

14. Цит. по: Конкурентоспособность России в глобальной экономике. – М.: Междунар. отношения, 2003. – С. 18.
15. 11. Конкурентоспособность России в глобальной экономике. – С. 18.
16. 11. См.: Конкурентоспособность России в глобальной экономике. – С. 176.
17. The Global Competitiveness Report 2000. World Economic Forum. – N.Y.: Oxford University Press, 2000. – P. 11.

Рецензент: Жовнірчик Я.Ф., д.держ.упр.

УДК:327.78

Жовква І.І.,
к.політ.н., доцент
кафедри зовнішньої політики і дипломатії
Дипломатичної академії України при МЗС України

СТАДІЇ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

Анотація. У статті розглянуто основні стадії процесу розробки та прийняття зовнішньополітичних рішень. Наведено характеристику лінійно-циклічних та нелінійних моделей прийняття зовнішньополітичних рішень. Окремо досліджено умови прийняття зовнішньополітичних рішень у кризових ситуаціях.

Ключові слова: стадія процесу прийняття зовнішньополітичних рішень, лінійно-циклічна модель, кризова ситуація.

Аннотация. В статье рассмотрены основные стадии процесса разработки и принятия внешнеполитических решений. Приведена характеристика линейно-циклических та нелінійних моделей принятия внешнеполитических решений. Отдельно исследованы условия принятия внешнеполитических решений в кризисных ситуациях.

Ключевые слова: стадия процесса принятия внешнеполитического решения, линейно-циклическая модель, кризисная ситуация.

Annotation. The article outlines the main phases of foreign policy decision making. The article also describes the cycle and line models of foreign policy decision making as well as appropriate non-line models. The author separately describes foreign policy decision making in terms of crisis situation.

Key words: foreign policy decision making phase, cycle and line models, crisis situation.

У ході діяльності осіб, що залучені до практичної розробки, підготовки та прийняття зовнішньополітичних рішень, іноді постає чимало запитань. Чи існує якась загальна логіка у процесі роботи державних діячів, що готують відповідні політичні рішення? Чи можливо побудувати певний «універсальний алгоритм», що описує стадії розробки, прийняття та реалізації зовнішньополітичного рішення? Якщо такий алгоритм можливий, то якими є основні фази та стадії, що входять до такого алгоритму, якою є їхня послідовність в процесі підготовки і прийняття

рішення? І нарешті, яким є реальне співвідношення між алгоритмом роботи посадовців з одного боку, і власне циклом реального політичного процесу з іншого.

Як бачимо, більшість з цих запитань зводяться до одного – чи існує якийсь загальний універсальний порядок підготовки та прийняття політичного рішення? У даній статті спробуємо дати відповідь на це та інші запитання.

Значний внесок у вивчення вітчизняного та західного досвіду процесу підготовки та прийняття зовнішньополітичних рішень здійснили А.Дегтярьов, В.Демидов, В.Дудін, В.Сергеєв, В.Цимбурський. Існуючі течії та напрями вивчення процесу прийняття політичних та зовнішньополітичних рішень широко представлені у працях Л.Болмана, Т.Діла, А.Джорджа, Г.Ласуелла, Ч.Ліндблума, Г.Тейзмана, А.Вілдавського, Т.Шеллінга, М.Олсона.

Мета статті – визначити основні стадії процесу прийняття зовнішньополітичних рішень. Завдання статті – визначити основні стадії лінійно-циклічного підходу до аналізу процесу прийняття зовнішньополітичних рішень, а також основні переваги та недоліки цього підходу; дослідити умови процесу прийняття рішень у кризових ситуаціях; визначити роль особи, що приймає рішення у процесі розробки та ухвалення зовнішньополітичних рішень.

Перед тим, як з'ясувати, якими є стадії процесу прийняття зовнішньополітичного рішення, слід визначити, а чим, власне, є процес прийняття зовнішньополітичного рішення.

На нашу думку, процес прийняття зовнішньополітичних рішень – це акт вибору серед наявних альтернатив, які характеризуються певним ступенем невизначеності. У зовнішній політиці ступінь такої невизначеності, як правило, набагато вищий, ніж у політиці внутрішній.

