

УДК 327

## НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Михайло Мацях

*Львівський національний університет імені Івана Франка,  
вул. Університетська, 1, м. Львів, Україна, 79000, тел. (032)239-41-32*

Висвітлено проблеми формування теорії прийняття зовнішньополітичних рішень. Представлено та проаналізовано теоретичні моделі, що відображають унітарні чи структуровані центри прийняття рішень у сфері зовнішньої політики держави. Відображено сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, що впливають на осіб, які приймають рішення. Наведено складні взаємозв'язки, охарактеризовано боротьбу і компроміси між державними структурами в процесі прийняття рішень. Зроблено висновок, що сучасна політична наука здатна визначати, класифікувати і формувати приватні експланаційні теорії процесу прийняття рішень, проте на цьому етапі її розвитку масштабні узагальнення або синтетичні теорії їй недоступні.

**Ключові слова:** зовнішня політика; рішення; процес прийняття рішення.

Проблемами процесу прийняття рішень займається, переважно, теорія зовнішньої політики. Дослідження процесу прийняття зовнішньополітичних рішень, на думку багатьох фахівців, належать до так званих частинних теорій, місце яких визначають тим, що вони доповнюють теорії міжнародної суб'єктності. Останні займаються здебільшого чинниками (детермінантами, чи змінними), що впливають на поведінку держави на міжнародній арені – фізичними (географічне положення, ресурси, демографія), структурними (соціальні, економічні, політичні структури й інститути) і культурними (ідеології, суспільна думка, традиції, ідентичності).

Що ж стосується теорій прийняття рішень, то предметом їхнього інтересу є, насамперед, процеси, у яких ці чинники виявляють себе у процесі розробки та імплементації рішень у сфері зовнішньої політики держави. Дослідження процесу прийняття зовнішньополітичних рішень є, з цього погляду, динамічним підходом до аналізу міжнародної політики, що здавна вважали дослідницькою проблемою у міжнародно-політичній науці. Здебільшого, до кінця 1960-х років дослідження в цій області ґрунтувалися або на моделі раціонального вибору, або на організаційній моделі.

У першому випадку рішення розглядали як результат добре продуманого й аргументованого вибору, здійснюваного унітарним (цілісним) суб'єктом, що переслідує стратегічні цілі, засновані на об'єктивному розумінні та чіткій артикуляції національних інтересів. Таке розуміння впливало із праць класичного політичного реалізму, насамперед – Г. Морґентау [5], Е. Х. Карра, Г. Кісінджера, а також з теорії ігор – Т. Шелінга, О. Морґенштерна.

У другому – рішення з'являється як підсумок функціонування групи урядових організацій, що діють відповідно до визначених рутинних процедур на основі існуючих програм.

Наприкінці 1960-х і в 1970-ті роки з'являються праці, в яких досліджують процес прийняття рішення, спираючись на вихідну гіпотезу, щодо якої суб'єкт є структурним поєднанням державних інституцій та окремих посадових осіб, що займають ключові позиції в них. Дослідження відбуваються на основі структурно-функціональних моделей зовнішньої політики у яких рішення є результатом складного процесу боротьби між елементами та представниками бюрократичної ієрархії, урядового апарату. Такі моделі, насамперед, опрацьовані у працях Ф. Браярда, М. Р. Джалілі, Г. Алісона та А. Джорджа.

Останніми роками спостерігають відродження інтересу до досліджень міждисциплінарного характеру, що розглядає зовнішньополітичне рішення як підсумок складної кореляції різних середовищ та чинників, серед яких: міжнародна система, внутрішнє середовище держави, особисті якості та мотивації осіб, що приймають рішення. Варто визнати, однак, що таке завдання є надзвичайно важким через величезну кількість і складність змінних, котрі необхідно враховувати дослідникам.

Прийняття рішення – це процес, який стосується осіб, що беруть участь у процесах формування зовнішньої політики через аналіз зовнішньополітичної ситуації та вибору альтернатив можливих дій, спрямованих на забезпечення національних інтересів.

На думку П. де Брюна, що відображає найпоширеніше в політології трактування, політичне рішення є актом не випадкового (свідомого) вибору способу дій або відмовою від будь-яких дій у певній ситуації.

