

Хмельников Артем Олександрович

Ефективні політичні рішення: особливості контексту локального політичного менеджменту

УДК 323.21

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-2.11>

Хмельников Артем Олександрович
кандидат політичних наук, депутат
Дніпровської міської ради
пр. Д. Яворницького, 75, Дніпро, Україна

Розглядається інституційний контекст прийняття політичних рішень локального рівня, що відображають специфіку інституційної спроможності локальної демократії. Вивчено особливості локальних політичних дискусій які залишає питання для загальнодержавного та міжнародного порядку денного. Встановлено ознаки виявлення рівнів оцінки ефективності рішення в рамках локального політичного менеджменту. З'ясовано специфіку ефективності рішень локального політичного менеджменту як колегіальних (узгоджувальних), так і суто розпорядчих має спиратися на підтримку громади. У статті застосовуються фахові методичні засоби сучасних політичних наук. Зокрема, компаративний аналіз описує інституційні основи політичних рішень в умовах локального політикуму. Дескриптивний аналіз визначає значення та вплив ключових організаційних вимірів політичного десігнмейкінгу. Фахові методи включають системний підхід і метод структурного функціоналізму. Вони спрямовані на визначення важливих напрямків організаційної діяльності політичного прийняття рішень на локальному та ситуативному рівнях, а також конкретні структурні зв'язки локального політичного менеджменту та поведінки провідних суб'єктів політичної діяльності громади. Увага приділяється ефективності локального політичного рішення як єдиного комплексу взаємодій, для яких ключовою рисою виступає прозорість всіх процедур його прийняття. Встановлено різновиди смислових аспектів, які визначають контрольню-дослідну діяльність громадських аналітичних груп, а також зміст уваги інститутів публічної влади щодо удосконалення процесу. Доведено, що визначення ступеня ефективності локальних політичних рішень ґрунтується на оцінках бажаного і дійсного. Встановлено, що здатність громади сприйняти вектори політичної діяльності на локальному рівні визначається спроможністю контрольних та медійних установ локальної спільноти. Розкрито значення суб'єктивного бачення локального політичного менеджера, що досить часто переважає фактичні аспекти дійсності. З'ясовано, що під час прийняття локальних політичних рішень увага акцентується не лише на інституційних перевагах та критеріях раціональності, але й на психологічних особливостях. Доведено, що політичні обговорення локального рівня стосується передусім принципів питань розподілу валового внутрішнього продукту громади та забезпечення її взаємодії із зовнішніми інституціями та акторами.

Ключові слова: політичні рішення, локальний політичний менеджмент, політичні обговорення, політичні процедури, політична конкуренція, локальна демократія.

Вступ. В сучасній Україні й зарубіжних країнах зростає інтерес до локальної політики. На рівні місцевих громад в умовах демократії приймаються важливі рішення, від яких залежить добробут громадян та інноваційний розвиток держави. Політичні рішення локального рівня відображають специфіку інституційної спроможності локальної демократії. Ідеться про обговорення, затвердження та реалізацію тих рішень, які спрямовують розвиток певних секторів суспільства. В сучасній Україні реформи децентралізації 2015 року створили умови для повноцінної політичної взаємодії стосовно життєдіяльності локально громади. Поряд з цим, в центрі локальних політичних дискусій і досі залишається питання загальнодержавного та міжнародного порядку денного. У зв'язку з цим існує необхідність розгляду ефективності публічних політичних рішень на локальному рівні. Це дасть змогу виявити особливості діяльності, які формують придатність локальних політичних рішень для їх завдань в рамках розвитку кожної конкретної громади. Характер політичних дискусій локального рівня визначає швидкість ухвалення та ефективність впровадження певних завдань та функцій місцевої влади. Отже, доцільним є виявлення рівнів оцінки ефективності рішення в рамках локального політичного менеджменту. Також необхідним є диференціація політичних та управлінських рішень в рамках життєдіяльності громади.

