

Жовква І.І.\*

## ПРИЙНЯТТЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ ЯК НАУКА

*У цій статті розглянуто виникнення та розвиток прийняття зовнішньополітичних рішень як науки. Автор доводить, що прийняття зовнішньополітичних рішень може бути охарактеризоване як наука, яка має свої окремі об'єкт та предмет, категоріальний апарат та відповідні методи дослідження. У статті наведено періодизацію розвитку теорії прийняття зовнішньополітичних рішень, а також основні школи та галузі цієї науки.*

**Ключові слова:** прийняття зовнішньополітичних рішень; особа, що приймає зовнішньополітичні рішення; модель прийняття рішення.

*В этой статье рассматриваются возникновение и развитие принятия внешнеполитических решений как науки. Автор доказывает, что принятие внешнеполитических решений может быть характеризовано как наука, имеющая свои отдельные предмет и объект, категориальный аппарат и соответствующие методы исследования. В статье приводится периодизация развития теории принятия внешнеполитических решений, а также основные школы и отрасли этой науки.*

**Ключевые слова:** принятие внешнеполитических решений; лицо, принимающее внешнеполитические решения; модель принятия решения.

*The article outlines the origin and the development of Foreign Policy Decision Making science. The author argues that foreign policy decision making can be labeled as a full-fledged branch of science having its separate object and subject, categorical apparatus as well appropriate research methods. The article provides the periodisation of Foreign Policy Decision Making science and outlines its main schools and branches.*

**Key words:** foreign policy decision making; foreign policy decision taker; decision making model.

Постановка проблеми. Доволі часто доводиться чути запитання – чи є теорія прийняття рішень наукою? Чи має вплив ця галузь знань на практику підготовки і прийняття зовнішньополітичних рішень, в тому числі й у сфері зовнішньої політики?

Очевидно, остаточну відповідь на ці запитання у нашій державі лише починають шукати. Адже на сьогоднішній день занадто мало уваги приділяється у нашій науці аналізу процесу прийняття рішень, виявлення основних тенденцій та закономірностей та вироблення відповідних рекомендацій для практиків.

Між тим у західному науковому світі цей напрямок науки розвивається вже не одне десятиліття, породжуючи не лише нові теорії, а й слугуючи надійним базисом для практики прийняття політичних та зовнішньополітичних рішень.

Відтак, щоб спробувати дати відповідь на запитання, чи є теорія прийняття рішень наукою в нашій державі, доведеться спершу проаналізувати відповідний накопичений досвід у західній науці.

\* кандидат політичних наук, доцент кафедри зовнішньої політики та дипломатії Дипломатичної академії України при МЗС України

Аналіз досліджень та публікацій. Значний внесок у вивчення та аналіз західного досвіду процесу підготовки та прийняття політичних рішень зробили А.Дегтярьов, О.Єгорова, В.Карпов, О.Ларичев, В.Бакуменко, М.Лесечко, В.Цигичко, В.Кігель, В.Демидов, В.Дудін, Ю.Мірошниченко, А.Дегтяр та ін. Також важливими для аналізу є праці західних дослідників Г.Саймона, І.Дрора, Г.Снайдера, К.Сильвестер та ін.

Мета статті – визначити, чи є дослідження процесу прийняття зовнішньополітичних рішень повноцінною наукою.

Завдання статті: визначити предмет та об'єкт теорії прийняття рішень, її категоріальний апарат та методологію дослідження, структуру та періодизацію.

Виклад основного матеріалу. У США та державах Західної Європи теорія прийняття політичних рішень розробляється як самостійна наукова дисципліна, починаючи з другої половини ХХ століття.

У цей період з'являється чітка диференціація соціальних та гуманітарних наук – у самостійну галузь виділяється політична наука, а державне управління починає викладатись як самостійна дисципліна.

Саме на стику політичної та управлінської науки і виникає наука прийняття політичних рішень, яка входить до єдиного комплексу політико-управлінських наук (policy sciences).

