках інформаційного суспільства може характеризуватися рядом особливостей: значний вплив електронних засобів масової інформації на процес формування порядку денного політичного процесу (Інтернет-сайтів, електронних версій друкованих та електронних мас-медіа, причому для останніх характерна інтерактивність – можливість громадян з дотриманням правових норм висловлювати свою думку з суспільно-політичних питань в державі і за кордоном в коментарях на сайтах електронних ЗМІ; кількість та швидкість матеріалів, що публікуються електронними мас-медіа, має значний вплив на процес прийняття політичних рішень (поряд з високим рівнем комунікативної активності аудиторії електронні ЗМІ значно збільшують управлінські ризики та можливість

виникнення конфліктів і протиріч в суспільстві. Відповідно, змінюється і характер політичних рішень – такі рішення повинні виключати навіть найменшу можливість присутності в них спірних, а тим більше помилкових суджень і формулювань); комплексність і підвищена відповідальність як управлінські чинники процесу прийняття політико-управлінських рішень в сучасному інформаційному суспільстві зумовлюють необхідність розвитку міждисциплінарного синтезу (комплексного залучення до процесу прийняття політичних рішень фахівців з різних, бажано суміжних галузей – політологів, соціологів, юристів, економістів, а також фахівців у галузях науки, техніки та інших профілів).

Розширення мережі Інтернет призводить до того, що світ, з одного боку інтегрується, усуваються існуючі перешкоди, з іншого – виникають нові «віртуальні» кордони, які розділяють людей, адже Інтернет об'єднує лише тих, хто має до нього доступ, залишаючи по за межами тих, хто такого доступу позбавлений. Як наслідок, створюються дві паралельні системи комунікацій [1]. Одна – для людей, рівень матеріальної забезпеченості і освіти яких, дозволяє користуватися сучасними засобами зв'язку та отримувати великий обсяг інформації. Друга система – для тих, хто не має такого зв'язку та змушений користуватися усталеними інформаційними методами та способами, отримуючи застарілу інформацію, що має меншу цінність. В результаті, значна частина населення Землі, яка не має відповідних прибутків, освіти та доступу до сучасних засобів зв'язку, все більше маргіналізується та відкидається на узбіччя технологічного та економічного прогресу.

Завдяки Інтернету виникають нові, досить ефективні механізми політичної мобілізації громадян. З розвитком Мережі розширюється «галузь суспільного» і, зокрема, відкривається сфера політичної інформації, що відіграє позитивну роль з огляду функціонування демократії та зміцнення інститутів громадянського суспільства. Так, опитування, проведене в 14 європейських країнах серед кількох сотень політиків, що займають виборні посади, засвідчило, що 75 % з них переконані в тому, що «інформаційна

технологія може підсилити демократію» [6, с. 29].

Поширення Інтернет посилює важливість онлайнових інструментів доступу до органів влади, відкриває перед громадськістю неможливий раніше рівень обізнаності з інформацією, що ними продукується. Саме Інтернет надає ефективні інструменти для пошуку, відбору та опрацювання тих даних, що цікавлять спільноту. Громадяни країни не тільки дізнаються з Інтернету новини, але й мають можливість їх обговорення на багаточисельних форумах.

Інтернет відкриває широкі можливості для реалізації зворотного зв'язку між надавачами різноманітних послуг та їх споживачами, між органами влади та населенням.

В державі створюється відповідна нормативно-правова база. Зокрема, в Указі Президента України від 31 липня 2000 р. відзначається, що розвиток національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет, забезпечення широкого доступу до цієї мережі громадян та юридичних осіб усіх форм власності в Україні, належне представлення в ній національних інформаційних ресурсів є одним з пріоритетних напрямів державної політики в сфері інформатизації, задоволення конституційних прав громадян на інформацію, побудови відкритого демократичного суспільства [17].

В Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» акцентується увага на тому, що: при створенні інформаційного законодавства слід керуватися загальними принципами Конституції України, а також базуватися на принципах свободи створення, отримання, використання та розповсюдження інформації; об'єктивності, достовірності, повноти та точності інформації; гармонізації інтересів людини, суспільства та держави в інформаційній діяльності; обов'язковості публікації інформації, яка має важливе суспільне значення; мінімізації негативного інформаційного впливу та негативних наслідків функціонування інформаційно-комунікаційних технологій; недопущення незаконного розповсюдження, використання й порушення цілісності інформації тощо [19].

Швидкий розвиток технологій робить їх важливим інструментом для урядів. Від країн з низьким рівнем доходу до розвинутих економік, уряди в усьому світі усвідомлюють величезний потенціал технологічного прогресу для трансформації своєї діяльності. Цю зростаючу важливість можна пояснити безліччю потенційних переваг технологій. Наприклад, уряди можуть підвищити продуктивність, підвищити ефективність і сприяти прозорості своїх операцій, використовуючи технології. Крім того, технології можуть відігравати вирішальну роль у вирішенні нагальних суспільних проблем у сфері освіти, охорони здоров'я та людського розвитку.

Б. Каймбе пропонує міркування щодо того, як за допомогою правильних технологічних інструментів уряди можуть вирішувати проблеми розвитку, оптимізувати послуги та покращити загальний добробут своїх громадян. Зокрема автор виділяє п'ять аспектів такого покращення: розвиток людини, прийняття рішень, підвищення продуктивності, більшу прозорість, інновації та розвиток [68].

Так, щодо першого аспекту Б. Каймбе зазначає, що незалежно від рівня розвитку країни існує прямий зв'язок між використанням і впровадженням інформаційно-комунікаційних технологій та людським розвитком, зокрема ІКТ позитивно та суттєво вплинули на довге та здорове життя, а також на гідний рівень життя.

Крім того, дані стали важливим фактором у прийнятті політико-управлінських рішень і мають вирішальне значення для провідних національних і глобальних заходів щодо захисту життя. Наприклад, під час пандемії COVID-19 розуміння на основі даних завдяки використанню технологій дозволило державним службовцям, а також працівникам органів охорони здоров'я приймати більш обґрунтовані рішення щодо розробки ефективної політики для громадян [47].

Цифрові інновації, які швидко розвивалися в той час, такі як телемедицина, інтелектуальне мобільне здоров'я та інші додатки, що підтримують штучний інтелект, допомогли знизити передачу COVID-19 у

постраждалих громадах.

Використання технологій у державному секторі може підвищити продуктивність шляхом оптимізації державних адміністративних послуг. «Використання технологій дозволило багатьом державним установам реструктуризувати громіздкі процеси, зробити їх зручнішими та підвищити продуктивність, дозволивши працівникам зосередитися на більш складних завданнях» [68]. Використання технологій допомогло більш ефективно спрямувати інвестиції, запобігти марнотратству державних коштів, прискоривши виконання завдань і підвищивши продуктивність у державних департаментах.

Використання цифрових платформ в публічному управлінні також може сприяти прозорості урядових процесів. Використання технологій у державному секторі, особливо в країнах, що розвиваються, на думку С. Хіглі, «може забезпечити альтернативний шлях до інформації, пов'язаної з державними послугами та державними витратами, дозволяючи громадянам здійснювати більший контроль над державними ресурсами, і це може запобігти корупції» [64]. Таким чином, публічний доступ до інформації може посилити підзвітність, сприяючи більш довірчим і співробітницьким відносинам між урядом і громадянами.

Історичні дані показують підвищення продуктивності в багатьох країнах, де сьогодні працівники виробляють більше продукції за годину порівняно з 1950 роком, зазначаючи, що «це частково завдяки новим машинам і технологіям, а також тому, що ми маємо нові спільні знання про те, як працювати ефективніше» [83]. У всьому світі понад 8 мільярдів людей користуються смартфонами, комп'ютери стали більш портативними, і більше людей щодня знаходяться в Інтернеті та підключаються до Інтернету. Подібним чином дослідження показують, що «соціальні зв'язки та інновації тісно пов'язані, а інвестиції в цифрові комунікаційні технології є критично важливим фактором у покращенні рівня життя» [84]. Крім того, було виявлено, що використання ІКТ окремими особами збільшує людські

можливості, оскільки завдяки Інтернету люди можуть отримати доступ до спеціалізованих і технічних знань, а провідні університети світу пропонують відкриті курси на таких платформах, як Coursera та edX.

Демократизація суспільного життя в Україні впровадження нових форм і методів взаємодії держави з її громадянами, вдосконалення наявних технологій обговорення та прийняття політико-управлінських рішень.

Успіх демократичних перетворень потребує своєрідного підґрунтя у вигляді розвинених інститутів громадянського суспільства, що діють за принципами демократичного узгодження інтересів між групами, а також визнання й впровадження постулатів європейської ідентичності [14].

Комунікації з громадськістю стають найбільш адекватною в сучасних умовах формою саморефлексії суспільства й ефективним механізмом управління його соціокультурними потребами. В. Юрченко до способів організації зацікавленої комунікації відносить: «проведення консультацій із представниками соціальних, національних, регіональних груп щодо важливих суспільних проблем та оптимального їх розв'язання (наприклад, фокус-групи); організацію «гарячих ліній», різного роду «телефонів довіри» між політичними суб'єктами та населенням; створення інтерактивних програм на телебаченні, постійних інтернет сайтів, орієнтованих на оперативне реагування на питання та запити людей; залучення громадян до спільного обговорення проектів політичних рішень і виявлення особливостей соціальних чи регіональних інтересів; створення друкованих органів, радіостанцій, інтернет-сайтів, орієнтованих на підтримку культурного, релігійного, національного різноманіття; створення й підтримку громадських організацій, які допомагають реалізовувати ті чи інші права людини» [32, с. 160].

Завдяки використанню інформаційно-комунікаційних технологій значно активізується питання взаємодії держави та громадянського суспільства.

Розвиток Інтернету значно розширив поле публічної сфери суспільств і приніс собою зміни, які, можливо, не менш важливі для трансформації

публічності і розвитку громадянського суспільства, ніж розвиток газетної індустрії від кінця XVIII століття [4].

Інформаційні технології справили значний вплив на прийняття політико-управлінських рішень. М. Рубцова та О. Павленко визначають чотири основні тенденції розвитку інформаційних технологій у процесі прийняття політико-управлінських рішень [93].

Перша тенденція полягає у збільшенні кількості організацій, здатних артикулювати інтереси різних соціальних груп і активно представляти їх в інформаційному просторі. Політично активні структури громадянського суспільства прагнуть до розширення інформаційного впливу на державу, вони самостійно ініціюють створення додаткових каналів комунікації, які дозволяють доносити до своїх органів своє бачення проблем розвитку, свої переваги та пропозиції щодо вдосконалення практики суспільного вирішення суспільно значущих питань.

Бізнес-структури, що володіють достатніми ресурсами і сильною мотивацією для налагодження контактів з державними органами, особливо активно вибудовують відносини з владою. Виникає особливий напрямок відносини управління – GR, або управління процесом побудови системи зв'язку з державою.