Чимало вчених наголошують на тому, що найкращим рішенням є «найраціональніше». Однак це дуже складне поняття, яке поза межами *універсальної раціональності* Б. Паскаля зрозуміти вкрай складно та неоднозначно. Власне тому раціональну поведінку трактують переважно як цілеспрямовану, а раціональність – як спроможність співвідносити засоби та цілі. Тобто раціональність поведінки означає, що суб'єкт прийняття рішення відстежує зв'язок між можливими альтернативами ( $A$  має перевагу перед  $B$ ,  $B$  має перевагу перед  $C$ , або ж  $A$  та  $B$  мають однакову вагу), і що певні цілі мають стійку перевагу перед іншими.

Від розуміння сутності процесу прийняття рішень залежить те, як співвідноситимуться засоби та цілі в процесі прийняття рішення, впевненість його прийняття і те, наскільки досягнуті результати відрізнятимуться від очікуваних. В науці вирізняють два підходи до цієї проблеми.

Перший підхід до раціональності припускає існування «ідеальної інформації», яку використовують для максимізації позитивних результатів прийнятого рішення, другий – заперечує такі умови та розглядає раціональність, як «обмежену» рамками існуючого інформаційного поля.

Перший – це ідеальна картина процесу прийняття рішень, перелік «ідеальних» умов, які уможливають прийняття «оптимального» рішення.

Безперечно, такі умови не завжди створені політичними децидентами; Дж. Ловелл називає свою модель «уявною ідеальною машиною для прийняття рішень», а інші дослідження, здебільшого, зосереджуються на питанні можливості досягнення таких умов.

Зіштовхуючись з певною проблемою, раціональний децидент<sup>1</sup> з'ясовує цілі та інтереси, які він переслідує, та впорядковує їх, зазвичай, залежно від їхньої нагальності (наприклад, якщо *A* має перевагу перед *B*, а *B* має перевагу перед *C*, тоді *A* має перевагу перед *C*). Тоді суб'єкт прийняття рішень вивчає необхідні можливі шляхи досягнення цих цілей та вивчає можливі наслідки кожної з визначених альтернатив. Після цього децидент приймає рішення щодо тієї політичної альтернативи, наслідки якої максимально наблизатимуться до поставленої цілі.

Як зазначає Б. де Мескіта, раціональні моделі базуються на твердженні, що суб'єкти прийняття рішення діють так, як, на їхню думку, буде найкраще у їхніх інтересах, проте це не означає, що вони завжди мають чітке уявлення про інтерес.

Іншим аспектом є те, що уявлення про проблеми, які виникають перед державою, є наслідком аналізу усієї сукупності параметрів міжнародно-політичної ситуації та прогнозування їхнього стану в майбутньому. Окрім того, дециденти, які перебувають на різних посадах в уряді, або особи, які обіймають ту саму посаду у різний час, можуть не розглядати однакою ситуацію порізному. На сприйняття особою проблеми впливають різні чинники: індивідуальні, рольові, ідеологічні та політичні. Оскільки ці чинники є різними у кожному окремому випадку, не всі дециденти, насамперед у сфері зовнішньої політики, здатні трактувати типові проблеми однаково. Важливо визначити, наскільки адекватно суб'єкт прийняття рішень здатний сприймати зовнішню реальність і наскільки раціонально він інтерпретує реальність.

Подібно будь-якій іншій людині, політик сприймає світ крізь призму сформованих у нього раніше цінностей і переконань. Вони відіграють роль своєрідного «сита», що просіває зовнішню інформацію. Як зазначив відомий дослідник міжнародної політики К. Боулдінг, люди, що приймають рішення в політиці, реагують не на «об'єктивні факти» ситуації, а на власний «образ» ситуації. Очевидно, чим більший розрив між образом реальності і самою реальністю, тим вища ймовірність помилкових політичних рішень і тим небезпечнішими і непередбачуванішими можуть бути наслідки. Багато дослідників вважає, що центральним психологічним моментом у формуванні образу іншої держави є сприйняття її як опонента чи навіть ворога, явного чи прихованого. Відповідно до цього вибудовується поведінка держави, базована на недовірі до будь-яких дій уявного противника. Природно, це викликає в останнього аналогічну відповідну реакцію, що спричиняє ситуацію «дзеркального образу», коли кожна сторона демонізує іншу, а себе сприймає як морально чисту, праву та справедливу. Так, з багатьох контент-аналізів, присвячених європейській політиці напередодні Першої світової війни,

<sup>1</sup> Це поняття в теорії розуміють як особу, що приймає рішення.