Термін «прийняття політичних рішень» вперше у 1930-40 роках увів до наукового обігу один із засновників Чиказької школи політичного біхевіоризму Гарольд Лассуел. У своїй праці «Влада і особистість» (1948), він, зокрема, зазначав, що «наукова дисципліна може бути віднесена до політико-управлінських наук тоді, коли вона роз'яснює процес прийняття політичних рішень у суспільстві або ж забезпечує необхідними даними розробку раціональних способів вирішення політико-управлінських питань» [1, с. 120].

Загалом у сучасній літературі існують різні погляди на місце рішень у системі державного управління і політики. Так, наприклад, іноді виділяють так звані «широкий» та «вузький» підходи.

«Широкий» підхід передбачає, що рішення загалом співпадає з управлінням як специфічним видом людської діяльності. Тобто, будь-яке управління – це апріорі рішення, або, іншими словами, комплекс взаємопов'язаних рішень.

Прихильники ж «вузького» підходу відзначають, що прийняття рішення – це лише одна з фаз управлінського процесу, і то не найбільш важлива.

Водночас, і саме поняття «рішення» має декілька трактовок. Це поняття одні трактують виключно як процес, інші виключно як акт вибору, а треті – як результат вибору. А деякі вважають, що все вищеперераховане входить до цього поняття [2, с. 4-15].

На нашу думку, процес прийняття рішення включає і розробку альтернатив, і вибір серед цих альтернатив, і оцінку реалізації обраної альтернативи і внесення, у разі необхідності, необхідних коректив і змін аж до відміни рішення.

Власне процес прийняття зовнішньополітичних рішень завжди цікавив міжнародно-політичну науку та теорію міжнародних відносин.

Однак аж до початку 1970-х років більшість дослідників базувались лише на двох основних підходах у цій сфері – або на моделі раціонального вибору (інша назва – модель раціонального актора), або на організаційній моделі.

Модель раціонального вибору (раціонального актора) передбачає, що прийняття рішення – це результат добре продуманого та аргументованого вибору, який робиться цілісним суб'єктом, що ставить перед собою стратегічні цілі та інтереси. Цей суб'єкт діє виключно свідомо та раціонально і завдяки цьому досягає своєї мети.

Прихильники організаційної моделі стверджували, що прийняття рішення відбувається як результат функціонування низки урядових організацій, які діють у відповідності до певних процедур та правил. При цьому ефективність розробки та прийняття рішення не залежить від

того чи іншого суб'єкта (суб'єктів), а лише від злагодженості та чіткості дії відповідних бюрократичних інститутів.

З активним розвитком у 1970-х роках напрямку біхевіоризму почали з'являтися особистісні моделі прийняття рішень.

Ключовою для біхевіористів стає ідея інтерпретації процесу прийняття рішення як вивчення особливостей людської поведінки, що регулюється такими психологічними механізмами, як стимули і мотиви, установки і реакції, цінності та орієнтири. Відтак, біхевіористська модель робить спробу поєднання макроаналізу ролі суспільних інститутів, інтересів і цінностей з оцінкою психологічних параметрів поведінки окремих людей, що беруть участь в процесі прийняття рішень, таких як ірраціональні мотиви і емоції, сприйняття і установки.

Окремою моделлю прийняття рішень є модель бюрократичної політики, яка має на увазі, що прийняте рішення – це результат торгу між членами бюрократичного апарату та їх політичними керівниками [3, с. 13].

Інші науковці виділяють два основні підходи до аналізу процесу прийняття рішень, своєрідним чином групуючи та узагальнюючи моделі, наведені вище.

Цими двома підходами до дослідження процесу прийняття рішення є прескриптивно-нормативний і дескриптивний [2, с. 83].

В основі прескриптивно-нормативного підходу лежать принципи формалізації ідеальних моделей прийняття рішення та їх нормативної оптимізації. Серед засновників цього підходу чимало спеціалістів з математичних та кібернетичних моделей, велика частина економістів і юристів, що займаються проблемами адміністративних і законодавчих норм і процедур.