GR-діяльність передбачає, з одного боку, отримання всебічної інформації про діяльність державних органів, що дозволяє групі інтересів знизити невизначеність у відносинах з державою, прогнозувати ймовірність позитивних напрямків державної політики, своєчасно реагувати на мінливі умови. З іншого боку, проведення активної інформаційної політики по відношенню до органів державної влади, надання останнім інформації, корисної для груп інтересів, формування у свідомості осіб, які приймають державні рішення, думки і судження, що відповідають цілям груп. Органічне поєднання цих двох видів GR-діяльності забезпечує групам інтересів активну присутність в інформаційному полі процесу прийняття державних рішень.

Друга тенденція полягає пов'язана з використанням державою

технологій «зв'язків з громадськістю» (PR). Державний PR став новим видом управління комунікаційним процесом, який може забезпечити гідне представлення держави в інформаційному просторі в умовах ідеологічного і політичного плюралізму та жорсткої конкуренції. Технології PR, прийняті державою, дозволяють їй більш ефективно вибудовувати зв'язки з групами інтересів, впливати на громадську думку, забезпечувати масову підтримку проведеної політики.

В даний час в державних органах функціонують PR-служби, які встановлюють прямі та опосередковані контакти з громадянами, зацікавленими організаціями, проводять локальні та масштабні кампанії, організовують висвітлення в засобах масової інформації діяльності державного органу, проводять рекламну політику тощо. Всі ці дії в сукупності сприяють створенню сприятливого інформаційного середовища, дозволяючи державним органам реалізовувати свої рішення.

Технології впливу на громадську думку набувають особливої актуальності для держави у разі прийняття непопулярних рішень. У зв'язку з цим вкрай важливим стає «завоювання» інформаційного простору, тобто забезпечення присутності в інформаційному просторі повідомлень, що відображають офіційну позицію щодо розв'язуваної проблеми. Ще однією важливою складовою інформаційної кампанії на підтримку непопулярних рішень влади є створення фаціалізаційних каналів, тобто інформування людей про можливі виходи зі складної ситуації, що викликає негативні емоційні стани. Важливо надати людям, яких торкнулося те чи інше непопулярне рішення, вичерпну інформацію про зміни в регуляторному полі, про нові для них шляхи вирішення проблем, що регулюються новим законом або постановою.

Третя тенденція – активне використання медіа стейкхолдерів. Мас-медіа не беруть безпосередньої участі в процесі прийняття та реалізації політичних рішень, але, будучи основним медіапродуцентом, вони відіграють важливу роль у формуванні інформаційного поля, з якого інформацію черпають як

політики, так і звичайні громадяни, які на основі цієї інформації формують своє ставлення до політичного курсу.

Специфіка технологій, що використовуються в роботі з мас-медіа, а також роль останніх у формуванні інформаційного поля процесу прийняття державних рішень значною мірою визначається їх статусом, рівнем об'єктивності та незалежності. Якщо вони займають відверто провладну позицію, будучи фактично рупором влади, то їм стає дуже складно виконувати функцію артикуляції суспільних настроїв. З іншого боку, якщо на них впливають опозиційні сили, які кидають виклик політиці правлячої еліти, то реалізація навіть виважених, конструктивних рішень стає проблематичною на практиці. Пошук розумного компромісу передбачає реальну реалізацію принципу незалежності мас-медіа, підвищення компетентності, професіоналізму та соціальної відповідальності журналістів.

Четвертою тенденцією є вдосконалення системи документообігу в органах державної влади. Ця система являє собою особливу структуру відносин і відносин, інформаційних каналів і мереж в центрах прийняття рішень. Стійкості цій структурі надає формалізація норм і правил документообігу в державних органах, коли кожен підрозділ відповідає за підготовку певних видів документів, які, в свою чергу, проходять узгоджені процедури, отримання офіційних резолюцій і т.д.

Характерною рисою останніх десятиліть стало використання електронних документів на основі Інтернет-технологій, що дозволяє створити повноцінне інформаційне середовище, де всі учасники процесу формування та реалізації державної політики отримують доступ до необхідних джерел інформації (відповідно до своїх прав та компетенції).

З метою оптимізації процесу збору інформації про стан справ у суспільстві, своєчасного виявлення виникаючих проблем і конфліктних ситуацій в системі державного управління створюються інформаційно-аналітичні служби. Вони стають центрами збору та обробки первинної інформації, вони відстежують ситуацію, діагностують її, аналізують і

моделюють можливий розвиток подій, а також розробляють рекомендації, допомагають сформулювати напрями і принципи державної політики, проводять експертизу управлінських рішень на предмет їх відповідності реальним потребам суспільства і потенціалу економічного і соціального розвитку.

3.2. Використання технологій штучного інтелекту, експертних та автоматизованих систем управління як основа вдосконалення політико-управлінських рішень

На сучасному етапі спостерігається стрімке зростання кількості алгоритмічних систем прийняття рішень (або автоматизованих систем прийняття рішень) та застосувань штучного інтелекту (ШІ) у різних сферах суспільства. Їх широке використання означає, що вони все частіше підтримують або замінюють прийняття рішень людиною. Корисність таких додатків значною мірою впливає зі здатності обробляти інформацію та справлятися з певними когнітивними завданнями так, як це не під силу людям.

Для подальшого розвитку організацій в сучасному високодинамічному середовищі аналіз технологій штучного інтелекту не просто передбачається, а й необхідний [38, с. 155]. Безумовно, прийняття рішень стає основою досконалості та конкурентної переваги, що залишається [61, р. 3].

Технологічна еволюція призвела до появи методів штучного інтелекту (ШІ), здатних інтерпретувати заданий контекст і діяти відповідно для досягнення однієї або декількох цілей. Хоча традиційно політико-управлінські рішення досі приймалися переважно людьми, завдяки цій здатності ці алгоритми можуть прийняти рішення, подібне, за певних умов і в певних межах, до того, якого досягла б людина. Проте, впровадження ШІ в процеси прийняття рішень державними адміністраціями, як допомога або заміна інтелектуальної праці людини, сьогодні технічно можливе [5].

До основних переваг використання ШІ у контексті державного

управління Дж. Гаруло відносить наступні: «системи штучного інтелекту можуть швидко й точно аналізувати великі обсяги даних, що призводить до більш обґрунтованих рішень. Вони також можуть зменшити ризик упередженості та помилок у прийнятті рішень, забезпечуючи справедливі та послідовні результати для всіх залучених сторін. Крім того, прийняття рішень на основі штучного інтелекту може заощадити час і ресурси, дозволяючи державним адміністраторам краще розподіляти наявні ресурси» [40].

До основних проблем впровадження ШІ процес прийняття політико-управлінських рішень можна віднести недостатню прозорість (важливо, щоб адміністратори та населення могли розуміти, як системи штучного інтелекту приймають рішення, і гарантувати, що ці рішення ґрунтуються на релевантній та точній інформації), необхідність врахування етичних міркувань (потенціал штучного інтелекту може посилити існуючі упередження).

Щоб вирішити ці проблеми, вкрай важливо розробити та впровадити відповідні рамки та гарантії використання штучного інтелекту в державному управлінні. Це включає встановлення керівних принципів для розробки та розгортання систем штучного інтелекту, які будуть використовуватися державним сектором, забезпечення прозорості та підзвітності у прийнятті рішень, а також вирішення етичних проблем. Крім того, важливо залучати зацікавлені сторони з різним досвідом і перспективами до розробки та впровадження цих рамок, щоб забезпечити справедливе та справедливе використання штучного інтелекту в державному управлінні.

Існують різноманітні методи штучного інтелекту, що ускладнює надання уніфікованого визначення. У найширшому сенсі ШІ можна розуміти як здатність машини приймати правильні рішення, плани чи висновки, дотримуючись принципів статистичної та економічної раціональності.

Перша група алгоритмів, яку часто називають «умовними алгоритмами», характеризується системами штучного інтелекту, які засновують свої рішення на задоволенні або незадоволенні конкретних умов, використовуючи таку структуру, як «якщо... інакше...». Можливості

прийняття рішень, планування або виведення умовних алгоритмів впливають із застосування заздалегідь визначених правил, які жорстко закодовані в самому алгоритмі.

Умовні алгоритми, як основоположна концепція штучного інтелекту, дозволяють розробляти системи штучного інтелекту, забезпечуючи структурований і заснований на правилах підхід до вирішення проблем.

Логічний процес, що лежить в основі цих алгоритмів, має деяку схожість з юридичним обґрунтуванням, що свідчить про те, що вони можуть мати потенціал для застосування в галузі адміністративного права. У контексті правових норм встановлюється норма, і при виникненні певних подій або умов в результаті застосування цієї норми виникають конкретні правові наслідки.

Включення умовних алгоритмів в адміністративні дії за своєю суттю не порушує процес прийняття політико-управлінських рішень за умови, що застосовна правова норма може бути ефективно перетворена в одне або кілька машинно-інтерпретованих і виконуваних правил. Цей процес перекладу передбачає розбиття складних правових принципів на простіші, умовні твердження, які машина може послідовно та точно обробляти, розуміти та застосовувати.

Узгоджуючи алгоритмічну логіку з юридичним обґрунтуванням, умовні алгоритми можуть бути використані для підтримки або автоматизації процесів прийняття політико-управлінських рішень у спосіб, сумісний з існуючими правовими рамками. При правильній розробці та впровадженні ці алгоритми можуть підвищити їх ефективність, послідовність і прозорість, дотримуючись при цьому основних правових принципів [27].

Однак умовні алгоритми стають непрактичними, коли кількість умов, які потрібно оцінити, або не піддається кількісній оцінці, або надзвичайно висока. У сфері адміністративної діяльності така можливість, як правило, виникає в ситуаціях, пов'язаних з дискреційними повноваженнями. Останні вимагають тонкого розуміння контексту, балансу конкуруючих інтересів та врахування численних факторів, які важко виміряти кількісно або звести до

простих правил [60].

У таких випадках альтернативні методи штучного інтелекту можуть бути більш придатними для підтримки або інформування процесу прийняття рішень (наприклад, алгоритми машинного навчання).

Методи машинного навчання та глибокого навчання були розроблені спеціально для усунення обмежень умовних алгоритмів. У системах глибокого навчання основна інформація, необхідна для прийняття того чи іншого рішення, витягується самою машиною шляхом аналізу величезних обсягів даних [81]. Ці дані обробляються для виявлення закономірностей і параметрів, які дозволяють системі згодом приймати обґрунтовані рішення.

Системи глибокого навчання складаються з двох ключових компонентів. Перший компонент – це вихідний код, який є текстом, написаним певною мовою програмування, який може бути зрозумілий людині з необхідними технічними навичками. Другим важливим компонентом системи глибокого навчання є «модель», набір параметрів, який дає алгоритму можливість приймати обґрунтовані рішення [29, с. 37]. Важливо відзначити, що ця модель, як правило, не є безпосередньо зрозумілою для людини.