Аналіз публікацій. Значення проблеми політичних рішень локального рівня привертає увагу багатьох зарубіжних фахівців. Зокрема, К. Дж. Андерсоном, О. Лістауг, А. Блейсом, Ш. Боулер, Т. Донованом проаналізовано проблему виборів та демократичної легітимності [2], К. Я. Карман надав увагу громадським вподобанням для парламентського представництва у Великобританії [3], П. Колеастасіс зосередився на викликах політичного прийняття рішень в контексті боротьби з інформаційним перевантаженням, невіглаством і суперечливими знаннями [5]. Поряд з цим, потреба у вивченні контексту локальних політичних рішень лише посилюється, особливо в умовах жорстокої агресії, яку переживає сучасна Україна. Саме від зваженості рішень локального політичного менеджменту залежить інституційна спроможність та стійкість українських громад в особливий період.

Метою статті є встановлення особливостей локальних політичних рішень в контексті ефективності локального політичного менеджменту. Завданням статті є виявлення розбіжностей між локальними та центральним порядком денним, а також основних факторів, які впливають на ефективність політичних рішень.

Методи дослідження. У статті застосовано фахові політологічні підходи та методи. Зокрема, компаративний аналіз описує інституційні основи

політичних рішень в умовах локального політикуму. Дескриптивний аналіз визначає значення та вплив ключових організаційних вимірів політичного десігнмейкінгу. Фахові методи включають системний підхід і метод структурного функціоналізму. Вони спрямовані на визначення важливих напрямків організаційної діяльності політичного прийняття рішень на локальному та ситуативному рівнях, а також конкретні структурні зв'язки локального політичного менеджменту та поведінки провідних суб'єктів політичної діяльності громади.

Результати дослідження. Політичні рішення локального рівня мають виразний зв'язок з громадською думкою. Тому в багатьох випадках ефективність рішень локального політичного менеджменту як колегіальних (узгоджувальних), так і суто розпорядчих має спиратися на підтримку громади. Ця підтримка має різні вияви: від публічних заяв до утримання від протестів. Вказані форми активно досліджується сучасними зарубіжними вченими. Як наголошує японський дослідник Міхо Накатані, результати його дослідження мають практичні та політичні наслідки, такі як важливість розгляду того, як місцеві ради мають поводитися в демократичному врядуванні та якого типу процесу прийняття рішень слід дотримуватися, щоб отримати підтримку населення. Висновки також роблять академічний внесок, накопичуючи знання щодо уподобань людей щодо процесу прийняття рішень, які є мізерними в порівнянні з знаннями щодо переваг політики [7].

Основою розуміння ефективності локального політичного рішення як єдиного комплексу взаємодій виступає прозорість всіх процедур його прийняття. Це вказує на необхідність наявності в рамках локального менеджменту спеціальних інституцій, дії яких реалізують презентаційні етапи проходження рішення. Також це говорить про інституційну спроможність громади, яка здатна зрозуміти зазначені особливості. Згідно з внеском Міхо Накатані, «сприйняття процесуальної справедливості свідчить про оцінку процесу прийняття рішення. Оцінка включає норми належних процедур. Тому таке сприйняття описує відносно нормативне ставлення. Навпаки, прийнятність рішення включає ставлення, мотивоване сприйняттям справедливого процесу. Прийнятність рішення вказує на ступінь, до якої люди готові виконувати рішення» [7].

У сучасних сталих демократіях ефективність політичного рішення локального рівня ґрунтується на визнанні його результативності та процедурної довершеності. Наявність цих смислових аспектів визначає діяльність громадських аналітичних груп, а також зміст уваги інститутів публічної влади щодо удосконалення процесу. На слушну думку М. Накатані, «незважаючи на ці обмеження, результати дослідження сприяють встановленню переваг громадян щодо процесів прийняття політичних рішень та прийняття рішень. Дослідження показало, що уявлення людей про процедурну справедливість і прийнятність рішень змінюються залежно від процесу прийняття рішень. Тобто людей цікавлять не лише результати політики, а й процес формування політики. Немає питання про те, результат чи процес важливіший. Обидва важливі, і дослідження мають зосередитися на обох аспектах» [7].

Визначення ступеня ефективності локальних політичних рішень ґрунтується на оцінках бажаного і дійсного. Перед усім ідеться про заплано-

ваний та реальний результат діяльності місцевих політиків. Крім того, сучасні вчені наголошують на бажанні локальних політичних менеджерів представити свою діяльність як успішну та «бездоганну». Згідно з шведським науковцем Єнсом Нільсоном, «існує невідповідність між тим, як політики заявляють, що вони хочуть проводити свою політичну роботу, і тим, як вони насправді це роблять. Щоб зрозуміти цей парадокс, необхідно додатково дослідити, пояснити та порівняти відповідність принципам партії та довіреній особи. Зокрема, необхідно вивчити, як принципи партії та довіреній особи діють у різних контекстах прийняття рішень щодо різних питань політики» [8].