На відміну від теорії держави і права або теорії міжнародних відносин, теорія прийняття рішень являє собою відхід від традиційного міжнародно-політичного аналізу, у якому дослідники розглядають національні держави як головних акторів у міжнародній системі. Теорія прийняття рішень спрямовує увагу не на держави як метафізичні абстракції, або на уряди, а намагається дослідити поведінку окремих осіб, які приймають рішення, що формують урядову політику їхніх країн [детальніше див. 1].

Таким чином, основним предметом теорії прийняття рішень є дослідження процесу підготовки, прийняття та впровадження політичних рішень. Таке дослідження, у свою чергу, включає наступні складові елементи:

- дослідження системи суб'єктів, що приймають рішення;
- дослідження системи законодавчих норм та обмежень, на базі яких приймаються рішення;
- дослідження функціональних зв'язків між суб'єктом та об'єктом

рішення;

- дослідження системи забезпечення інформацією; технології прийняття рішень.

Дослідження кожного з цих елементів є доволі складним. Так, досліджуючи систему суб'єктів, що приймають зовнішньополітичні рішення в певній державі, слід дослідити ледве не половину державних органів, включно з Главою держави, вищим органом законодавчої влади, вищим органом виконавчої влади, органом, що відповідає за безпосереднє здійснення зовнішньої політики, органами, що відповідають за економічні, фінансові аспекти політики держави, органами, що відповідають за забезпечення обороноздатності держави, органами, що забезпечують безпеку держави, регіональними органами влади, що забезпечують зовнішньоекономічну взаємодію регіонів держави тощо.

Дослідження правової бази держави у сфері прийняття зовнішньополітичних рішень вимагає ретельного аналізу низки правових документів, починаючи з Основного закону держави (Конституції), інших законів (наприклад, Закону про Основні напрями зовнішньої політики), нормативно-правових актів Глави держави (наприклад, положення про ключові органи влади), підзаконних актів, інструкцій та внутрішньовідомчих документів і аж до циркулярів внутрішньої субординації державних відомств.

Але все це буде лише підготовчою роботою для дослідника. Адже встановивши все вищеперераховане, він змушений буде знайти відповідь на головне запитання - якими були кроки, що призвели до прийняття чи неприйняття того чи іншого рішення? Як воно було реалізоване? Які наслідки та висновки були зроблені за результатами виконання рішення?

Спробуємо описати основні кроки, а точніше стадії процесу прийняття зовнішньополітичного рішення. Загалом існує декілька підходів до дослідження та аналізу стадій прийняття зовнішньополітичного рішення.

Класичним підходом до визначення стадій процесу прийняття зовнішньополітичних рішень є *лінійно-циклічна (процесуально-циклічна) модель*. У загальному вигляді, відповідно до цієї моделі, можна виділити наступні стадії процесу прийняття зовнішньополітичного рішення:

1. *Оцінка зовнішньополітичного та внутрішньополітичного середовища*. Зовнішня політика створюється та реалізовується в рамках зовнішнього та внутрішнього політичного контексту. Цей контекст має усвідомлюватись державою з метою здійснення найкращого зовнішньополітичного вибору.

2. *Постановка цілей*. У кожній державі є декілька зовнішньополітичних цілей, причому одні з них є основними, а інші другорядними. Тому на цьому етапі держава має визначити, яка з цих цілей зазнає впливу зовнішнього чи внутрішнього середовища в даний час.

3. *Розробка варіантів політичного рішення (policy options)*. Держава

на цьому етапі має визначити, якими є наявні варіанти вирішення завдань, що впливають із політичного контексту. Це також включає оцінку здатності держави реалізувати кожен із варіантів, а також наслідки реалізації кожного з них.

4. *Формальний акт прийняття рішення.*

5. *Запровадження прийнятого рішення.*

В рамках лінійно-циклічного підходу до процесу прийняття зовнішньополітичних рішень окремо слід виділити *лінійну модель прийняття рішень Акофа*. Вона характерна тим, що всі 13 перерахованих у ній стадій в тій чи іншій формі та послідовності існують при будь-якому рішенні, при будь-якій моделі, яка б не застосовувалась. 13 етапів моделі Акофа є наступними:

1. Збір та обробка інформації.