Дана модель може адаптуватися до нової інформації та включати її у свою базу знань у режимі реального часу.

Для забезпечення надійності та ефективності великих мовних моделей у державному управлінні вкрай важливо встановити суворі заходи контролю якості та процедури тестування. Ці заходи повинні перевірити здатність алгоритму створювати точний, зв'язний і змістовний аргументований текст, який відповідає стандартам і очікуванням людей, які приймають рішення. Крім того, постійний моніторинг та оцінка продуктивності системи допоможе виявити будь-які проблеми чи аномалії, які можуть виникнути, гарантуючи, що процес прийняття рішень за допомогою штучного інтелекту залишатиметься прозорим, зрозумілим та підзвітним.

У контексті автоматизованих рішень, крім змісту адміністративного акта, створеного комп'ютерною системою, обґрунтування може бути

додатково обґрунтоване шляхом включення вихідного коду, навчального набору даних та окремих адміністративних прецедентів, які найкраще відповідають даному випадку.

Використання великих мовних моделей являє собою життєздатне рішення проблеми «чорного ящика», яка часто асоціюється з алгоритмічними процесами прийняття рішень [97]. Прозорий і зрозумілий характер рішень, що генеруються цими моделями, сприяє рівню контролю, який паралельний, якщо не перевищує, рівень традиційних політико-управлінських рішень. Одержувачам рішень, а також наглядовим органам фактично надається можливість переглядати не лише отриманий текст, але й основні аргументи та міркування, які вплинули на результат, сприяючи глибшому рівню прозорості та підзвітності.

Інтеграція великих мовних моделей створює дворівневий механізм перегляду, де рішення можуть бути оцінені на основі згенерованого текстового результату, у спосіб, що є синонімом звичайного адміністративного контролю, у поєднанні з додатковим рівнем аналізу, зосередженого на допоміжних аргументах, які система використовувала в процесі прийняття рішень. Це сприяє більш глибокому та всебічному аналізу, дозволяючи зацікавленим сторонам краще аналізувати та розуміти адміністративні рішення.

Отже, розробляючи системи глибокого навчання, які генерують аргументативні текстові результати, які можна порівняти з результатами людей, які приймають рішення, державні адміністрації можуть використовувати можливості штучного інтелекту, встановлюючи новий стандарт адміністративної відповідальності та контролю. Водночас, підвищуючи прозорість і зрозумілість рішень за допомогою штучного інтелекту, державні адміністрації можуть зміцнити довіру до цих систем і гарантувати, що їх використання позитивно сприймається одержувачами рішень.

Одним з інструментів використання штучного інтелекту в процесі

прийняття політико-управлінських рішень є експертні системи.

Зростаюча потреба в експертних знаннях при прийнятті рішень в управлінні може бути найбільш ефективно задоволена за допомогою експертних систем, які дозволять використовувати навички, досвід та інтуїцію в режимі реального часу і для невизначеної кількості проблемних ситуацій [46, р. 30].

Експертні системи відображають елементи розумної поведінки. Ці системи призначені для імітації людських можливостей відчувати і думати [57]. Це клас комп'ютерних програм, розроблених дослідниками в галузі штучного інтелекту. По суті ці комп'ютерні програми складаються з ряду правил, які аналізують інформацію про номінований клас проблеми і в залежності від їх задуму пропонують курс дій для реалізації рішень або виправлень [33, с. 297]. Таким чином, ЕС – це пакет для вирішення проблем, який імітує людину-експерта в певній галузі, тому він поєднує комп'ютерне обладнання, програмне забезпечення та спеціалізовану інформацію, щоб імітувати експертні людські міркування та поради.

Експертна система вимагає від користувача відповідної інформації про проблемний домен. Вона також надає рекомендацію, засновану на даних, наданих користувачем, і якщо неексперт запитує інформацію, вона пропонує обґрунтування запропонованого рішення [66, р. 27-28]. Як наслідок, експертна система відрізняється від традиційної системи підтримки політико-управлінських рішень тим, що її база знань є дуже складною через меншу залежність від кінцевого користувача в інтерпретації та оцінці результатів.

В даний час експертні системи використовувалися для виконання безлічі функцій. Найбільш популярними серед них є: консультування та рекомендації певної поведінки, розробка та складання специфікацій, діагностика та перевірка об'єктів, інтерпретація та підтвердження надійності, планування та створення дій, прогнозування майбутніх подій, моніторинг та оцінка сигналів, навчання та поширення знань [66, р. 29-30], класифікація та ідентифікація об'єктів і, зрештою, генерація варіантів та рішень.

Загалом експертні системи мають чотири основні компоненти: база знань, механізм логічного висновку, модуль обґрунтування знань та інтерфейс користувача. База знань містить специфічні для предметної області знання, отримані від експертного досвіду. Одним з найбільш часто використовуваних способів представлення знань є у вигляді правил. Механізм логічного висновку – це комп'ютерна програма, яка пропонує методологію міркувань і формулювання висновків [57]. Модуль отримання знань дозволяє експертам зберігати свої знання в базі знань, щоб черпати та виводити нові знання з наявних за допомогою процесу машинного навчання. Таким чином, обґрунтування представляє весь ланцюжок процесу прийняття рішень і правила, які використовуються для висновку. Нарешті, інтерфейс для введення/виведення призначений для зв'язку та взаємодії з користувачем, середовищем та іншими системами, такими як бази даних [33, р. 298].

Отже, основними суб'єктами в розробці експертних систем є інженер знань і експерт з предметної області, які виступають в ролі будівельників. Після того, як система завершена, вона підлягає консультаціям кінцевих користувачів [57].

Виділяють п'ять основних етапів побудови ЕС: ідентифікація (експерт предметної області та інженер зі знань узгоджують систему, вказують необхідні комп'ютерні засоби, проводять техніко-економічне обґрунтування та встановлюють часові рамки проекту); концептуалізація (експерт та інженер знань тут визначають дизайн системи, основні концепції, взаємозв'язки даних та характеристики потоку інформації, які описують процес вирішення проблеми); формулювання (експерт та інженер розробляють базу знань, використовуючи ключові поняття та взаємозв'язки, інженер обирає мову програмування і за допомогою експерта представляє ці ключові відносини в рамках мовної структури); реалізація (інженер робить ці формалізовані знання сумісними з інформаційним потоком); тестування та технічне обслуговування (передбачає оцінку прототипу програми та її вдосконалення/модифікацію відповідно до стандартів досконалості, встановлених експертом, база знань

повинна часто оновлюватися, щоб підтримувати своєчасність і актуальність) [42].

Використання експертних систем гарантує численні організаційні переваги: вони можуть виконати свою частину завдання набагато швидше, ніж експерт, і таким чином підвищують швидкість реагування; відсоток помилок успішних ЕС часто набагато нижчий, ніж людський для того ж завдання, що підвищує ефективність та якість роботи; вони можуть давати послідовні та надійні рекомендації, а отже, покращувати рішення неекспертів та скорочувати весь процес; вони можуть охопити рідкісні знання та максимізувати використання дефіцитного досвіду, тим самим підвищуючи прибуток при одночасному зниженні витрат; при використанні в якості навчальних засобів експертні системи призводять до швидкого навчання новачків [98, р. 110].

Проте великі експертні системи коштують дорого і вимагають значного часу та ресурсів на розробку. Тому існують різного роду технічні труднощі та нетехнічні бар'єри. До останніх можна віднести: проблеми з отриманням знань (наймання необхідних експертів є дуже дорогим, а іноді вони недоступні або не бажають співпрацювати); проблеми з інженерами знань (їх допомога, а часом вони не мають великого досвіду в побудові ЕС); проблеми з менеджментом (керівництво може недостатньо підтримувати або не розуміти користь використання експертних систем); когнітивні обмеження користувачів (в деяких випадках кінцеві користувачі не віддають перевагу системі та не довіряють їй або довіряють їй занадто сильно) [98, р. 110; 42].

Отже, термін «експертні системи» є доволі суперечливим. З одного боку, їх використання створює високі очікування і використовується як модне слово для фінансування. З іншого боку, багато людей критикували його доцільність. Загалом, успішні експертні системи повинні мати принаймні чотири обов'язкові ознаки; вибір відповідної проблемної сфери, реалістичні очікування, непохитна прихильність вищого керівництва і всебічне тестування продукту [66, р. 28].

Рівень прийняття політико-управлінських рішень може бути підвищений шляхом надання належної підтримки прийняття рішень. Характер цієї підтримки залежить від низки змінних, включаючи організаційний контекст рішення, якість доступної інформації, готовність особи, яка приймає рішення, скористатися такою підтримкою [48, р. 229] і, звичайно, доступність ресурсів, особливо технічних. За даними О. Нагі, є три індикатори правильних рішень: послідовність, інтеграція та прозорість [82, р. 14].

Нарешті, ключовим завданням тут є розробка системи оцінки, яка б керувала процесом прийняття та відбір адміністративних рішень шляхом консолідації сучасних технологій, доступних на ранній стадії процесу прийняття рішень [33, р. 297].

Експертні системи зазвичай розробляються для задач, в яких немає єдиного правильного рішення, яке можна закодувати в звичайному алгоритмі. Наприклад, у сфері охорони здоров'я вони продемонстрували багато переваг, таких як отримання та використання рідкісного досвіду, більш послідовні медичні рішення та коротші процеси прийняття рішень. Крім того, ЕС допомагали у прийнятті ефективних та екологічно обґрунтованих рішень у сільському господарстві. Вони також служили навчальним інструментом і в галузі збереження природних ресурсів, контролю, планування, маркетингу та Фінансовий аналіз [37, р. 208]. Тим не менш, вони зіткнулися з деякими проблемами, включаючи проблеми з отриманням знань та введенням даних, неправильними рекомендаціями та відповідальністю, оцінкою та обслуговуванням системи продуктивності, якщо не брати до уваги обмежену сферу застосування таких систем і необхідність їх інтеграції в рутинну роботу потік [98, р. 110].

Рішення в державному секторі дуже часто приймаються на основі конфлікту між прийнятими та важливими цінностями, тому досягти компромісу щодо прийняття рішень тут непросто. Отже, для успішної імплементації рішення експертної системи має розглядатися як порада, яка може, але не обов'язково має бути повністю схвалена особою, яка приймає

рішення [46, р. 29].

Емпіричне дослідження використання експертних систем, проведене в 2018 році М. Фахім показує, що такі системи не мають на меті повністю замінити експертів-людей у діяльності з вирішення проблем. Проте вони є серйозними помічниками осіб, які приймають державні рішення, а не замінюють їх. Дослідниця обґрунтовує, що «через структурований, складний та обмежений характер, який є очевидною рисою проблем у державному управлінні, їх можна вирішити за допомогою експертних систем. З цієї причини правильно розроблені та впроваджені ЕС можуть стати потужним доповненням до постійно розширюваного набору інструментів державних виконавців» [58].