Складність питання ефективності локальних політичних рішень в умовах конкурентної демократії підкреслюється складністю інституційного оточення, в якому ухвалюються рішення. Здатність громади сприйняти вектори політичної діяльності на локальному рівні визначається спроможністю контрольних та медійних установ локальної спільноти. Також значну роль відіграють місцеві традиції управління та їх історія (в сенсі переліку раніше прийнятих рішень). Як вважає Д. Норт, «інститути є структурами, які знижують транзакційні витрати для цих раціональних суб'єктів, щоб досягти домовленостей і таким чином отримати максимальну віддачу від власної максимізації корисності в довгостроковій перспективі. Інститути полегшують процес прийняття послідовних рішень і, отже, максимізують особисту корисність. Вони надають особам, які приймають рішення, інформацію про доступні альтернативи (проте, це не означає всі можливі альтернативи) і структури стимулів для індивідуальних переваг, які підходять для максимального використання конкретного інституційного оточення» [9].

Раціональність ухвалених політичних рішень на локальному рівні також залежить від підходу до оцінювання. Зокрема, суб'єктивне бачення локального політичного менеджера досить часто переважає фактичні аспекти дійсності. Також не слід відкидати індивідуальні інтереси та особисті прагнення політичних діячів локального рівня. На слушну думку Є. Нільсона «ми повинні передбачити, що люди діють певним чином, щоб отримати вигоду для себе, отримати певну винагороду або уникнути санкцій, залежно від стимулів, наданих установою. Якщо уподобання особи, яка приймає рішення, суперечить обмеженням установи, ми повинні очікувати, що людина прийматиме рішення відповідно до індивідуальних переваг, коли ціна на це є низькою» [8].

Поведінковий підхід в реалізації політичних рішень вимагає усвідомлення балансу вигід та невдач. При цьому увага акцентується не лише на інституційних перевагах та критеріях раціональності, але й на психологічних особливостях. Велику роль відіграє здатність політичного менеджера адекватно оцінити баланс витрат та результативності в процесах прийняття рішень. Згідно зі шведським науковцем, «слід очікувати, що особа прийматиме рішення відповідно до стимулів, наданих установою, коли вартість дотримання індивідуальних переваг є високою. Коли вартість дотримання переваг низька, люди приймають рішення відповідно до своїх індивідуальних уподобань, а коли вартість дотримання переваг є високою, люди приймають рішення відповідно до стимулів, наданих установою» [8].

Визначальну роль у встановленні ефективності політичного рішення на локальному рівні в умовах сталої демократії відіграє інституційна належність центру прийняття рішень. Зокрема, внутрішнє середовище політичних партій може ускладнювати оцінку політичних рішень, надавати йому ідеологічного змісту та доктринальної інтерпретації. «Отже, має бути відмінність у тому, як політики діють під час прийняття рішень щодо рівня податків/плати за діяльність, оскільки це питання політики більше регулюється партією. Тому акт дотримання принципу довіреної особи, коли він суперечить позиції партії, також буде більш санкціонований, ніж у ситуації прийняття рішень щодо організаційних питань», вважає скандинавський дослідник [8].

Ефективність політичних рішень на місцевому рівні в контексті партійної політики зазнає значних викликів. Їх партійна належність локального політичного лідера або представника локального врядування визначає контекст інтересів, які можуть бути за межами міркувань щодо оптимального розвитку громади. Крім того, внутрішні партійні обговорення уповільнюють прийняття рішень.

Велику цікавість у контексті оцінки ефективності політичних рішень викликає розвиток сучасних інформаційних та цифрових технологій впливу на громадську думку. Просування ефективних політичних рішень може бути підпорядковане або забезпечуватися замовними кампаніями в електронному середовищі. Щонайменше, увага локальної спільноти може бути сформована на основі алгоритмічних електронних засобів. У дослідженні У. Агудо та Х. Матуте з'ясовано, чи можуть цифрові СММ-алгоритми переконати громадян, явно чи приховано, за кого голосувати та з ким зустрічатися, чи, навпаки, індивіди відкидають їхній вплив, намагаючись підтвердити свою особисту свободу та незалежність [1].