2. Аналіз та упорядкування інформації.

3. Виділення проблемної ситуації (співвідношення проблеми, процесу та факторів впливу).

4. Формування цілей (усвідомлюючи проблемну ситуацію, знаємо чого хочемо досягти).

5. Постановка завдання (з урахуванням співмірності між цілями діяльності та ресурсними можливостями).

6. Побудова моделі конкретного міжнародного процесу.

7. Розробка переліку альтернатив.

8. Формування критеріїв відбору альтернатив.

9. Прогноз наслідків реалізації кожної з альтернатив.

10. Розробка процедури прийняття рішення (який орган відповідальний за підготовку рішення, яка посадова особа має ухвалювати остаточне рішення тощо).

11. Вибір альтернативи. (Вибір здійснюється наступним чином: в процедурі рішень відсіюються всі альтернативи доти, доки не залишиться дві альтернативи. На стіл особи, що приймає рішення, кладеться мінімум дві альтернативи, а не одна, коли альтернатива – «так» або «ні». Ці дві альтернативи називаються кінцевими).

12. Корекція рішення. (Час від початку прийняття рішення минув, ситуація могла змінитись, відбулось щось, чого не змогли врахувати на початку. З огляду на це, у прийняте рішення вносяться корективи, аж до відміни, у разі необхідності).

13. Посадові інструкції.

Незважаючи на дещо більшу, ніж звичайно, кількість етапів, модель Акофа являє собою класичну лінійно-циклічну модель стадій прийняття зовнішньополітичних рішень.

Якими ж є переваги та недоліки лінійно-циклічного підходу до процесу прийняття рішень? Почнемо з переваг.

Першою з них є те, що у лінійно-циклічній моделі увага

концентрується на офіційних особах та органах, що приймають зовнішньополітичні рішення, а також на факторах, що обумовлюють дії осіб, що приймають такі рішення. Крім того, лінійно-циклічний підхід також дозволяє побачити процес прийняття зовнішньополітичних рішень у динаміці. Ну і нарешті, цей підхід не страждає культурно-країноюю унікальністю – він динамічний і може бути застосований для аналізу процесу прийняття зовнішньополітичних рішень у будь-якій державі.

Водночас, лінійно-циклічний підхід має і певні недоліки:

1) лінійно-циклічні моделі носять штучний раціонально-евристичний характер, відрізняючись від реального політико-управлінського процесу; тому такі моделі не можуть бути підтвержені на практиці;

2) лінійно-циклічні моделі не розкривають зв'язків, причин і шляхів просування рішення від однієї стадії до іншої;

3) лінійно-циклічний підхід орієнтується лише на послідовний і поступальний рух рішення «зверху – вниз» та практично не враховуючи «низовий» рівень входження до процесу бюрократії та інших акторів;

4) поняття «політико-управлінського циклу» (у тому його сенсі, який в основному і використовується сьогодні) ігнорує багаторівневий характер державного механізму, кожний з органів якого може бути представлений у вигляді циклу, що взаємодіє з циклами інших державних органів;

5) лінійно-циклічні моделі не забезпечують адекватного та інтегрального описання управлінської аналітичної роботи, оскільки політичний аналіз функціонально зводиться в базовій моделі управлінського циклу головним чином до останньої його фази – оцінки результатів рішення [2, С.163-164].

Саме тому на протигагу традиційним лінійно-циклічним моделям деякими дослідниками запропоновано низку інших моделей, які намагались враховувати існуючий практичний досвід прийняття рішень.