Отже, штучний інтелект є ресурсом для органів державної влади, який має потенціал для значного посилення адміністративної діяльності шляхом автоматизації різних аспектів діяльності державних органів, таким чином підвищуючи ефективність та результативність їхньої діяльності. Зокрема, впровадження штучного інтелекту та експертних систем в державному секторі може автоматизувати широкий спектр повторюваних завдань, дозволяючи чиновникам перенаправляти свої зусилля на більш важливі функції, які безпосередньо впливають на життя громадян.

Найбільш перспективним напрямком вдосконалення процесу прийняття політико-управлінських рішень, хоча і з певними застереженнями, є автоматизовані (алгоритмізовані) системи прийняття рішень. Варто зазначити, що вони можуть бути ефективними для державно-управлінських рішень і лише частково застосованими до політичних рішень.

Алгоритми все частіше дозволяють автоматизувати завдання в державному управлінні державою загального добробуту, включаючи заявки на соціальну допомогу та захист вразливих груп [95].

Масштабне впровадження автоматизованого прийняття рішень ґрунтується на низці важливих розробок. По-перше, діджиталізація та датафікація значної частини суспільства дозволили делегувати завдання

алгоритмам, штучному інтелекту та автономним системам [65]. По-друге, сектор соціального забезпечення та державне управління перебувають у глибокій кризі. Зіткнення з обмеженими ресурсами та демографічними змінами створює проблеми щодо того, наскільки забезпеченою є система соціального забезпечення та організовується державне управління [41]. По-третє, це поєднується зі змінами в громадянській активності та довірі до суспільних інститутів [39], які широко розглядаються як криза демократії з початку 2000-х років [91; 92; 102] і які пов'язані з ідеологічними зрушеннями. У цьому взаємозв'язку датафікації, з одного боку, і кризи добробуту і демократії, з іншого, автоматизоване прийняття рішень виявилось відповідним і, перш за все, ефективним вирішенням більш масштабних проблем.

Перспективність систем автоматизованого прийняття рішень ґрунтується на технологічних досягненнях у зборі та великих обсягах даних, а також на їх обробці за допомогою методів машинного навчання. Це відкрило нові можливості для вирішення конкретних когнітивних завдань способами, які можуть перевершити людей.

Перспективність багатьох додатків автоматизованого прийняття рішень полягає в тому, що їх здатність замінювати і перевершувати людей, які приймають рішення, а також різні інші властивості роблять їх ідеальними виконавцями в широкому спектрі областей. Тому не дивно, що різні сфери державного управління, такі як освіта, соціальне забезпечення та кримінальне правосуддя, вже прийняли системи автоматизованого прийняття рішень і навіть розглядаються для використання на вищому рівні прийняття рішень у демократичній політиці.

Проте, як слушно зазначають П. Кеніг та Г. Венцельбургер, існують важливі фундаментальні міркування щодо того, коли і як ці програми можуть бути сумісні з демократичною політикою, і в якому сенсі вони можуть її покращити [71].

Політичні суб'єкти та інституції вже розгорнули системи

автоматизованого прийняття рішень, що може мати далекосяжні наслідки. Зокрема, по-перше, є ознаки того, що використання машин у демократичній політиці може знайти широку популярність, особливо на тлі невдоволення політиками та політичними партіями. По-друге, системи автоматизованого прийняття рішень пропонують можливості, які можуть бути корисними для прийняття політичних рішень, тобто, принаймні частково. Системи автоматизованого прийняття рішень можуть допомагати та інформувати людей у прийнятті рішень для покращення результатів прийняття рішень на основі заданих стандартів. В основному це стосується вибору політичних інструментів, де чітко визначені цілі та закономірність у прийнятті рішень передбачають важливу роль для доказів та навчання.

По-третє, навіть якщо система автоматизованого прийняття рішень може сприяти більш обґрунтованому прийняттю рішень на основі сильнішого політично-аналітичного потенціалу, це не означає, що політичні актори просто сприймуть рекомендації цих програм як даність. Скоріше, вони можуть спробувати інструменталізувати їх для своїх цілей, використовуючи простір невизначеності, який неминуче залишається: щодо того, що вважається відповідним доказом, і щодо питання, як перевести політичні цілі в параметри машини. Ідеологічні та політичні мотиви можуть в кінцевому підсумку применшити роль доказів.

У зв'язку з впровадженням автоматизованого прийняття рішень державні службовці звільняються від повторюваних і монотонних завдань за допомогою алгоритмів [53]. Однак більш критичні дослідження стосувалися проблем, пов'язаних із поясненням рішень, етики та підзвітності, а також зрушень у суспільних цінностях, які виникають із розширеною автоматизацією в секторі добробуту [35; 56; 88; 94; 95].

На основі проведених інтерв'ю з інсайдерами державного механізму, тобто з практикуючими менеджерами та невиборними адміністративними політиками, які мають досвід використання автоматизованих систем прийняття рішень у різних сферах політики в державному управлінні Данії,

У. Ройл визначив шість цінностей належного адміністрування як такі, що особливо пов'язані з використанням автоматизованого адміністративного прийняття рішень: обережність; повага до прав особистості; професіоналізм; надійність; чуйність та розширення можливостей [90]. Незважаючи на популярні концепції «роботизованого уряду», висновки дослідника свідчать про необхідність більш прагматичного погляду на взаємозв'язок між використанням автоматизованого адміністративного прийняття рішень та ефективним управлінням.

Дослідження показало перспективу використання автоматизованих систем прийняття рішень і належного адміністрування, з охопленням політико-управлінських рішень різної складності (обсяг відповідних даних, неоднозначність регулювання, ступінь адміністративної дискреції) та критичності (вплив адміністративних рішень на адресатів).

Цікавим є аналіз ставлення громадян до автоматизованого прийняття рішень в Естонії, Швеції та Німеччині, проведений А. Кауном, А. Ларссоном та А. Массо на основі опитувань, проведених компанією з дослідження ринку Kantar Sifo в Естонії, Німеччині та Швеції в період з 18 жовтня по 9 листопада 2021 року [67].

Зосереджуючись на питаннях обізнаності, довіри, ризику та ентузіазму щодо автоматизованих систем управління дослідники встановили відмінності між трьома країнами.

Дослідження показало, що німецькі респонденти висловлюють найнижчу довіру до суспільних інститутів. У той же час вони висловлюють найвищу довіру до автоматизованого прийняття рішень, а також виражають найнижчий рівень сприйняття ризику по відношенню до автоматизованих систем управління. На противагу цьому, шведські респонденти висловлюють найвищу довіру до суспільних інститутів, найнижчу довіру до автоматизованих систем управління, а також найвищий ризик їх застосування. Шведські респонденти з меншим ентузіазмом ставляться до майбутнього потенціалу автоматизованих систем управління.

Таким чином, естонці займають середнє місце між німцями та шведами як з точки зору довіри до суспільних інститутів, довіри до автоматизованих систем управління, так і з точки зору сприйняття ризиків. При цьому вони з найбільшим ентузіазмом ставляться до автоматизованих систем управління порівняно з німецькими та шведськими респондентами [67].

Загалом, системи автоматизованого прийняття рішень є потужним інструментом не стільки через їхню фактичну технологічну здатність вирішувати аналітичні завдання, скільки тому, що вони можуть бути використані для зміни існуючих структур прийняття політичних рішень. Цей процес тільки почався. Таким чином, широке впровадження систем автоматизованого прийняття рішень у державному секторі змінює стандарти прийняття правильних рішень.

3.3. Інформатизація та розширення громадської участі як напрямки підвищення ефективності процесу прийняття політико-управлінських рішень в Україні

Реформування публічного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в якості основоположних принципів реформи передбачені відкритість, прозорість та громадська участь.

Одним з очікуваних результатів реформи визначено створення «сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя» [22].

На нашу думку, саме розширення форм громадської участі в прийнятті політико-управлінських рішень, що проводиться в комплексі з впровадженням нових інформаційних технологій в систему публічного управління, здатні значно підвищити ефективність таких рішень та посилити рівень довіри до влади з боку суспільства.

Розглянемо ці два напрямки.

Інтернет-технології мають значні можливості та потенціал для підвищення оперативності та якості прийнятих управлінських рішень, що і мотивує їх активне впровадження у вітчизняну політичну практику. Інтернет як політична технологія істотно скорочує часові і матеріальні витрати, бюрократичні процедури при наданні державних послуг населенню, розширює можливості виборчих кампаній. Політичні Інтернет-технології відкривають принципово нові можливості комунікації та взаємодії: роблять доступною політичну інформацію, спрощують отримання зворотного зв'язку, створюють інноваційні форми участі населення в політичному процесі, стають джерелом прозорості дій політичних інститутів і конкретних політиків.

Одним з найвідоміших, масштабніших та апробованих механізмів публічного управління розвитком інформатизації є механізм Національної програми інформатизації, який було започатковано ще у 1998 році. Цей механізм базується на законах України «Про Концепцію національної програми інформатизації» та «Про Національну програму інформатизації»[18], а також низці постанов Уряду [16], які деталізують та конкретизують процеси формування та виконання програм(проектів) інформатизації на загальнодержавному, галузевому, регіональному та місцевому рівнях, процедури експертизи, конкурсу тощо.

За 25 років органами публічної влади отримано значний досвід застосування цих механізмів.

Серед позитивних якостей механізмів Національної програми інформатизації (далі – НПІ) необхідно відзначити насамперед такі як: прозорість, відкритість, конкретність та детальність процедур формування та виконання НПІ; необмеженість дії у часі шляхом впровадження щорічного циклу формування та виконання річної та трирічної програм (завдань) НПІ; передбачена широка участь громадськості, експертів, бізнесу та публічних службовців у формуванні та її реалізації публічної політики інформатизації; чітка організаційна система управління НПІ; визначено основні об'єкти НПІ та відповідні механізми управління ними; нормативно-правова база НПІ є

розвинутою, системною, ієрархічною і в цілому відповідає розвитку цієї сфери; передбачає парламентський та громадський контроль результатів її виконання в Комісії з питань інформатизації при Верховній Раді України в процесі обговорення щорічної доповіді про стан розвитку інформаційного суспільства та інформатизації в Україні [18].

Електронна взаємодія органів публічної влади передбачає як обмін електронними документами, так і можливість отримання (обміну) електронних даних з інформаційних систем органів влади в автоматизованому режимі відповідно до запитів і повноважень органів влади.

У практичному сенсі запровадження електронної взаємодії органів публічної влади передбачає можливість: передачі та одержання органами влади організаційно-розпорядчих документів в електронній формі; автоматизованого обміну електронними даними (повідомленнями) між інформаційними системами органів влади; автоматизованого доступу органу влади до електронних даних з інформаційних систем інших органів влади відповідно до повноважень [9].