Створення сприятливого середовища для прийняття оптимальних рішень визначає можливість досягнення підтримки та легітимності зазначеного рішення. Водночас в суспільстві в цілому поширюється думка про недовіру до алгоритмічних засобів навіювання певної політичної позиції. Також існує тенденція до підозри щодо маніпуляційної комунікаційної політики в рамках ухвалення рішень. У. Агудо та Х. Матуте виявили в чотирьох експериментах, що переконання було можливим і що різні стилі переконання (наприклад, явний чи прихований) були більш ефективними залежно від контексту прийняття рішення (наприклад, політика та побачення). Вчені зробили висновок, що важливо навчити людей не довіряти та сліпо слідувати порадам алгоритмів. Необхідно також обговорити, хто володіє та може використовувати дані, завдяки яким ці алгоритми працюють ефективно [1].

Цілеспрямована маніпулятивна діяльність як чинник підготовки та ухвалення політичних рішень є можливою з використанням новітніх цифрових засобів впливу. Водночас наявність щонайменше кількох суб'єктів цієї діяльності ставить під сумнів гарантовану реалізацію маніпулятивної стратегії. Звідси політичні рішення на локальному рівні мають відповідати процедурним та об'єктивним ознакам оптимальної управлінської дії. У. Агудо та Х. Матуте слушно зазначають, що «підхід, орієнтований на людину, має бути спрямований не тільки на встановлення критичних вимог до надійності ШІ, але й на мінімізацію наслідків цієї довіри для людських рішень і свободи. Дуже важливо навчити людей не слідувати порадам алгоритмів

наосліп. Як останнє зауваження, важливо підкреслити необхідність публічної дискусії щодо того, кому належати дані, що, зрештою, є тим, що необхідно для ефективної роботи явних і прихованих алгоритмів переконання» [1].

Рівень підтримки політичного рішення на рівні локальної громади залежить від задоволеності більшості стейкхолдерів. В умовах сучасної України учасники та бенефіціари локального політичного процесу можуть бути різними особами там інституціями. Далеко не всі з них є представленими публічно. Відповідно на ефективність політичних рішень впливає рівень розвитку практик представницької демократії в кожній конкретній громаді. Ф. Моніц і К. Влезієн справедливо вважають, що «відповідність між концептуалізацією та вимірюванням не завжди є чіткою, що має значення для аналізу та впливає на внесок дослідження. Також частково непрямо через те, що зв'язки між дослідженнями в різних сферах – громадськості, ЗМІ та політиці – не завжди зрозумілі, наслідки значущості замовчування для представницької демократії залишаються невизначеними» [6].

Значущість та наслідки політичних рішень на локальному рівні вимірюються рівнем задоволеності громади. В Україні та зарубіжних країнах всі учасники локального політичного процесу мають власні уявлення та критерії щодо ефективності розпорядчих та представницьких дій. Проте в Україні, на відміну від сталих демократій, залишаються невідпрацьованими предмети відання та розмежування відповідальності між різними рівнями політичного менеджменту.