Світ політичних рішень тут виглядає як формулювання певної ідеальної моделі (за допомогою математичних формул чи юридичних догм) прийняття рішення, яка виступає універсальним еталоном, а всі рішення мають бути оптимізовані шляхом формальних правил, норм і процедур, раціональних критеріїв, алгоритмів, методів і операцій. Цей підхід нагадує описані нами вище модель раціонального вибору (раціонального актора) та організаційну модель.

Головним предметом дослідження при застосуванні цього методу стають так звані «завдання вибору», пов'язані з побудовою формальних алгоритмів і оптимізацією акта прийняття рішень.

Наприклад, прийняття бюджету – це дотримання чіткої процедури, визначеної Конституцією, законодавством, бюджетним кодексом, регламентом законодавчого органу тощо. Тобто в усіх цих документах чітко виписані правила прийняття бюджету. На думку прескриптивістів, якщо чітко йти за логікою цих норм і нічого не порушувати, процес прийняття бюджету стане логічним і послідовним.

Таким чином, для прескриптивістів, процес прийняття рішення зводиться до нормативно заданої, формалізованої (на математичному чи логічному рівнях) і несуперечливої моделі, що передбачає виконання особами, що готують та приймають рішення певного алгоритму операцій у відповідності до фіксованих процедур і правил. Сам процес прийняття рішення тут виглядає як потоки раціонально оброблюваної інформації (концепція оптимального вибору) чи як документообіг безпристрасних адміністраторів (адміністративне право) чи як перелік юридичних норм, яких просто слід чітко дотримуватись.

Як і будь-який науковий підхід, цей підхід має відповідні переваги та недоліки. До переваг слід віднести стрункість та логічність цього підходу, коли весь процес прийняття політичних рішень чітко раціоналізується та оптимізується. Саме прихильники цього підходу і можуть вважатися тими, що започаткували теорію прийняття рішень як науку.

З іншого боку, цей підхід абстрагується від великої кількості факторів, які тим чи іншим чином все-таки впливають навіть на найбільш раціональний процес прийняття політичного рішення. До таких факторів належать індивідуальні і групові мотиви та інтереси, цінності і установки, емоції та звичаї тощо.

Дійсно, в усіх державах особи, що готують та приймають рішення – це не бездушні індивіди, які лише обробляють інформацію та ухвалюють нейтральні правильні рішення. Підготовка та прийняття рішення – це завжди суперечка різних індивідів і соціальних груп.

Дескриптивний підхід, який є альтернативним до прескриптивно-нормативного, враховує існування формальних норм і процедур. Проте прихильники цього методу ідуть значно далі і говорять, що при дослідженні процесу прийняття рішень слід враховувати також і тіньові механізми підготовки рішень, а також і неформальних правил гри.

Прихильники дескриптивного методу застосовують не лише кількісні методи обробки даних, а також і якісні методи їх збору. Особливо активно використовується так званий метод «кейс-стаді» - «вивчення випадку» в політико-управлінській практиці.

Дескриптивісти досліджують найрізноманітніші параметри процесу прийняття рішень – від соціальних мереж і індивідуальних мотивів до макроекономічних факторів, організаційних ієрархій і культурних стереотипів. Підсумки узагальнюються у вигляді теоретичних моделей, які мають служити основою для прикладних досліджень.

Цей підхід нагадує описані нами вище біхевіористську модель та дещо менше модель бюрократичної політики.

Цей метод також має достатньо недоліків та переваг. До переваг можна віднести те, що прихильники цього підходу завжди здійснюють широкий емпіричний аналіз і лише потім на його основі будують відповідні теоретичні моделі прийняття політичних рішень.

До недоліків можна віднести відсутність універсальності у висновках та рекомендаціях і неможливість застосування їх на практиці.

Щоправда, слід поставити запитання – а чи здатна взагалі теорія прийняття рішень дати якісь практичні настанови та рекомендації особам, що готують та приймають зовнішньополітичні рішення на практиці?

Як би там не було, очевидно, що на практиці не існує жодної моделі-еталону, а всі описані нами вище досить тісно перетинаються.

Варто окремо відзначити, що прийняття зовнішньополітичного рішення є набагато складнішим процесом, ніж прийняття внутрішньополітичного рішення. Адже кількість міжнародних суб'єктів, на яких впливає зовнішньополітичне рішення є велика та неоднорідна, так само як неоднорідними а інколи і суперечливими є їхні національні стратегічні інтереси.

Крім цього, не менш актуальними для особи, що приймає зовнішньополітичне рішення, залишаються всі внутрішні фактори (громадська думка, внутрішньополітична ситуація, показники рейтингу політичних сил тощо).

Ну і, безумовно, ніхто не відкидає важливості біхевіористських факторів при підготовці та прийнятті зовнішньополітичного рішення.

Усі ці комплексні особливості і зумовили формування процесу прийняття рішення як окремої науки.

Як ми вже відзначили, вона почала формуватися у другій половині ХХ століття і загалом у своєму розвитку до сьогодення пройшла три ключових етапи:

1. Формування вихідних підходів та концептів у період від 1950-х до середини 1960-х років.
2. Інституціоналізація в університетську і навчальну дисципліну з кінця 1960-х по 1970-ті роки.
3. Розробка теоретичних та емпіричних напрямків «вшир» і «вглиб» в 1980-2010 роки: диференціація і спеціалізація напрямків і підгалузей [2, с. 57].

Дуже часто лунає запитання – до якої фундаментальної науки належить теорія прийняття рішення – до політичної науки, до економічної науки, до соціології чи до психології?

Правильною відповіддю могло б стати – до всіх або до жодної. Але безумовно від усіх згаданих наук теорія прийняття рішень бере свій інструментарій та понятійно-категоріальний апарат, а відтак взаємодіє з різними підгалузями цих фундаментальних наук.

Так, наприклад, у політичній теорії теорія прийняття рішень співвідноситься з інструментарієм теорії міжнародних відносин, порівняльної політології (порівняльні дослідження публічної політики і державного управління), політичного аналізу, політичного менеджменту і управлінського впливу, тобто прикладної політології.

А дослідник І.Дрор взагалі виділяв 23 дисципліни, що складають фундамент теорії прийняття рішень, підрозділивши їх на 4 групи дисциплін:

- 1) традиційні дисципліни (історія, право)
- 2) соціальні дисципліни (психологія, соціологія, політична та економічна науки)
- 3) нові міждисциплінарні галузі (менеджмент, системний аналіз, дослідження конфліктів і комунікацій)
- 4) абстрактні науки (філософія, логіка і семантика, етика, математика і статистика) [4, с. 78].

Особливе місце в цьому комплексі посідає все ж політична наука, яка є базовим майданчиком для синтезу різних ідей та підходів, концептів та методів, пов'язаних з теорією прийняття рішень.

Але, як уже було відзначено, починаючи з 1970-х років теорія прийняття рішень почала розвивати свої власні підгалузі. На сьогодні загалом виділяють три основні галузі теорії прийняття рішення з точки зору функціонального розподілу:

- дослідження, пов'язані з підготовкою і вибором проектів політичних рішень;
- аналіз здійснення рішень у політичній практиці;
- вивчення наслідків і оцінка результатів проведення рішень у житті.

Інколи також виділяють компонент «структура механізму прийняття рішень», який включає вивчення політико-управлінських мереж, впливу зовнішнього середовища на ці мережі, аналіз ролі цінностей та знань, норм і емоцій у процесі прийняття політичних рішень.

Як бачимо, структура теорії прийняття рішень виглядає доволі строкато і очевидно на сьогодні ще проходить стадію свого остаточного формування. Наявність постійного зв'язку між теорією прийняття рішень і практикою їхнього прийняття та реалізації робить цей процес невпинним.

Спробуємо все ж таки дати визначення теорії прийняття рішення.

На нашу думку, теорія прийняття рішень – це наука, яка вивчає теоретичні та практичні аспекти процесу підготовки, прийняття, реалізації та оцінки прийнятих політико-державних рішень.