Таким чином, електронна взаємодія означає переведення в електронну форму сукупності процесів, пов'язаних зі створенням, обробленням, відправленням, передаванням, одержанням, зберіганням, використанням та знищенням електронних документів або повідомлень, з наданням таким процесам юридичної значимості та правової сили.

Автоматизація органів публічної влади в Україні найчастіше відбувалася розрізнено, без наявності загального центру, що спрямовує і координує розвиток електронного урядування та електронної демократії. Це обумовлює необхідність створення єдиної системи електронної взаємодії (ЄСЕВ). По суті, ЄСЕВ являє собою набір типових рішень і стандартів, що дозволяють інформаційним системам відомств різних рівнів, будь то державні або місцеві, безперешкодно взаємодіяти між собою, а також з Єдиним порталом державних послуг [8, с. 7].

Єдина система електронної взаємодії — інформаційно-

телекомунікаційна система, яка забезпечує обмін електронними повідомленнями між суб'єктами електронної взаємодії. Електронне повідомлення - сукупність даних з визначеною структурою, складом елементів та атрибутів, що може бути відтворена, збережена та оброблена інформаційними або інформаційно-телекомунікаційними системами суб'єктів електронної взаємодії [26].

ЄСЕСВ є ключовим елементом для впровадження в Україні електронного урядування. Упровадження цієї системи дозволить: значно підвищити якість і оперативність роботи органів влади; запровадити електронні адміністративні послуги; відкрити доступ до реєстрів та баз даних органів влади; зменшити можливості для корупційних та інших зловживань; значно спростити адміністративні процедури і де бюрократизувати роботу влади.

На сьогодні в Україні впроваджується система електронної взаємодії між державними реєстрами «Трембіта», що базується на Естонській платформі X-Road і є децентралізованою системою. Ця система – ключ до проведення глобального моніторингу всіх адміністративних процесів країни і де-факто держави. Система стане головним інструментом реформ у багатьох сферах життя.

Можна визначити такі головні проблеми щодо запровадження електронної взаємодії органів публічної влади в Україні: наявність великої кількості різномірних успадкованих та впроваджених інформаційних систем в органах влади, які не призначені для електронної взаємодії, що не координують свої дії; низька якість інформаційних систем органів влади; відсутність єдиних ідентифікаторів, які пов'язують однотипну інформацію в різних державних інформаційних ресурсах; брак мінімальних вимог до інтероперабельності (здатності до взаємодії) державних інформаційних ресурсів; невизначеність єдиних вимог до електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів (формати, стандарти, порядок). Це призводить до того, що продовжується створення окремих галузевих, а іноді й регіональних проектів щодо запровадження систем електронної взаємодії, які є несумісними

між собою; єдина функціонуюча система електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів знаходиться на початковому етапі впровадження; наявна нестача базових державних електронних реєстрів, таких як демографічний реєстр та реєстр адрес.

Поряд з існуючими проблемами можна виділити такі тенденції, які сприяють розвитку електронної взаємодії в Україні, а саме: приведення українського законодавства у відповідність з нормативно-правовими актами Євросоюзу; вивчення досвіду європейських країн та інших країн світу щодо створення електронного уряду та, зокрема, щодо створення системи електронної взаємодії; завершення раніше розпочатих проектів у сфері створення системи міжвідомчої електронної взаємодії; покращення позицій України у світовому рейтингу електронного уряду (E-Government Development Index, United Nations).

Саме тому запровадження електронної взаємодії органів державної влади як складової електронного урядування є одним із основних пріоритетів і повністю відповідає державній політиці, яка на сьогодні формалізована в таких нормативно-правових актах як Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», Програма діяльності Уряду, Угода про Асоціацію між Україною та ЄС, Стратегія розвитку інформаційного суспільства, Національна програма інформатизації тощо[18; 21; 23; 30].

У Білій книзі «Електронна взаємодія» сформульовані основні стратегічні завдання щодо створення ЄСЕВ. Так, перш за все, необхідно визначити основні результати адміністративної реформи в Україні, яка має проводитися з урахуванням запровадження електронного урядування, що саме є результатом цієї реформи в частині структури, функцій і завдань органів публічної влади [8, с. 12]. Надалі необхідно здійснити інвентаризацію нормативно-правового забезпечення інформаційної сфери України, насамперед, у напрямку запровадження європейських норм і стандартів реалізації державної інформаційної політики, використання вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Виходячи з цих та інших обставин, на сьогодні головними завданнями щодо створення ЄСЕВ, які постають перед законодавцями, органами виконавчої та судової влади, місцевого самоврядування, суспільними інститутами та бізнес-структурами у частині нормативно-правового забезпечення в Україні є: створення механізмів електронного урядування; розробка та впровадження міжнародних стандартів в інформаційній сфері; забезпечення організаційно-нормативних умов електронної взаємодії між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадянами з метою надання електронних адміністративних послуг; забезпечення інституційної спроможності органу, що формуватиме та здійснюватиме інформаційну політику держави; забезпечення захисту персональних даних та конфіденційності з урахуванням принципів, викладених в Резолюції ПАРЄ № 1843; створення передумов для електронної демократії тощо[3].

Важливим кроком щодо створення ЄСЕВ є затвердження Урядом Положення про електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів та перелік пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів для запровадження електронної взаємодії [7].

Постановою визначаються загальні засади здійснення обміну електронними даними, крім інформації, що становить державну таємницю, між суб'єктами владних повноважень з державних електронних інформаційних ресурсів під час надання адміністративних послуг та здійснення інших повноважень відповідно до покладених на них завдань.

Держателем та замовником системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів визначено Державне агентство з питань електронного урядування. До системи будуть підключені державні електронні інформаційні ресурси, отримання даних з яких необхідне суб'єктам владних повноважень під час надання адміністративних послуг та здійснення інших повноважень відповідно до покладених на них завдань. Суб'єкти владних повноважень зобов'язані надавати дані через інтерфейс прикладного програмування на безоплатній основі.

Інформатизація публічного управління сприяє розширенню форм громадської участі в прийнятті політико-управлінських рішень.

Варто відзначити, що Україна здійснює кроки по наближенню правової бази та практик до європейського досвіду шляхом імплементації норм європейського рівня щодо прийняття політико-управлінських рішень та форм громадської участі в цих процесах. Так у 2020 році Міністерство розвитку громад та територій винесло на громадське обговорення законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування» [25]. Він підготовлений за участі асоціацій органів місцевого самоврядування і профільних експертів та фактично викладає.

Серед важливих інновацій варто відзначити появу норми що сприятиме залученню молоді: «орган місцевого самоврядування має створити належні умови та забезпечити будь-якій дитині, здатній сформулювати свої власні погляди, право самотійно або у групі дітей вільно виражати свої погляди з усіх питань, віднесених до компетенції місцевого самоврядування в Україні, які на думку дитини (груп дітей), стосуються її (їх)» [25] (ст. 5).

Законопроект визначає чотири нових форми участі громадян в процесі прийняття політико-управлінських рішень: громадський бюджет, публічні консультації, громадська експертиза діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування та консультативно-дорадчі органи.

Вдосконалення потребує і організаційний механізм реалізації демократії участі в Україні. Так, одним з найменш врегульованих інститутів є громадські слухання [12]. До проблемних аспектів тут варто віднести: періодичність їх проведення – не рідше одного разу на рік (ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»); відсутність чіткого визначення суб'єкта, що їх скликає та визначає порядок денний.

На думку експертів громадської організації «Центр UA», низький рівень поінформованості населення та незручний час проведення значно знижують

ефективність громадських слухань, їх проведення стає формальним або маніпулятивним в інтересах місцевої влади [10].

Публічні консультації мають прийти на зміну консультаціям з громадськістю. Проект Закону про публічні консультації від 27.12.2017 р. [24] визначає стандарти проведення таких консультацій за принципом повного циклу. Так, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний здійснювати планування та своєчасно оприлюднювати інформацію щодо підготовки проектів актів, забезпечувати доступ до такої інформації, організовувати проведення публічних консультацій на всіх етапах формування державної, регіональної, політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проекту актів; звітувати про результати проведення публічних консультацій з обґрунтуванням прийнятого рішення і причин відхилення пропозицій. Прогресивною новацією законопроекту є положення, відповідно до якого розгляд проектів нормативних актів відбувається лише за умови проведення публічних консультацій, порушення процедури проведення яких може бути підставою для перегляду прийнятого рішення. Також законопроектом передбачається створення суб'єктами владних повноважень інформаційних реєстрів зацікавлених осіб тощо.

Законопроектом передбачені дві основні форми публічних консультацій: публічне обговорення (слухання, конференції, круглі столи, відео конференції, фокус-групи та ін.) та електронні консультації (оприлюднення документа або проекту акту на веб-сайті органу влади для отримання зауважень та пропозицій від громадськості).

До перспективних напрямків розвитку участі громадян в процесі прийняття політико-управлінських рішень необхідно віднести і розвиток та популяризацію електронних форм участі: механізми інформування (уряд виробляє і доставляє інформацію для громадян); механізми консультування (забезпечують двосторонні відносини, при яких встановлюється зворотний зв'язок); механізми активної участі у прийнятті рішень (засновані на партнерських відносинах з громадськими інститутами, в яких громадяни

активно залучені в процес формування політики та прийняття державно-управлінських рішень); механізм діалогу та партнерства (критично важливим тут є не просто активні пропозиції громадян, а й дії місцевої влади. Тому найважливішими критеріями цього рівня взаємодій є: можливість для громадян подавати онлайн-петиції; облік отриманих думок громадян в процесі прийняття рішень; офіційний відгук уряду по обробці думок громадян; встановлення зобов'язання відповідати на онлайн-звернення і онлайн-запити і часові рамки такої відповіді).

На нашу думку, одним з найбільш продуктивних механізмів участі громадян у прийнятті політико-управлінських рішень може стати громадський бюджет (або бюджет участі).

Феномен партиципаторного бюджетування, передбачаючи участь політичних об'єктів у розподілі ресурсів, позитивно впливає стійкість політичної системи, оскільки відповідає запитам суспільства в моделях політичної системи

До переваг ініціативного бюджетування можна віднести: доповнення вертикальної структури управління горизонтальними зв'язками; розвиток відносин між громадянським суспільством та місцевою адміністрацією; розвиток громадянської свідомості, оскільки кожен житель муніципалітету отримує можливість участі у вирішенні питань (проблем) місцевого значення; вирішення локальних проблем з урахуванням політичного устрою та структури доходів муніципальних бюджетів (тобто гнучкість застосовуваних технологій).