Висновки. Таким чином, ефективність локальних політичних рішень передусім залежить від рівня функціональності локальних політичних суб'єктів та системи громадського представництва. Локальні політичні еліти, вступаючи в політичні взаємодії з приводу ухвалення політичних рішень, намагається реалізувати власні інтереси та одночасно забезпечити певний рівень функціонування управлінської системи. Конфлікт між цими двома імперативами визначає можливість реалізації запланованих дій та стратегій розвитку локальної громади. Політичні обговорення локального рівня стосуються передусім принципових питань розподілу валового внутрішнього продукту громади та забезпечення її взаємодії із зовнішнім інституціями та акторами. Непоодинокими є випадки, коли політичні інститути центрального рівня прямим чином намагаються регулювати місцеве політичне життя. Отже, результативність політичних рішень локального рівня залежить від здатності уникнути зайвої фракційності та конкуренції. Поряд з цим, значення процесу ухвалення політичних рішень утверджуються в умовах демократії та з огляду на поступове відпрацювання процедури взаємодії обраних та призначуваних чиновників. З точки зору інтересів громади бажаним є прямий зв'язок між політичними акторами та системою функціональних інститутів бюрократичного типу. Нерідкими є випадки, коли політичні органи та інституції докорінно змінюють бюрократичну та виконавчу ланку, що дуже позначається на якості управлінської діяльності. У зв'язку з цим критичні зауваження щодо ефективності прийняття політичних рішень можуть бути реалізовані лише за умови збалансованого підходу щодо взаємодії політичних акторів. Перспективи подальшого розвитку теми, порушеної в даній статті, є з'ясування повноти повноважень локального політичного менеджменту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Agudo, U., Matute, H. (2021) The influence of algorithms on political and dating decisions. PLoS ONE 16(4): e0249454. URL:<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0249454>
2. Anderson, C. J, Listhaug, O., Blais, Andre, Bowler, Sh., Donovan, T. (2005) Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy. Oxford: Oxford University Press.346 p.
3. Carman, Ch. J. (2006) Public Preferences for Parliamentary Representation in the UK: An overlooked link? Political Studies 54(1): 103–122.
4. Kahneman D, Rosenfield A.M., Gandhi L., Blaser T. (2016) Noise: How to Overcome the High, Hidden Cost of Inconsistent Decision Making. Harvard Business Review; 36–43.
5. Koliastasis P. Challenges to political decision-making: dealing with information overload, ignorance and contested knowledge. Edited by H. Heinelt, London and New York, Routledge - Taylor & Francis Group. 2019. 134 pp.
6. Moniz, Ph., Wlezien, Ch. (2003) Issue Salience and Political Decisions locked. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1361>
7. Nakatani M. (2021) How do political decision-making processes affect the acceptability of decisions? Results from a survey experiment. International Political Science Review First Published April 1, Research Article URL:<https://doi.org/10.1177/019251212199825>
8. Nilsson, J. (2015) Local Political Decision-Making: A Case of Rationality or Appropriateness? URL: <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1050094>
9. North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press. 156 p.
10. Sylvan, D. A., Goel, A., Chandrasekaran, B. (1990) Analyzing Political Decision Making from an Information-Processing Perspective: JESSE American Journal of Political Science Vol. 34, No. 1 (Feb.), pp. 74-123.
11. Wilking, J. (2011) The Portability of Electoral Procedural Fairness: Evidence from experimental studies in China and the United States. Political Behavior. 33(1): 139–159.

Effective political decisions: peculiarities of the local political management context

Khmelnikov Artem Alexandrovich

Candidate of Political Science, Deputy
Dnieper City Council
D. Yavornytskoho Ave., 75, Dnipro,
Ukraine

The institutional context of local political decision-making that reflects the specifics of the institutional capacity of local democracy is considered. The peculiarities of local political discussions that leave issues for the national and international agenda have been studied. Signs of identifying levels of evaluation of the effectiveness of the decision in the framework of local political management. The specifics of the effectiveness of local political management decisions, both collegial (conciliatory) and purely administrative, should be based on community support. The article uses professional tools of modern political science. In particular, comparative analysis describes the institutional foundations of political decisions in local politics. Descriptive analysis determines the importance and impact of key organizational dimensions of political design. Professional methods include a systems approach and the method of structural functionalism. They are aimed at identifying important areas of organizational political decision-making at the local and situational levels, as well as specific structural links between local political management and the behavior of leading actors in the community. Attention is paid to the effectiveness of local political decision as a single set of interactions, for which the key feature is the transparency of all procedures for its adoption. Varieties of semantic aspects that determine the control and research activities of public analytical groups, as well as the content of the attention of public authorities to improve the process. It is proved that determining the degree of effectiveness of local policy decisions is based on assessments of the desired and actual. It is established that the ability of the community to perceive the vectors of political activity at the local level is determined by the ability of control and media institutions of the local community. The significance of the subjective vision of the local political manager is revealed, which often prevails over the actual aspects of reality. It was found that when making local political decisions, attention is focused not only on institutional preferences and criteria of rationality, but also on psychological features. It is proved that political discussions at the local level concern first of all the fundamental issues of distribution of the gross domestic product of the community and ensuring its interaction with external institutions and actors.

Key words: political decisions, local political management, political discussions, political procedures, political competition, local democracy.