Однією з таких моделей є «*модель раундів*», яка розроблена нідерландським політологом Гіртом Тейсманом. Ось як сам Г.Тейсман характеризує свою модель: «На протигагу «фазовій» моделі дослідник, що стоїть на подібній позиції [раундового підходу – Авт.] виходить з того, що проблеми та їхні рішення пов'язані не лише з одним єдиним актором (особою, що приймає рішення), і тому вони відбуваються в якийсь фіксований момент їхнього затвердження. Велика кількість акторів залучена до прийняття рішень і приносить свої власні уявлення про відповідні проблеми, можливі рішення та політичні вердикти. Щоб зрозуміти характер прийняття рішень, вчений повинен зосередити увагу на багатоманітності акторів та цілей, способах рішення та їхній динаміці, а також в цілому на взаємодії між цими елементами. Кожний раунд прийняття рішень являє собою результат взаємодії окремих рішень, що просуваються різними гравцями [3, Р.943].

Можна говорити і про інші нелінійні моделі прийняття зовнішньополітичних рішень. Але як би там не було, і яка б модель не видавалась дослідникам більш чи менш прийнятною, насправді важливим є питання, наскільки теоретичний підхід, запропонований моделями, має місце на практиці. Інакше кажучи, коли зовнішньополітичне рішення розробляється і приймається на практиці, то чи проходить цей процес усі стадії, які визначені у теоретичних моделях?

Для прикладу розглянемо процес прийняття рішень у кризових ситуаціях. Спершу визначимось, яка ситуація може бути класифікована як кризова. На нашу думку, міжнародна криза – це ситуація, яка характеризується дефіцитом трьох видів ресурсів: ресурсу часу, людських ресурсів, ресурсу інформації.

Відповідно, за наявності такої ситуації, повноваження з підготовки та прийняття зовнішньополітичних рішень концентруються в руках дуже обмеженої групи осіб. А оскільки під час кризи менша кількість осіб задіяна у процесі прийняття рішень то необхідно узгоджувати меншу кількість квазінезалежних інтересів. Отже, автоматично зменшується і кількість фаз прийняття рішення.

Дослідник Оле Холсті, яки багато часу присвятив вивченню процесу прийняття рішень у кризових ситуаціях, визначає кризу як «ситуацію непередбачуваної загрози важливим інтересам держави з обмеженим часом на прийняття рішень». Він вважає, що кризова ситуація суттєвим чином впливає на базові здатності, що визначають ефективність процесу прийняття рішень. Характеризуючи ознаки кризової ситуації, О.Холсті зокрема виділяє наступні: «Індивіди та організації, що втягнуті до кризової ситуації, постійно відчують велике напруження, внаслідок чого знижується їхня здатність критично оцінювати свої розробки. Важливим є і фактор невизначеності: очевидно, що неочікувані і невідомі ситуації розцінюються як найбільш небезпечні. Суттєвим аспектом міжнародних криз є часовий фактор, який відіграє особливо важливу роль у ситуації, коли кожна із конфліктуючих сторін впевнена, що здатна нав'язати протилежній бажану модель поведінки. Крім того, при нестачі часу відзначається тенденція скорочувати кількість консультацій, що має протверезити тих, хто розраховує на переваги «здорового глузду». Коли часу обмаль, значно скорочується кількість людей, що консультують вище керівництво» [4, С.302].

Говорячи про стадію вибору альтернатив (варіантів рішення), О.Холсті зазначає, що внаслідок притаманної кризам неясності ситуації перелік альтернатив також значно звужується. Розглянути більшу кількість варіантів можна у тому випадку, коли заздалегідь відомо про необхідність прийняти рішення. Але якщо така необхідність виникає раптово, здатність до огляду всіх прийнятних можливостей різко скорочується. Криза завжди неочікувана (принаймні, для однієї зі сторін), і напруга, що спричиняється нею, різко обмежує поле ініціатив, що розглядаються [4, С.308].