Висновки до 3 розділу

В основі сучасних тенденцій розвитку інформаційних технологій лежить усвідомлення зацікавленими суб'єктами важливості інформаційного середовища, яке формує переваги людей, змінює їх погляди, соціальні пріоритети, актуалізує страхи і побоювання, спонукає їх до вчинення певних

дій. Домінування в інформаційному просторі дає політичній владі потужні важелі впливу, і ця обставина підштовхує учасників процесу прийняття державних рішень до більш активного освоєння цього простору, пошуку нових шляхів впливати на формування порядку денного, удосконалювати тактику побудови інформаційних мереж, виявляти додаткові прийоми, які привносять у осіб, які приймають рішення, певні установки, установки і переконання.

Найбільш перспективними для розвитку та оптимізації процесу ухвалення політико-управлінських рішень є використання технологій штучного інтелекту, експертних систем, а також автоматизованих (алгоритмізованих) систем управління.

В Україні зусилля держави та інститутів громадянського суспільства мають бути спрямовані на створення сприятливих умов для поширення інформаційно-комунікативних технологій, що, в свою чергу, створить всі підстави для повноцінної інтеграції України у світовий інформаційний простір, а також допоможе реформувати систему публічного управління та процесу прийняття політико-управлінських рішень. Другим вектором оптимізації процесу прийняття політико-управлінських рішень є розширення громадської участі в даному процесі.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження доходимо до наступних висновків.

1. З'ясовано, що політичне життя суспільства – це взаємодія інтересів різних учасників у політичних подіях, які переслідують свої цілі. Їх реалізація можлива за допомогою ряду політичних заходів, дій, зокрема, через політичні рішення. Політико-управлінське рішення являє собою водночас узгодження цілей та засобів їх досягнення одним суб'єктом політичної діяльності з цілями та засобами, встановленими іншим суб'єктом.

Прийняття політико-управлінських рішень є складним динамічним процесом, центральними елементами якого є політико-управлінські рішення. Слід розрізняти політичні та публічні рішення. Управлінські рішення характеризують повсякденну роботу органів державної виконавчої та судової влади, носять другорядний характер і виникають на основі політичних.

Констатовано багатовимірність функціонування політичних і публічних рішень у соціальній системі. З одного боку, держава є центральним інститутом в політичній системі, оскільки політичне рішення легітимізується, легалізується і набуває обов'язкової сили лише після його затвердження відповідними державними органами. Однак держава не існує у вакуумі, залежно від типу політичного і державного режиму вона певною мірою взаємодіє з іншими політичними суб'єктами. З огляду на це, найбільш доцільним при розмежуванні політичних і публічних рішень є спиратися на два критерії: предмет управлінських рішень та предметна область управління.

Встановлено, що за цими критеріями публічне рішення може визначатися як адміністративний акт, прийнятий державою (органами державної влади) з метою регулювання різних сфер суспільного життя і реалізується за допомогою органів державної влади. А політичне рішення, відповідно, означатиме адміністративний акт, який приймається політичними суб'єктами для керівництва та управління суспільством, що реалізується за

допомогою органів державної влади. Площина перетину держави і політики породжує поділ рішень на публічні та політичні.

До специфічних рис, що відрізняють власне політичні рішення від неpolітичних віднесене те, що вони: артикулюють інтереси основних соціальних груп і політичних суб'єктів; пов'язані з регулюванням, розподілом і перерозподілом ключових ресурсів суспільства; публічність; владний характер; ресурсний дефіцит і невизначеність; фокус на проблемі; багатогранність і кількість проблем, які можуть бути вирішені за допомогою політичних рішень; конфлікт між основними політичними акторами, які мають протилежні, іноді антагоністичні, інтереси та потреби; проблемно-ситуативний характер; процес прийняття політичних рішень базується на відповідній правовій базі; кон'юнктура; політичне рішення є консолідованим продуктом політичних цілей (які формуються на стику трьох типів інститутів: органів державної влади, груп інтересів і громадськості).

2. Визначено, що до основних концептуальних підходів в теорії ухвалення політико-управлінських рішень належать: біхевіоралістська модель, модель «обмеженої раціональності», інкременталістська концепція, модель «всеохопної раціональності», концепція групової репрезентації, мережева модель, організаційно-інституційна модель, концепція політико-управлінського циклу та їх різновиди й синтетичні версії.

Обґрунтовано, що інкременталізм, теорія раціонального відбору, модель «змішаного сканування», плюралістичні різновиди моделі групової репрезентації, концепція «проблемних мереж», «коаліцій підтримки», модель «політико-управлінських потоків», «раундів» характеризуються нестійким складом осіб, які приймають рішення.

Визначено, що біхевіоралізм, «обмежена раціональність», нормативно-оптимальна модель, елітарний і корпоративістський варіанти концепції групової репрезентації, моделі «залізних трикутників» і політико-управлінських мереж, організаційний інституціоналізм, стадіальна модель передбачають учасників ухвалення політико-управлінського рішення.

З'ясовано, що в рамках емпіричного і біхевіористського підходів були зроблені спроби впорядкування політичних рішень за різними ознаками (такими, як кількісний аналіз ефективності рішень, отримання і обробка інформації при їх прийнятті, специфіка поведінки в рамках систем управління та ін.), що дозволило вивчити процес прийняття політичних рішень на рівні індивідуальних дій. Водночас, аналіз показав, що існує низка питань, які потребують подальшого вивчення. Перш за все, у всіх підходах можна виявити проблему концептуального обґрунтування досягнення результатів у процесі прийняття політичних рішень. Застосовність розглянутих моделей для аналізу політичних рішень обмежена застереженням, їх логіка виявляється детермінованою і не залишає місця для помилок, випадковості, непередбачуваності і непередбачуваності.

Показано, що більшість дослідницьких підходів розглядають ухвалення політико-управлінського рішення як статичний акт, і лише стадійна модель акцентує увагу на динаміці цього процесу.

3. Встановлено, що процес прийняття політико-управлінських рішень являє собою сукупність дій різноманітних суб'єктів зі свідомої постановки та досягнення цілей у сфері державної влади.

Визначено, що основними етапами прийняття політико-управлінських рішень є: підготовчий (формується так званий порядок денний, тобто. сукупність проблем, які необхідно вирішувати політико-управлінськими засобами та методами регулювання; головною умовою вироблення «порядку денного» є отримання інформації); прийняття рішень ; реалізації прийнятих рішень.

Два останні етапи залежать від рівня централізації (децентралізації) верховної влади та співвідношення її прерогатив із правами місцевих органів правління, від взаємодії партійних та державних структур, ступеня поділу виконавчої та законодавчої влади та урівноваженості повноважень їх еліт, розвиненості форм громадського контролю за діяльністю державної бюрократії тощо.

4. З'ясовано, що до основних методів прийняття політико-управлінських рішень належать: раціонально-універсальний, або «кореневий метод» (припускає раціональне виділення проблеми та вибір таких шляхів її вирішення, які найбільшою мірою відповідатимуть поставленим цілям з мінімізацією витрат), метод послідовних, обмежених порівнянь або «метод гілок» (виходить із необхідності внесення до звичайної управлінської діяльності інкрементальних поправок, що дають можливість реалізувати часткові цілі, правлячі еліти здатні таким шляхом домагатися поступового успіху у своїй політиці) та змішано-скануючий метод (передбачає, з одного боку, широкий раціональний погляд на політичні проблеми суспільства та виділення їх загальних, типових властивостей, а з іншого – використання уявлень, що розкривають глибинні основи протиріч, для розробки якоїсь однієї проблеми, що виникла в конкретних обставинах).

Встановлено, що в ході підготовки та прийняття політико-управлінських рішень також використовуються прості методи раціонального проектування рішень (метод списку, «дерево рішень», інтуїтивний метод, метод структурування проблеми, прогнозування, метод рекомендацій, методи «аналізу витрат і вигод» і «оптимізації», метод моніторингу та оцінки, класифікаційний та ієрархічний тощо).

Показано, що залежно від параметрів середовища і характеру поставлених завдань рішення можуть прийматися відповідно до моделей реактивної або превентивної (прогностичної) моделі прийняття політико-управлінських рішень.

Встановлено, що прийняття політико-управлінських рішень пов'язано з політичним ризиком, під яким розуміють ймовірність небажаних наслідків можливих політичних та інших рішень, пов'язаних із політичними подіями, здатними завдати тієї чи іншої шкоди їхнім учасникам у реалізації їхніх інтересів.

Обґрунтовано, що превентивна модель є найбільш ефективним способом попередження та усунення ризику та його небажаних наслідків до

того, як вони почнуть формуватися. Така модель управління підпорядковує реактивну політику досягнення короткострокових ефектів довгостроковому розрахунку і прогнозуванню, що знаходить оптимальне поєднання інтересів різних соціальних груп, класів і поколінь.

Визначені три типові технології ухвалення політико-управлінських рішень: формальна (передбачає побудову чіткої ієрархії системи комунікації та формування усталених процедур циркуляції та аналізу інформації, а також проектів рішень та їх прийняття. Це дозволяє забезпечити ґрунтовний аналіз альтернатив і економію часу особи), змагальна (побудована на формуванні альтернативних інформаційних потоків та проектів політико-управлінських рішень від середньої управлінської ланки до центру ухвалення рішень) та колегіальна (сприяє акумуляції колективних зусиль для пошуку найбільш оптимального проекту рішень).

5. Доведено, що важливе місце в структурі процесу прийняття політико-управлінських рішень займає інформаційне забезпечення розробки і прийняття політико-управлінських рішень та раціоналізація обробки інформації. Показано, що ефективне інформаційне забезпечення процесу ухвалення ефективних політико-управлінських рішень передбачає застосування описових та пояснювальних технологій.

Обґрунтовано важливу роль політичної експертизи у структурі процесу прийняття політико-управлінських рішень, яка являє собою фахову політичну оцінку та може бути застосована на всіх етапах даного процесу.

6. Аргументовано, що завдяки впровадженню цифрових технологій у процес інформаційно-аналітичної діяльності стало можливим автоматизувати та значно прискорити процеси пошуку та обробки управлінської інформації, необхідної для прийняття, реалізації та оцінки ефективності політичних рішень. Без сучасних цифрових технологій як досягнень сучасного інформаційного суспільства процес прийняття політичних рішень був би набагато довшим і трудомістким, ніж є зараз.

7. З'ясовано, найбільш перспективними для розвитку та оптимізації

процесу ухвалення політико-управлінських рішень є використання технологій штучного інтелекту, експертних систем, а також автоматизованих (алгоритмізованих) систем управління.

Обґрунтовано, що використання технологічних систем може підвищити ефективність роботи державного сектора, покращити життя громадян і сприяти соціально-економічному зростанню. Нові розробки в цифровій сфері, включаючи швидке зростання використання штучного інтелекту, вимагають більшого правового захисту громадськості та користувачів технологій від онлайн-загроз. Отже, впроваджуючи новітні інформаційні технології в публічному управлінні, необхідно захищати громадян і вирішувати проблеми, пов'язані з онлайн-безпекою.