впливає, що політики всіх держав розглядали поведження держав, що відносяться до іншого військово-політичному блоку, як вороже (незалежно від того, чи було так насправді). Подібне сприйняття, як засвідчує сучасний досвід, властиве політичному керівництву Російської Федерації, яке концентрує величезні зусилля для боротьби з уявними ворогами.

Специфічний історичний досвід конкретної держави впливає на сприйняття його політичним істеблїшментом зовнішнього оточення. Національне сприйняття себе в навколишньому світі й інших щодо себе часто є доволі стійкою національною традицією, що збереглася як у сімейних переказах, так і в підручниках вітчизняної історії. Небезпека, і чимала, тут полягає в тому, що історично обґрунтовані для свого часу образи можуть помилково застосовувати до сучасності, що змінилася. Цей підхід створює стійкі «фобії» (апріорно негативного ставлення до певної держави), керуючись якими дециденти можуть прийти до абсолютно небажаних висновків.

Усталені образи децидентів можуть ґрунтуватися на їхньому особистому минулому професійному та життєвому досвіді. Що стосується минулого професійного досвіду політика, то прикладом, на який часто посилаються американські дослідники, є мотивація поведження Дж. Кеннеді під час Карибської кризи (1962). Як вважає Г. Аллісон, який досконало вивчив поведження американських політиків, що брали участь у прийнятті рішень під час кризи, довідавшись про розгортання радянських ракет на Кубі, Дж. Кеннеді сприйняв ситуацію у дещо згущених барвах, що не відповідало дійсності. Аллісон зв'язує реакцію Дж. Кеннеді з декількома принизливими для нього, як вважав сам Дж. Кеннеді, епізодами в його спілкуванні з М. Хрущовим 1961 р. Слід, однак, зауважити, що і сам Хрущов, відштовхуючись від цього ж досвіду, надто легковажно сприймав Кеннеді як противника [4].

У реальній практиці зовнішньополітичні рішення зрідка, якщо взагалі таке можливе, ініціюються однією людиною. Навіть в авторитарних режимах, де роль лідерів переважаюча, існує визначена мала децизійна група, тобто обмежене коло осіб, котрі беруть участь у процесі ухвалення рішення. Цього досить, щоб виник феномен групового мислення, здатний спотворити дію усіх чинників індивідуальної свідомості, розглянутих вище, оскільки пошук групового консенсусу у складних ситуаціях може примусити членів групи до придушення будь-яких сумнівів, які б вони врахували, якби працювали незалежно. У результаті таких взаємодій, на думку І. Джейніса, меншим децизійним групам у критичних ситуаціях властива ірраціональна поведінка. Тобто, у складних ситуаціях рішення, що приймають колективно, за будь-яких обставин буде жорсткішим від того, яке прийматиме індивідуально кожен із членів групи.

Наступним етапом процесу прийняття рішень є визначення альтернатив, можливих наслідків їхньої імплементації та оцінка їхньої оптимальності щодо цілей, які необхідно досягти. Необхідно враховувати, що існують часові рамки прийняття рішень, а також обмеження у людських та матеріальних ресурсах. Певну раціональну модель процесу вироблення шляху досягнення цілей через

низку проміжних етапів вибору серед доступних альтернатив називають інтелектуальним процесом прийняття рішення (наприклад, суб'єктивний процес у моделі К. Райта) [2, с. 247–250]. Однак така модель припускає існування певного монолітного суб'єкта прийняття рішень. Насправді прийняття рішення є результатом складних взаємодій між кількома суб'єктами прийняття рішень. Отож ми отримуємо процес, під час якого кожен індивідуальний політичний діяч намагається діяти раціонально – президенти, прем'єр-міністри, радники, міністри закордонних справ намагаються визначити цілі, оцінювати можливі альтернативи та робити вибір в процесі інтелектуальної діяльності. Кожен з них привносить у процес свою інформацію, маючи на меті досягнення індивідуальних цілей, робить необхідні розрахунки затрат та прогнозує можливі результати. З цього погляду зовнішньополітична діяльність – це результат політичного суперництва, а іноді – й боротьби між державними інституціями чи окремими посадовими особами.

Підсумовуючи усі моделі прийняття зовнішньополітичних рішень, можна стверджувати, що вплив суб'єкта прийняття рішень на їхнє формування та імплементацію залежить як від ролі урядів, так і від індивідуальних чинників, від того, яке місце в системі влади займає кожен індивід, як близько він знаходиться до центрального децидента, а також від типу «центру прийняття рішення».

«Центр прийняття рішень» дослідники визначають як групу акторів, які володіють можливістю надавати ресурси та мають владні повноваження це робити. Вирізняють три типи таких центрів: домінуючий лідер, єдина група та чисельні відокремлені та конкуруючі групи. Кількість та особливості осіб, які входять до центру прийняття рішень, впливатимуть на те, яку роль відіграватиме особистісний чинник. Розмір та структура впливатимуть на механізми процесу прийняття рішень.

Формування центру прийняття рішень *ad hoc* залежить від типу рішення, що приймають. Стандартна типологія рішень у сфері зовнішньої політики вирізняє їх за низкою критеріїв. Серед них: важливість, суб'єктність, складність, часові рамки, імплементація.

За важливістю розрізняють стратегічні, загальні зовнішньополітичні та адміністративні рішення.

До прийняття стратегічних рішень, зазвичай, залучають лише декількох децидентів найвищого рівня. Ситуація вимагає прийняття рішення у дуже короткий термін в умовах загрози державі (або сприйняття ситуації як такої).

Загальні зовнішньополітичні рішення визначають напрям зовнішньої політики у найближчому майбутньому. До прийняття таких рішень, зазвичай, залучають посадовців середнього рівня, які взаємодіють з одним чи двома зовнішньополітичними децидентами найвищого рівня.

Адміністративні рішення стосуються певної бюрократичної частини зовнішньополітичної діяльності. Вони мають справу з рутинними ситуаціями, які вимагають застосування рутинних процедур. До прийняття таких рішень, зазвичай, залучають посадовців низького рівня.

Існують також інші типи класифікацій зовнішньополітичних рішень, які враховують різноманітні критерії. Наприклад, за типом самого суб'єкта вирізняють: рішення особисті – приймає фізична особа; рішення партійні – рішення керівних структур партій, рішення будь-яких суспільних груп, що мають політичний характер; загальнонаціональні рішення – приймає уряд (найвищий елемент виконавчої влади); міжнародні рішення – приймають два і більше уряди незалежних держав; транснаціональні рішення – приймають наднаціональні інституції міжнародних відносин та, відповідно до статусу держави, мають для неї обов'язковий характер.

Форма прийняття рішення включає: форму передачі рішення до виконавців (тут виокремлюють усні рішення – вказівки керівництва своїм підлеглим, які часто мають формальний та протизаконний характер; традиційні – юридично єдина законна форма передачі рішення); відповідність рішення державним правовим регламентативним актам (фактичні – відповідають ситуації і часто є єдиним способом реакції на події, проте не відповідають правовій базі держави; правові – прийняті з дотриманням усіх формальних процедур); інформування громадськості про рішення (таємні рішення – не для широкого розголошення, їхній зміст вважають державною таємницею з усіма відповідними наслідками розголосу; публічні – оголошують ЗМІ). Нікольсон вирізняє також рішення конфіденційні – призначені для відповідних спеціалістів державної служби (не є таємними).

За критерієм складності рішення є простим, коли його дія має локальний характер, а наслідки можна окреслити як незначні або такі, що викликають побічні ефекти. Чим більше побічних наслідків викликає рішення, тим більша кількість державних інститутів задіяна у його підготовці та імплементації.