Не обходить О.Холсті і питання ресурсу інформації: «Адекватність комунікації залежить як від фізичної відкритості каналів комунікації, так і від «прагматизму комунікації» - чи є різниця в тому, що має на увазі кореспондент і яким чином це розуміє адресат. Наша здатність до сприйняття інформації і без зв'язку з кризою є обмеженою. Зростаючий об'єм інформації знижує вірогідність появи стратегічно вивірених рішень і збільшує кількість простих і моментальних рішень. Коли обсяг інформації, що отримується політичним діячем зростає, якість обробки відомостей падає через недосконалість системи комунікації, і відповідальна особа самовільно виділяє те, що їй здається особливо важливим» [4, С.309-310]. Врешті О.Холсті пропонує доволі оригінальний спосіб вирішення інформаційної проблеми: «Відповідальні особи можуть обійти обидва небезпечні ефекти як надлишок інформації, що надходить, так і її спотворення в процесі передачі – шляхом організації особливих комунікаційних каналів. Тут можливими є найрізноманітніші методики – від організації зв'язку безпосередньо між главами держав до залучення спеціальних емісарів або посередників» [4, С.312].

З усього вищеперерахованого можемо відзначити, що в умовах кризи деякі фази лінійно-циклічного процесу прийняття рішення дійсно можуть виявитись непотрібними. Але базові складові цього процесу – постановка проблеми, оцінка власних ресурсів, розробка та вибір альтернатив та реалізація рішення – все одно залишаються чинними. Вони просто можуть відбутись за більш короткий проміжок часу.

А от що дійсно може зазнати суттєвого зменшення – це кількість осіб, що здійснюють підготовку та прийняття рішення. Перелік цих осіб може скоротитися власне до особи, що приймає рішення, та його найближчих радників. На узгодження позицій з іншими органами влади просто немає часу.

Для кращого розуміння політичного лідерства у час кризи та розкриття впливу фактору особистості на зовнішню політику, деякі дослідники радять звернутися до поняття «харизми». На їхню думку, харизма є невід'ємною складовою лідерства під час кризи, а її феномен здатен покращити розуміння подій під час аналізу процесу прийняття рішень під час кризових ситуацій.

Підбиваючи підсумки викладеного вище, спробуємо дати відповідь на запитання, поставлене на початку статті – чи існує загальний алгоритм прийняття зовнішньополітичного рішення?

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

1. Відповідно до лінійно-циклічної моделі, існує п'ять основних стадій процесу підготовки і прийняття зовнішньополітичного рішення: 1) оцінка середовища; 2) постановка цілей та завдань; 3) розробка варіантів політичного рішення; 3) здійснення формального вибору; 5) запровадження рішення.

2. Існують інші варіанти моделей процесу розробки та прийняття

зовнішньополітичних рішень. Але навіть ті з них, які ставлять під сумнів лінійно-циклічний підхід, виділяють ті ж самі п'ять стадій прийняття рішення, які відбуваються не лінійним, а іншим (раундовим, паралельним) шляхом.

3. Процес прийняття зовнішньополітичних рішень під час кризових ситуацій має свою специфіку, яка, перш за все, характеризується обмеженістю основних ресурсів – часу, людей та інформації, що вимагає більш швидкого та «нетрадиційного» прийняття відповідних рішень. Крім того, під час кризових ситуацій суттєвим чином зростає роль особи, що приймає рішення, і критично зменшується кількість осіб, що готують зовнішньополітичні рішення.

Але навіть зважаючи на всі ці фактори, основні стадії прийняття зовнішньополітичного рішення залишаються незмінними – лише відбуваються за більш короткий проміжок часу та із залученням меншої кількості осіб. Таким чином, можемо говорити, що процес прийняття зовнішньополітичного рішення має схематичний алгоритм, який витримується на практиці. Відтак, дослідникам необхідно вивчати різні підходи до аналізу процесу прийняття зовнішньополітичних рішень.

Використані джерела інформації:

1. Жовква І. Прийняття зовнішньополітичних рішень як наука // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. Випуск 111, Ч.І (у двох частинах). – К.: Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, Інститут міжнародних відносин. – 319 с.
2. Дегтярев А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
3. Teisman G. Decision-Making Processes: Phases, Streams and Rounds Models // Public Administration. – 2000. - №4. - P.935-952.
4. 4.Холсти Оле Р. Кризисы, Эскалация, Война // Теория международных отношений: Хрестоматия / Сост., науч. ред. и коммент. П.А.Цыганкова. – М.: Гардарики, 2000. – 400 с.

Рецензент: Циватий В.Г., к.іст.н., доцент.