З'ясовано, що система глибокого навчання, призначена для використання державними органами, повинна бути розроблена для генерації текстового результату, який дуже нагадує те, що виробляла б людина, вирішуючи ту саму проблему. Алгоритм повинен бути налаштований на створення аргументативного тексту, який ефективно передає аргументацію, що лежить в основі рішення.

Підкреслено важливість активної участі адміністрації в кожному етапі впровадження штучного інтелекту, від відбору даних і нагляду за розробкою алгоритму до моніторингу його продуктивності та результатів. Зберігаючи контроль над цими аспектами, адміністрація може гарантувати, що система штучного інтелекту працює відповідно до її намічених цілей і цінностей, а також бере на себе відповідальність за рішення, що впливають з цього. Такий підхід не тільки підтримує підзвітність адміністрації, але й зміцнює легітимність і прозорість процесів прийняття рішень за допомогою штучного інтелекту.

Встановлено, що удосконалення систем штучного інтелекту сприяє тому, що такі системи можуть не тільки обробляти інформацію швидше, ніж люди, але й аналізувати величезні обсяги даних для виявлення закономірностей і тенденцій, тим самим забезпечуючи більш обґрунтоване та

кероване даними прийняття рішень. Обґрунтовано, що використання штучного інтелекту в державному секторі має потенціал революціонізувати спосіб надання державних послуг, що призведе до більш персоналізованих і доступних послуг для громадян, а також скоротить час і витрати, пов'язані з ручними процесами.

Показано, що впровадження штучного інтелекту має важливе значення для оснащення адміністрацій необхідними інструментами для ефективного задоволення потреб громадян і захисту суспільних інтересів, особливо в контексті постійних змін і швидкого наукового прогресу, які все частіше кидають виклик державним установам.

Наголошено, що в суспільстві, керованому даними, доступ до даних є ключовим елементом для розуміння рішень державних органів, що приймаються за допомогою алгоритмів глибокого навчання. І оскільки дані, без відповідних інструментів для аналізу, не можуть бути ефективно інтерпретовані для вилучення інформації, яку вони потенційно передають, вкрай важливо, щоб адміністрація разом із даними також надавала інструменти, необхідні для точного та ефективного аналізу. Це дозволить знайти баланс між використанням трансформаційної сили технології штучного інтелекту та забезпеченням прозорості, підзвітності та поваги до прав людей. Такий підхід дозволить державним інституціям розвиватися разом із технологічним прогресом, зберігаючи при цьому фундаментальні принципи чесності, справедливості та належної правової процедури, які лежать в основі демократичних суспільств.

Визначено, що експертні системи є однією з найбільш комерційно плідних галузей використання штучного інтелекту. Вони використовуються коли проблемне поле структуроване, рішення повторюється, а знання передбачають якісні міркування.

8. Аналіз впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у вітчизняну систему державного управління показує наявність прямих причинно-наслідкових та структурних зв'язків між функціонуванням

електронного уряду та підвищенням якості державного управління. Ширше залучення інформаційних технологій сприяє демократизації суспільного життя та широкому залученню громадськості до вирішення питань державного, регіонального та місцевого значення. Проте для більш ефективного використання таких технологій необхідно напрацьовувати політико-правову базу, що встановить єдині стандарти відповідності інформаційних продуктів, технічних засобів та знань службовців всіх гілок влади.

Показано, в Україні зусилля держави та інститутів громадянського суспільства мають бути спрямовані на створення сприятливих умов для поширення інформаційно-комунікативних технологій, що, в свою чергу, створить всі підстави для повноцінної інтеграції України у світовий інформаційний простір, а також допоможе реформувати систему публічного управління та процесу прийняття політико-управлінських рішень. Другим вектором оптимізації процесу прийняття політико-управлінських рішень є розширення громадської участі в даному процесі.

До перспективних напрямків розвитку участі громадян в процесі прийняття політико-управлінських рішень віднесені: механізми інформування; механізми консультування; механізми активної участі у прийнятті рішень (засновані на партнерських відносинах з громадськими інститутами, в яких громадяни активно залучені в процес формування політики та прийняття державно-управлінських рішень); механізм діалогу та партнерства.

Обґрунтовано, що одним з найбільш продуктивних механізмів участі громадян у прийнятті політико-управлінських рішень та підвищенні їх ефективності може стати громадський бюджет (або бюджет участі).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баєв В. Механізми забезпечення доступності офіційних веб-сайтів як умова подолання цифрового розриву в сучасному суспільстві (аналіз відповідності веб-сайтів органів державної влади критеріям доступу на регіональному рівні). *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-1/txts/TECHNOLOGYA/06bvvdrr.pdf>
2. Бакуменко В. Д., Руденко О. М., Туча В. В. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні: монографія. К. : АМУ, 2015. 184 с.
3. Біла книга «Електронна взаємодія». *Комісія з питань науки та ІТ*. URL: http://www.cst.org.ua/docs/WhiteBook/white_book.doc
4. Винников О. «Ринок ідей» і цензура в Україні. *Критика*. 2001. № 9. С. 7–10.
5. Глибовець М. М., Олецький О. В. Штучний інтелект : підручник. К. : КМ Академія, 2002. 366 с.
6. Головій В. М. Роль інформаційно-комунікативних технологій у взаємодії органів влади та громадянського суспільства в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2007. № 3. С. 27–31
7. Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 р. № 606. *Головна_Кабінет Міністрів України*. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249309026>
8. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. К., 2017. Частина 14: Електронна взаємодія органів публічної влади / С. П. Кандзюба, О. М. Хошаба, Ю. Б. Пігарєв. К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с
9. Зелена книга державної політики у сфері електронного урядування. *Концепція з розвитку електронної демократії в Україні – e-*

zakon.org. URL: <http://ezakon.org/doc/greenbook/ch40>

10. Зелена книга : залучення громадян до розробки та ухвалення рішень місцевим самоврядуванням. *Центр спільних дій*. URL : https://centreua.org/wp-content/uploads/2018/07/GB-DECISION_UKR_PRINT.pdf

11. Колцун Д. Громадська експертиза як інструмент контролю влади. 2019. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/news/statti/gromadska-ekspertiza-yak-instrument-kontrolyu-vladi>

12. Організація роботи регіональних ресурсних центрів з розвитку місцевої демократії. Посібник для небайдужих (Методичні рекомендації) / А. С. Крупник. Одеса: ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2016. 212 с. *Samoorg – Самоорганізація в громаді*. URL : <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2017/05/Metodichni-rekomendatsiyi-shhodo-roboti-RTS.pdf>

13. Орел М. Г. Технології й особливості розробки та імплементації управлінських рішень з питань забезпечення політичної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2019/26.pdf

14. Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід: наук.-метод. видання / Під наук. керівн. О. С. Поважного. Донецьк: Донецький держ. ун-т управління, 2011. 107 с.

15. Петренко І. Експертно-аналітичне забезпечення державної політики в Україні: стан і перспективи розвитку. *Журнал Верховної Ради «Віче»*. 2011. № 12. С. 12–16.

16. Про затвердження Положення про формування та виконання Національної програми інформатизації: постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.1998 р. № 1352. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1352-98-%D0%BF>

17. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної

інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України № 928 від 31 липня 2000 року. *Офіційний вісник України*. 2000. № 31. Ст. 1300. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928/2000#Text>

18. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 р. №74/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 27–28. Ст. 181.

19. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки: Закон України від 9 січня 2007 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 12. Ст. 102

20. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>

21. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

22. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

23. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінет Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-p>

24. Проект Закону про публічні консультації від 27.12.2017 р. № 7453. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237

25. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів

України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самов. *Міністерство розвитку громад та територій України – Мінрегіон*. URL : <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-misceve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-deyakih-inshyh-zakonodavchih-aktiv-ukrayiny-shhodo-decentralizacziyi-ta-rozmezhu/>

26. Проект Закону України «Про єдину систему електронної взаємодії». *LIGA_ZAKON*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/NT1097>

27. Пушкар О. І., Гіковатий В. М., Євсєєв О. С., Потрашкова Л. В. Системи підтримки прийняття рішень : навч. посібник / ред. О. І. Пушкар. Харків : Інжек, 2006. 304 с.

28. Ржевська Н. Парадокси становлення політичної експертизи. *Політичний менеджмент*. 2012. № 4/5. С. 33-41. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/rzhevska_paradoksy.pdf

29. Системи підтримки прийняття рішень : навчальний посібник для самостійного вивчення дисципліни / уклад.: С. М. Братушка, С. М. Новак, С. О. Хайлук ; Державний вищий навчальний заклад “Українська академія банківської справи Національного банку України”. Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2010. 265 с.

30. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Головна _ Кабінет Міністрів України*. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631

31. Шишименко І. Політична експертиза як вид громадського контролю за діями влади. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії*. 2018. № 2 (4). С. 62-72. URL: <https://relint.vnu.edu.ua/index.php/relint/article/view/72> С. 68

32. Юрченко В. Е. Моделі впровадження комунікативних механізмів

у державному управлінні України. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 156-167

33. Alasgarova A., Muradkhanli, L. Expert system for decision-making problem in economics. *International Journal "Information Technologies and Knowledge"*. 2008. Vol. 2. P. 297-299.

34. Allison G. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *Social and Humanitarian Knowledge*. 2000. Volume 6. P. 256-266.

35. Ananny M. Toward an ethics of algorithms: Convening, observation, probability, and timeliness. *Science, Technology and Human Values*. 2016. No 41(1). P. 93-117.

36. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. 322 p.

37. Baig F., Nawaz N.6 Saif, U-R. Expert systems for decision making in agriculture sector. *Journal of Agriculture and Social Sciences*. 2005. Vol. 1. No. 2. P. 208-211.

38. Bolfikova E., Hrehova D., Frenova J. Manager's decision-making in organizations - empirical analysis of bureaucratic vs. learning approach. *Journal of Economics and Business (ZB RAD EKON FAK RIJE)*. 2010. Vol. 28. No. 1. P. 135-163.