За часом, необхідним для прийняття рішення, вирізняють нагальні (термінові) рішення, які приймають в умовах значного обмеження часу на прийняття рішення і приймають лише тоді, коли існує попередня підготовка, та звичайні (рутинні).

За типом імплементації класифікують рішення на обов'язкові для виконання (передбачають відповідні директиви і санкції), опційні (містять мету, виконавця, методи та шляхи виконання рішення) та символічні (приймають для того, щоб продемонструвати свою позицію, не передбачають відповідних директив, окремого виконавця).

Особистий чинник відіграє доволі помітну роль, як слушно стверджував Я. П'єтрась, у диктаторських режимах, а також у «закритих суспільствах», де в політичному процесі домінує один лідер чи вузька група політиків [6]. Той вплив, що особистість політика здійснює на процес прийняття рішень, залежить від самого типу цього рішення. Найбільшим цей вплив виявляється у кризових ситуаціях, коли, з одного боку, вимагають нестандартних підходів, а з іншого – обмеженого кола учасників. Рішення, прийняті у верхніх ешелонах влади, де індивіди вільні принаймні від тиску вищого керівництва, відображають особистість посадової особи, що причетна до його прийняття.

Процес прийняття рішення у сфері зовнішньої політики держави залежить від величезної кількості осіб, структур, матеріальних ресурсів та низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, перелічених вище. Сучасна політична наука здатна їх визначати, класифікувати та формувати частинні експланаційні теорії процесу прийняття рішень, однак на цьому етапі її розвитку масштабні узагальнення чи синтетичні теорії їй недоступні. Наукове дослідження процесу прийняття рішень, поряд із тим, є надзвичайно важливим, оскільки саме його результатом може стати творення стрункої та логічної теорії зовнішньополітичної діяльності держави.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Дробот Г. Роль личности в принятии внешнеполитических решений / Г. Дробот // Политический обозреватель. – № 7. – 1999.
2. Мальський М. Теорія міжнародних відносин / М. Мальський, М. Мацях. – К : Знання ; Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2011.
3. Allison Graham T. The essence of decision / Graham T. Allison. – Boston : Little Brown, 1971.
4. Allison G. T. Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis / G. T. Allison. – Boston : Little Brown, 1971.
5. Morgenthau H. J. Politics among Nations / H. J. Morgenthau. – New York : Alfred A. Knopf, 1967.
6. Pietraś Z. J. Decydowanie polityczne / Z. J. Pietraś. – Warszawa–Kraków : PWN, 1998.

Стаття надійшла до редколегії 29.04.2016

Прийнята до друку 15.05.2016

### SCIENTIFIC RESEARCH DECISION-MAKING IN FOREIGN POLICY

**Mykhailo Matsyah**

*Ivan Franko National university of Lviv,  
1, Universitetska Str., Lviv, Ukraine, 79000, tel. (032)239-41-32*

The article examines the key issues of research in decision-making of foreign policy. Presents and analyzes the theoretical concepts and models depicting the unitary or structured decision-making centers. It is shown that a set of objective and subjective factors influencing the decision-makers. Also shown are the complex relationships, struggles and compromises between the state structures in the process of decision-making. The overall conclusion of the author is that the thesis that modern political science is able to identify, classify and create private explanation theory of decision-making, but at this stage of its development scale generalizations or synthetic theory it is not yet available.

**Key words:** foreign policy; decisions; decision-making process.

## НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Михаил Мацях

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко,  
ул. Университетская, 1, г. Львов, Украина, 79000, тел. (032) 239-41-32*

Рассмотрены ключевые проблемы научного исследования процесса принятия внешнеполитических решений. Представлены и проанализированы теоретические концепции и модели, отображающие унитарные или структурированные центры принятия решений. Показана совокупность объективных и субъективных факторов, влияющих на лиц, принимающих решения. Также показаны сложные взаимосвязи, борьба и компромиссы между государственными структурами в процессе принятия решений. Общий вывод автора состоит в тезисе о том, что современная политическая наука способна определять, классифицировать и формировать частные экспланационные теории процесса принятия решений, однако на этом этапе ее развития масштабные обобщения или синтетические теории ей пока недоступны.

**Ключевые слова:** внешняя политика; решение; процесс принятия решения.