У свою чергу, теорія прийняття зовнішньополітичних рішень – це підгалузь теорії прийняття рішень, яка покликана аналізувати процес підготовки, прийняття, реалізації та оцінки прийнятих рішень у складному мультикультурному міжнародному середовищі.

А що ж власне є предметом теорії прийняття рішень – що ж вивчає ця наука? Представники фундаментальних наук, очевидно, по-різному відповіли б на це запитання.

Філософи, наприклад, могли б сказати, що теорія прийняття рішень вивчає те, яким чином і чому людина обирає найбільш ціннісне для неї.

Психологи б зауважили, що теорія прийняття рішень вивчає, яким чином особа використовує свідомість при вирішенні проблеми.

Економісти б відзначили, що теорія прийняття рішень вчить, яким чином зробити такий вибір між альтернативами, щоб отримати максимум вигоди.

Юристи б зауважили, що теорія прийняття рішень визначає, якими нормами і правилами слід керуватись для забезпечення належного функціонування держави і суспільства.

Ну а фахівці з державного управління сказали б, що теорія прийняття рішень покликана дати відповідь на запитання – якими способами людям вдається примусити цілу організацію служити її цілям.

У будь-якому випадку для нас важливим є те, що будь-яке рішення, в тому числі й зовнішньополітичне – це вибір. Причому спочатку це вибір між дією і бездіяльністю, а вже потім

– між двома або декількома варіантами дій. У зовнішній політиці іноді бездіяльність не менш важливіша за дію.

Отже, можемо констатувати, що об'єктом теорії прийняття рішень є державно-владні відносини. У свою чергу, предметом теорії прийняття рішення є процес прийняття державно-політичного рішення як вибору між декількома альтернативами.

Крім чітко визначеного об'єкту та предмету, теорія прийняття рішень має вже сформований категоріально-понятійний апарат. До ключових категорій цієї науки належать: процес прийняття рішення (ППР), особа, що приймає рішення (ОПР), особа, що готує рішення (ОГР), стадія прийняття рішення та інші. Ці категорії є унікальними саме для науки теорія прийняття рішень.

Висновки. Підсумовуючи, спробуємо дати відповідь на запитання, поставлене на початку статті – чи є теорія прийняття рішень наукою?

Для цього ще раз узагальнимо основні висновки, викладені у статті:

1. Теорія прийняття рішень виокремилась у другій половині ХХ століття на стику двох наук – політичної науки та теорії державного управління.

2. Теорія прийняття рішень має свій унікальний предмет та об'єкт.

3. Теорія прийняття рішень має свій унікальний понятійно-категоріальний апарат.

4. Теорія прийняття рішень має свою методологію дослідження, яка хоча й перетинається з іншими науками, все ж таки має свої особливості застосування в рамках теорії прийняття рішень.

5. Теорія прийняття рішень має відповідні школи та напрямки, галузі та підгалузі, які мають тенденцію до подальшого розвитку.

6. Теорія прийняття рішень вивчається як окрема навчальна дисципліна у вищих навчальних закладах світу, в тому числі й в Україні.

Усе це дозволяє стверджувати, що на сьогоднішній день теорія прийняття рішень має право називатися наукою, що має стійкі тенденції до подальшого розвитку та розширення.

Відтак, перспективними у зв'язку з цим можуть стати дослідження окремих шкіл та напрямків теорії прийняття рішень, в тому числі тих, що стосуються прийняття зовнішньополітичних рішень.

### Список використаних джерел

1. Lasswell Harold D. Power and Personality /With a new introduction by Peter deLeon. – New Brunswick: Transaction Publishers, 2009. – 262 p.
2. Дегтярев А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
3. Демидов В.В. Дудин В.В. Процесс принятия политических решений / Учебное пособие. – Новосибирск: САУМК, 2008. – 186 с.
4. Dror Yehezkel. Public Policymaking Reexamined. – New Brunswick: Transaction Publishers, 2003. – 370 p.