39. Buckingham D. *The making of citizens. Young people, news, and politics*. Routledge, 2000. 246p.

40. Carullo Gh. Large Language Models for Transparent and Intelligible AI-Assisted Public Decision-Making. *Fascic olo*. 2023. № 3. CERIDAP. URL: <https://ceridap.eu/large-language-models-for-transparent-and-intelligible-ai-assisted-public-decision-making/?lng=en>

41. Castles F. G. The future of the welfare state: Crisis myths and crisis realities. *International Journal of Health Services*. 2004. No 32(2). URL: https://www.researchgate.net/publication/262936593_The_Future_of_the_Welfare_State_Crisis_Myths_and_Crisis_Realities

42. Chau P. Better decision making through expert systems for management. *SAM Advanced Management Journal*. 1991. Vol. 56. No. 4. URL: <https://www.thefreelibrary.com/Better+decision+making+through+expert+systems+for+management.-a012106283>
43. Conway M. *Political participation in the United States*. Congressional Quarterly Inc., 2000. 200 p.
44. Dahl R. Who Governs? Democracy and Power in American City. London: New Haven, 1961. P URL: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5894484/mod_resource/content/1/Dahl%20-%20Who%20Governs_%20Democracy%20and%20Power%20in%20an%20American%20City,%20Second%20Edition%20\(2005,%20Yale%20University%20Press\)%20-%20libgen.lc.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5894484/mod_resource/content/1/Dahl%20-%20Who%20Governs_%20Democracy%20and%20Power%20in%20an%20American%20City,%20Second%20Edition%20(2005,%20Yale%20University%20Press)%20-%20libgen.lc.pdf)
45. Dahrendorf R. *The Modern Social Conflict: An Essay on the Politics of Liberty*. London: Weidenfeld & Nicolson, 1988. 219 p.
46. Dasic M., Trajkovic S., Tesanovic B. The necessity of using expert systems in strategic decision making. *International Journal of Economics and Law*. 2011. Vol. 1. No. 1. P. 27-35.
47. Daumann F., Follert F., Gleißner W., Kamarás E., Naumann Ch. Political Decision Making in the COVID-19 Pandemic: The Case of Germany from the Perspective of Risk Management. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2022. No 19, 397. URL: <https://doi.org/10.3390/ijerph19010397>
48. Dillon S., Buchanan J., Corner J. Comparing public and private sector decision making: problem structuring and information quality issues. *45th Annual Conference of the ORSNZ*, November, 2010. P. 229-237. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.455.9291&rep=rep1&type=pdf>
49. Dowse R. E., Hughes J. A. *Political sociology*. Chichester [West Sussex] ; J. Wiley, 1986. 54 p/

50. Dror Y. *Public policymaking reexamined*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishing. 1983. 370 p. URL: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315127774/public-policymaking-yehezkel-dror>.
51. Dye T. *Who's Running America? The Clinton Years*. Englewood Cliffs, 1995. 320 p.
52. Easton D. *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf, 1953. 87 p.
53. Engin Z., Treleaven P. Algorithmic government: Automating public services and supporting civil servants in using data science technologies. *The Computer Journal*, 2019. No 62(3). P. 448-460. URL: <https://academic.oup.com/comjnl/article/62/3/448/5070384>
54. Etzioni A. Mixed Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*. 1967. № 27. P. 385–392.
55. Etzioni A. *The Moral Dimension: Toward a New Economics*. L., N.Y. 1988. 300 p.
56. Eubanks V. *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St Martin's Press, 2017. 272 p.
57. Expert systems and applied artificial intelligence (2018). Expert systems and applied artificial intelligence. URL: www.umsl.edu/~joshik/msis480/chapt11.htm
58. Fahim M. G. A. Improving administrative decisions through expert systems: empirical analysis. *Review of Economics and Political Science*. 2018. No 3(2). P. 119-138. URL: https://www.researchgate.net/publication/328921861_Improving_administrative_decisions_through_expert_systems_empirical_analysis
59. Freeman J. *The Political Process*. N.Y.: Random House, 1964. 146 p.
60. Hall D.E. *Administrative Law: Bureaucracy in a Democracy*, VI Ed. Pearson Prentice Hall, 2015. P. 341-343.
61. Harvey, Jasmin and Technical Information Service (TIS). "Effective

decision making”, Topic Gateway Series. 2007. Vol. 40. The Chartered Institute of Management Accountants (CIMA), London, December/

62. Heclo H. Issue Networks and Executive Establishment. King A. (ed.) *The New American Political System*. Washington, 1978. P. 262-287. URL: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/heclo_1978_issue-networks-and-the-executive-establishment.pdf

63. Hill M. *The Policy Process in the Modern State*. Prentice-Hall, 1997. 254 p. URL: http://lib.yasu.am/disciplines_bk/b60d14445b7c7786d4d18b094cdde87f.pdf

64. Hinkley S. Technology in the public sector and the future of government work. 2023. URL: <https://laborcenter.berkeley.edu/wp-content/uploads/2023/01/Technology-in-the-public-sector-and-the-future-of-government-work.pdf>

65. Hintz A., Dencik L., Wahl-Jorgensen K. *Digital citizenship in a datafied society*. Polity Press, 2019. 193 p.

66. Jayaraman V., Srivastava, R. Expert systems in production and operations management: current applications and future prospects. *International Journal of Operations and Production Management*. 1996. Vol. 16 No. 12. P. 27-44.

67. Kaun A., Larsson A., Masso A. Automating public administration: citizens' attitudes towards automated decision-making across Estonia, Sweden, and Germany. *Information, Communication & Society*. 2023. URL: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2023.2205493>

68. Kayembe B., Sinclair M. Considerations for Decisionmakers Part 2. 2023. *Harvard Ministerial Leadership Program*. URL: <https://ministerialleadership.harvard.edu/leadership-resources/tech-database/considerations-for-decisionmakers-part-2/>

69. Kitchin R. Thinking critically about and researching algorithms. *Information, Communication & Society*. 2006. No 20(1). P. 14-29. <http://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1154087>

70. Knoke D., Pappi F., Broadbent J., Tsujinaka Y. Comparing Policy Networks: Labour Politics in the US, Germany and Japan. Cambridge, 1996. 308 p
71. König P., Wenzelburger G. Between technochauvinism and human-centrism: Can algorithms improve decision-making in democratic politics? *European Political Science*. 2020. Volume 21. P. 132–149. URL: <https://doi.org/10.1057/s41304-020-00298-3>
72. Kydland F., Prescott E. Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*. 1977. № 85. P. 473-492./ URL: <http://www.finnkydland.com/papers/Rules%20Rather%20than%20Discretion%20The%20Inconsistency%20of%20Optimal%20Plans.pdf>
73. Lasswell H. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park, MD: University of Maryland Press, 1956. 242 p.
74. Leach W., Sabatier P. To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking. *American Political Science Review*. 2005. Vol. 99. № 4. P. 491-503.
75. Lindblom Ch., Woodhouse E. The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, 1993. 320 p.
76. Marsh D., Rhodes R. Policy Networks in British Government. Oxford, 1992. URL: <https://academic.oup.com/book/10062>
77. Mayer-Schönberger V, Cukier K. Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think. Houghton Mifflin Harcourt, 2013. 272 p
78. Miliband R. The State in Capitalist Society. London: Quartet Books, 1969. 262 p.
79. Mills C. W. The power elite. New York: Oxford Univ. Press, 1956. 423 p.
80. Milner H. Civic literacy: How informed citizens make democracy work. University Press of New Engl, 2002. 293 p.
81. Mohri M., Rostamizadeh A., Talwalkar A. Foundations of Machine Learning, MIT Press, Cambridge, 2012. 427 p. URL: https://www.hlevkin.com/hlevkin/45MachineDeepLearning/ML/Foundations_of

82. Nagy O., El-Deik M., El-Qet A. The impact of management information systems on the quality of administrative decisions at jawwal company – palestine. 2011. URL: <https://www.researchgate.net/publication/339474020> The Impact of Management Information Systems on Decision Making in Jordanian Private Universities
83. Ortiz-Ospina E. The importance of social networks for innovation and productivity. 2019. November 7. *Our World in Data*. URL: <https://ourworldindata.org/social-networks-innovation-and-productivity>
84. Ospina E. The importance of social networks for innovation and productivity. 2019. November 7. *Our World in Data*. URL: <https://ourworldindata.org/social-networks-innovation-and-productivity>
85. Parsons T. *The System of Modern Societies*,. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1971. 152 p.
86. Petrenko I., Filipchuk V. Approaches to the Differentiation of Political and Public Decisions. *Future Human Image*. 2020. Volume 14. P. 56-63. URL: <https://doi.org/10.29202/fhi/14/7>
87. Putnam R. D. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster, 2001. 544 p.
88. Reutter L. Constraining context: Situating datafication in public administration. *New Media & Society*. 2022. No 24(4). P. 903-921. URL: <https://doi.org/10.1177/14614448221079029>
89. Rhodes R. *From Prime Ministerial Power to Core Executive*. Rhodes R., Dunleavy P. *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, London: Macmillan. 1995. P. 11-37.
90. Roehl U. Automated decision-making and good administration: Views from inside the government machinery. *Government Information Quarterly*. 2023/ Volume 40. Issue 4. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X23000643>
91. Rosanvallon P. *Democracy past and future*. Columbia University Press.

2006. 312 p.

92. Rosanvallon P. Counter-democracy: Politics in the age of distrust. Cambridge University Press, 2008. 336 p. URL: <https://www.cambridge.org/core/books/counterdemocracy/18DAD5457B2A6BA668852C19783A6121>

93. Rubtcova M., Pavenko O. Information technology in government decision making: current trends. *The IIER - 628th International Conference on Advances in Business Management and Information Technology (ICABMIT)*. CHENNAI, Tamil Nadu, India 23rd-24th April 2019. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3376957

94. Sandvig C., Hamilton K., Karahalios K., Langbort C. When the algorithm itself is a racist: Diagnosing ethical harm in the basic components of software. *International Journal of Communication*. 2016. No 10. P. 4972-4990.

95. Schiff D., Jackson Schiff K., Pierson P. Assessing public value failure in government adoption of artificial intelligence. *Public Administration*. 2022. No 100(3). P. 653-673/

96. Schmitter P. C., Grote J.R. The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future, European University Institute Working Paper SPS. N 97/4, 1997. P. 1–22

97. Wischmeyer T. Artificial Intelligence and Transparency: Opening the Black Box. *Regulating Artificial Intelligence / Eds. T. Wischmeyer, T. Rademacher*. Springer, Cham, 2020. P. 75-101.

98. Sheikhtaheri A., Sadoughi F., Dehaghi Z.H. Developing and using expert systems and neural networks in medicine: a review on benefits and challenges. *Journal of Medical Systems*. 2014 (September). Vol. 38. No. 9. URL: <file:///C:/Users/Tata/Downloads/DevelopingandUsingExpertSystemsandNeuralNetworks.pdf>

99. Simon H. The New Science of Management Decision. N.Y. 1960. 50 p.

100. Simon H. Rational Choice and the Structure of the Environment. *Psychological Review*. 1956. Vol. 63. No 1. P. 129-138. URL: <https://uk.sagepub.com/sites/default/files/upm->

binaries/25239_Chater~Vol_1~Ch_03.pdf

101. Simon H. Human Nature in Politics: The Dialog of Psychology with Political Science. *American Political Science Review*. 1985. Vol. 79. No 2. P. 293-304. URL:

https://iiif.library.cmu.edu/file/Simon_box00068_fld05211_bdl0001_doc0001/Simon_box00068_fld05211_bdl0001_doc0001.pdf

102. Skocpol T. Diminished democracy. From membership to management in American civic life. University of Oklahoma Press, 2003. 384 p.

103. Wilson W. The study of Administration. *Political Science Quarterly*. 1887. Vol. 2. No. 2 (Jun., 1887). P. 197-222. URL: http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf