

Ж.О. Панченко

кандидат політичних наук,

доцент кафедри міжнародних медіакомунікацій та комунікативних технологій Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**ТЕОРІЯ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ
У МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИНАХ:
ОСНОВНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ТА
КОНЦЕПТУАЛЬНІ МОДЕЛІ**

Теорія прийняття рішень, що сформувалась як окремий напрям наукової діяльності в середині ХХ ст., досліджує процес вибору і пропонує спеціальні методи підвищення ефективності процесу прийняття рішень. Розробка відповідних методів прийняття рішень вимагає розгляду економічних, математичних, психологічних, політологічних, міжнародних та інших наукових сфер. Цей факт визначає міждисциплінарну природу науки про прийняття рішень. Для визначення теоретико-методологічних особливостей і специфіки прийняття політичних рішень у системі міжнародних відносин необхідно звернутися до становлення теорії прийняття політичних рішень і базових методологічних підходів і концептуальних моделей. Складний комплекс політико-управлінських наук, до складу яких належить і теорія прийняття політичних рішень, сформувався у США в другій половині ХХ ст. на межі предметних сфер трьох груп соціально-гуманітарних наук: соціально-політичної, когнітивно-епістемологічної та управлінської. До інтеграційного синтезу в соціально-гуманітарному знанні пізніше додалися математичні й кібернетичні дослідження операцій та обробки інформації. Існують два основні метапідходи до прийняття політичних рішень: нормативно-прескриптивний і дескриптивно-експлікативний. Крім підходів існують два кластери концепцій прийняття політичних рішень: холістський чи моноагрегатний і компонентний чи поліагрегатний. До процесів прийняття

політичних рішень у міжнародних відносинах можна застосувати методологічні підходи й концептуальні моделі загальної теорії прийняття політичних рішень.

Ключові слова: теорія прийняття політичних рішень, нормативно-прескриптивний підхід, дескриптивно-експлікативний підхід, холістські концепції, компонентні концепції, системи міжнародних відносин.

Поняттями підготовки й прийняття рішень займаються численні науки. Представники кожної сфери, зважаючи на специфіку завдань і методів, дають різноманітні визначення поняття «прийняття рішень». Економіка досліджує правила раціональної поведінки людей у завданнях вибору. Когнітивна психологія звертає увагу на особливості та межі людських можливостей при здійсненні вибору. Політологія вивчає механізми прийняття політичних рішень суб'єктами політичної системи. Теорія міжнародних відносин акцентує увагу на аналізі процесу прийняття політико-управлінських рішень у системі міжнародних відносин. Прийняття рішень є одним з напрямів прикладної математики, дослідження операцій і штучного інтелекту. Інформатика займається розробкою систем підтримки прийняття рішень, які здатні допомогти людині в завданнях вибору.

Теорія прийняття рішень, що сформувалась як окремий напрям наукової діяльності в середині ХХ ст., досліджує процес вибору, вивчає як людина приймає рішення і пропонує спеціальні методи та комп'ютерні системи з метою підвищення ефективності процесу прийняття рішень. Розробка відповідних методів прийняття рішень вимагає розгляду економічних, математичних, психологічних, політологічних, міжнародних та інших наукових сфер. Цей факт визначає міждисциплінарну природу науки про прийняття рішень.

Для визначення теоретико-методологічних особливостей та специфіки прийняття політичних рішень у системі міжнародних відносин варто звернутися до становлення теорії прийняття політичних рішень і базових методологічних підходів і концептуальних моделей.

У другій половині ХХ ст. вже відбулася детальна диференціація соціальних і гуманітарних наук, у самостійну галузь знань було виокремлено і політичну науку. Державне управління почало викладатись у багатьох західних університетах як окрема дисципліна. Поступово було накопичено достатню сукупність передумов, які дозволили даному напрямку формування та інституціоналізуватися в особливу дисципліну – теорію прийняття політичних рішень, що входить до політико-управлінських наук (policy sciences), як позначають їх в англо-американській спеціальній літературі [1, с. 52].

Складний комплекс політико-управлінських наук сформувався у США у другій половині ХХ ст. на межі предметних сфер трьох груп соціально-гуманітарних наук: соціально-політичної (політична, соціологічна й економічна науки); когнітивно-епістемологічної (філософія, психологія, інформаційно-комунікативні дослідження); управлінської (державне адміністрування, організаційна теорія, загальний менеджмент, військова наука). До інтеграційного синтезу в соціально-гуманітарному знанні пізніше додалися математичні й кібернетичні дослідження операцій та обробки інформації. Розглянемо основні методологічні підходи та концептуальні розробки, які створили передумови виникнення політико-управлінських дисциплін та інституціоналізації теорії прийняття політичних рішень.

Соціально-політична група. У межах політології дослідження прийняття політичних рішень базуються на біхевіоралістському та системному підходах, що від початку мали міждисциплінарний характер. Так, біхевіоралістська теорія політичної поведінки, розроблена Г. Лассуеллом, містить чимало запозичень із психології та соціології (мотиви, настанови, інтереси та цінності осіб, що приймають рішення, – ОПР. Водночас, праці Т. Парсонса «Соціальна система» (1951) та Д. Істона «Політична система» заклали основи використання системно-функціонального підходу для інтерпретації циклів державної політики та процесів прийняття політичних рішень. Велике значення для становлення політико-управлінського

аналізу мали запозичені методи економічних досліджень, що активно застосовувалися в оцінюванні ефективності державних рішень.

Когнітивно-епістемологічна група. Формування американської концепції прийняття рішень відбувалося під впливом філософії прагматизму та інструменталізму. Прагматична концепція «рішення проблем» Д. Дьюї слугувала основою для розробки моделей політико-управлінського циклу. Крім того, активно були задіяні і психологічні підходи: біхевіористський (Г. Лассуелл) та когнітивістський (Г. Саймон). У своїй роботі «Адміністративна поведінка» (1977) Г. Саймон ставить питання і про інформаційне забезпечення прийняття адміністративних рішень і раціоналізацію обробки інформації.

Управлінська група. У своєму дослідженні «Нова наука управлінських рішень» (1960) доктор політології Г. Саймон послідовно обґрунтовує ідею створення адміністративної науки як універсальної та загальної теорії прийняття рішень, принципи якої можна було б застосовувати як в управлінні державними організаціями, так і бізнес-структурами. У 1980–1990 рр. ХХ ст. популярності набула концепція «нового держуправління», що базувалася на ідеї запозичення провідних технологій бізнес-менеджменту та їх адаптації до роботи державних органів. Організаційна наука, яка формується з теорії, соціології та психології організацій, і методи дослідження операцій, які активно використовувались у військовому управлінні періоду Другої світової війни, також здійснили значний вплив на становлення теорії прийняття політичних рішень.

Російський дослідник А. Дегтярьов пропонує такі періодизацію розробки сучасної теорії прийняття політичних рішень: 1950–1960 рр. – формування вихідних підходів та концептів; 1960–1970 рр. – інституціоналізація напряму в університетську навчальну та наукову дисципліну; 1980–1990 рр. – розробка теоретичних та емпіричних напрямів, диференціація та спеціалізація сфер досліджень [1, с. 57]. Таким чином, теорія прийняття політичних рішень (ТППР) – це політико-управлінська наука, що вивчає на мультидисциплінарній основі механізми й закономірності публічно-державної політики і

розробляє принципи та методи підготовки, прийняття та здійснення публічно-державних рішень, що становлять політичний курс, у визначених проблемних ситуаціях для науково-інтелектуального забезпечення ефективності державного управління [1, с. 62]. Теорія прийняття політичних рішень перебуває на межі фундаментальної політичної теорії та порівняльної політології, з одного боку, а з другого – політичного аналізу, розробки технологій політичного менеджменту й управлінського впливу, тобто прикладної політології. У 1940–1960 рр. на міждисциплінарний характер бази теорії прийняття рішень звернули увагу засновники даного підходу Г. Саймон, Г. Лассуелл, І. Дрор і Ч. Ліндблом. Проблему міждисциплінарної основи політико-управлінських знань детально проаналізував І. Дрор, який виділив 23 наукові дисципліни, що становлять фундамент політичного управління. Усі дисципліни дослідник поділив на чотири групи: традиційні (історія, право та ін.); соціальні (психологія, соціологія, політична і економічна науки); нові міждисциплінарні сфери (менеджмент, системний аналіз, дослідження конфліктів і комунікацій тощо); абстрактні науки (логіка, семантика, філософія, етика, математика, статистика) [1, с. 65]. Ч. Ліндблом перерахував ключові питання визначених предметних сфер: психологія – як людина використовує свідомість при прийнятті рішень; економіка – як здійснити оптимальний вибір між альтернативами й отримати максимальну вигоду і т.д. Проте центральним питанням ТППР Ч. Ліндблом виділив саме природу політичного рішення – що і як отримують ті, хто володіє владою, і ті, хто їй підкорюється, що отримують суспільство й держава в цілому від прийняття тих чи інших політичних рішень.

В «Енциклопедії політико-управлінських досліджень» (1994) [2] зазначається, що вивчення державної політики передбачає як фундаментальні, так і прикладні дослідження. Це значне «предметне поле включає в себе, з одного боку, теорії, що описують і пояснюють політико-управлінський процес, а з другого – прескриптивні теорії, присвячені тому, як вплинути на той самий процес з метою підвищення його ефективності» [2].

Включення прикладних технологій до складу науки прийняття політичних рішень ставить проблему її співвідношення з такими частинами прикладної політології, як політичний аналіз (насамперед «аналіз рішень» (decision analysis) і політичний менеджмент (серед іншого числі розробка технологій лобювання або блокування законодавчих та адміністративних рішень). У контексті вищенаведеного перетинання предметів субдисциплін багато спеціалістів підкреслюють існуючу методологічну еkleктичність і слабку організованість знань у політико-управлінських дисциплінах, характеризуючи їх рівень як «дифузність», «аморфність» і навіть «повна фрагментарність» порівняно з такими класичними дисциплінами, як політологія, економіка та соціологія [1, с. 67]. А. Дегтярьов виділяє два критерії, що дозволяють упорядкувати предметне поле ТППР: статичний та динамічний. Перший критерій передбачає аналіз внутрішньої структури системи прийняття рішень, а другий – динаміку процесів її функціонування та розвитку.

Динамічний вимір прийняття політичних рішень. У 1960–1970 рр. з'являється одна з перших систематизованих спроб представити теорію прийняття рішень у вигляді динамічного циклу, що складається з функціонально взаємопов'язаних фаз управлінського процесу. Цей підхід засновано на моделях функціонування політичної системи Д. Ітона та Г. Алмонда. У динамічному вимірі дослідження розмежувалися за трьома основними напрямками: дослідження, пов'язані з формулюванням та вибором проектів політичних рішень; аналіз здійснення подібних проектів у політичній практиці; вивчення наслідків та оцінка результатів упровадження цих проектів (що передбачає застосування як фундаментальних, так і прикладних методів дослідження).

Російський дослідник П. Циганков зазначає, що аналіз процесу прийняття рішень у міжнародних відносинах, з одного боку, являє собою динамічний вимір системного аналізу міжнародної політики, а з другого – одну з центральних проблем соціальної науки в цілому і науки про міжнародні відносини зокрема [3, с. 70]. Вивчення детермінант зовнішньої політики без

урахування процесу прийняття рішень вважається автору неможливим, адже визначений процес є своєрідним «фільтром», через який особа, що приймає рішення, «пропускає» сукупність факторів, що впливають на зовнішню політику.

Статичний (структурний) вимір прийняття політичних рішень передбачає дослідження структури механізмів прийняття політичних рішень за такими напрямками: вивчення політико-управлінських мереж; вивчення проблемних комплексів; дослідження впливу середовища; вивчення інституціонально-інструментальних аспектів; когнітивний аналіз ролі цінностей, знань, норм, емоцій у прийнятті політичних рішень. Отже, структура ТППР виглядає дещо аморфною, що обумовлюється гіперкомплексною природою об'єкта вивчення і тісним зв'язком теорій, які розробляються, з політичною практикою, що постійно змінюється й ускладнюється. Подібна взаємодія теоретичного та практичного вимірів у системах державної політики обумовлює потрійну інтерпретацію феномену прийняття політичних рішень - як мистецтва, як науки та як професії. Теорія прийняття політичних рішень як наука складається з сукупності різноманітних знань, які можна впорядкувати за трьома типами: фундаментальні знання механізмів і закономірностей прийняття політичних рішень; прикладні знання технологій і методик; міждисциплінарні знання, що складають «середовище» для двох попередніх типів. Отже, використання фундаментальних моделей у ТППР дає змогу здійснювати функції опису, пояснення і передбачення, а використання прикладних технологій – виконувати завдання оцінювання, вказівки і наказування.

Прийняття політичних рішень – це складний динамічний процес, гіперкомплексна структура якого створює масштабну проблему для побудови адекватних теоретичних моделей. Цілісної концепції процесів прийняття політичних рішень досі не існує, зокрема, не існує подібної концепції і для прийняття політичних рішень у системі міжнародних відносин.

У рамках існуючих досліджень можна виділити два основні метапідходи до прийняття політичних рішень: нормативно-прескриптивний і дескриптивно-експлікативний.

Нормативно-прескриптивний підхід. У межах даної парадигми політичні дії оптимізуються за допомогою формальних правил, норм і процедур, завдання вибору розглядаються на рівні формального алгоритму. Переваги підходу: дозволяє раціоналізувати й оптимізувати процес прийняття політичних рішень (ППР); дозволяє чітко визначити оціночні критерії; дозволяє зробити математично чіткі розрахунки «прибутків» та «витрат» альтернативних варіантів рішень. Недоліки підходу – абстрагування від неідеальної політичної практики з її екстрараціональними факторами соціально-гуманітарного плану (індивідуальні й групові інтереси, цінності, емоції, традиції тощо).

Дескриптивно-експлікативний підхід. Увага фіксується не тільки на формалізованих нормах і процедурах, але й на тінювих механізмах і неформальних правилах гри. Державні органи – це арена боротьби різних індивідів і соціальних груп. У межах підходу враховуються різні фактори – соціальні мережі (об'єднання в межах суспільства), індивідуальні мотивації, макроекономічні умови, організаційні ієрархії, соціокультурні стереотипи тощо. Переваги підходу – орієнтація на детальний емпіричний аналіз, комплексність теоретичних моделей ППР. Недоліки – відсутність практичних висновків і рекомендацій.

У фундаментальних соціальних дослідженнях систем прийняття політичних рішень домінує дескриптивно-експлікативний підхід, а в прикладному політичному аналізі переважають нормативно-прескриптивні моделі, що виступають інструментом обґрунтування практичних рекомендацій для політиків. Проте більшість спеціалістів намагаються поєднати переваги двох підходів, враховуючи комплексний характер ТППР. Крім вищенаведених загальних підходів, існують два кластери концепцій прийняття політичних рішень: холістський чи моноагрегатний; компонентний чи поліагрегатний. В основі подібного розподілу міститься дуалістична природа державних організацій – одночасно системна (організаційна) цілісність і множина окремих індивідів і груп (конкуруючі суборганізації, індивіди з власним інтересами). Крім того, виникнення такого поділу пояснюється різною інтерпретацією структури державної

організації й змісту процесу державного управління. Холістський кластер – концепція «обмеженої раціональності» Г. Саймона; модель «мережевої структури» (Д. Ноук, П. Річардсон, Х. Хекло та ін.); модель «динамічного циклу» Дж. Андерсона, Б. Дженкінса; концепція «організаційного інституціоналізму» Дж. Марча, Дж. Олсена та ін. Компонентний кластер – «біхевіоралістська модель» Г. Лассуелла, Д. Лернера та ін.; модель «загальної раціональності» К. Ерроу, Е. Даунса; «інкременталістська модель» Ч. Ліндблома, Е. Вудхауза; модель «групової репрезентації» Р. Даля, Ф. Шміттера та ін. На першому етапі розробки концепцій прийняття політичних рішень з'являються біхевіоралістська модель Г. Лассуелла, когнітивістська концепція «обмеженої раціональності» Г. Саймона та концепція «інкременталізму» Ч. Ліндблома [4].

Отже, процес прийняття рішень – одна з центральних проблем науки про міжнародні відносини [3, с. 70]. Аналіз процесу прийняття політичних рішень є динамічним виміром системного аналізу міжнародної політики, вважає відомий російський дослідник П. Циганков. Вивчення детермінант зовнішньої політики є неможливим без урахування процесу прийняття політичних рішень, насамперед з огляду на прогностичні можливості. Процес прийняття політичних рішень є своєрідним «фільтром», через який особа, що приймає рішення (ОПР), пропускає сукупність факторів, які впливають на зовнішню політику держави.

Класичний підхід до аналізу прийняття політичних рішень у міжнародних відносинах складається з двох етапів. На першому етапі визначаються головні особи, що приймають рішення (голови держав, їх радники, міністри і т.д.), і їх ключові ролі. При цьому враховується, що кожен ОПР має радників, які мають змогу працювати з інформацією з інших відомств, тобто відбувається процес підготовки й підтримання прийняття рішень, а суб'єкт підготовки рішення є значно ширшою категорією, ніж ОПР. На наступному етапі здійснюється аналіз політичних уподобань ОПР з урахуванням їх світогляду, досвіду, політичних поглядів, стилю керівництва і т.д. Аналіз процесу прийняття політичних рішень у міжнародних відносинах часто

використовується для прогнозування можливої еволюції тієї чи іншої міжнародної ситуації, наприклад міждержавного конфлікту.

Ф. Брайар і М. Джалілі виокремлюють чотири основні підходи до аналізу процесу прийняття політичних рішень у міжнародних відносинах [3, с. 70–71].

Перший підхід – модель раціонального вибору, що передбачає здійснення вибору рішення єдиним раціонально мислячим лідером на основі національного інтересу. Передбачається, що ОПР діє з урахуванням цілісності та ієрархії цінностей, систематично відстежує можливі наслідки свого вибору, процес прийняття рішення є відкритим для будь-якої інформації, що здатна вплинути на рішення.

Другий підхід передбачає, що рішення приймається під впливом сукупності урядових структур, діючих відповідно до встановлених нормативних процедур. Рішення являє собою сукупність окремих фрагментів, а взаємодія урядових структур (особливості роботи з інформацією, різний авторитет і ступінь впливу і т.д.) виступає як перешкода процесу прийняття політичних рішень.

Третій підхід розглядає політичне рішення як наслідок торгу – складної гри між членами бюрократичної ієрархії, урядової структури і т.д., кожен представник якої має власні інтереси, позиції, уявлення про пріоритети зовнішньої політики держави.

Четвертий підхід звертає увагу на той факт, що в більшості випадках ОПР перебуває в складній ситуації, серед іншого в непростому оточенні інших суб'єктів політики, і володіє неповною інформацією щодо наслідків того чи іншого рішення.

З огляду на вищезазначене можна дійти висновку, що до прийняття політичних рішень у міжнародних відносинах можна застосувати методологічні підходи і концептуальні моделі загальної теорії прийняття політичних рішень.

Література

1. Дегтярев А.А. Принятие политических решений: учебное пособие / А.А. Дегтярев. – М. :КДУ, 2004. – 416 с.

2. White L. Values, Ethics and Standarts in Policy Analysis // Encyclopedia in Policy Studies / ed. by S. Nagel. – N.Y., 1994. – 872 p.
3. Цыганков П.А. Теория международных отношений : учеб. пособие / П.А. Цыганков. – М. : Гардарики, 2003. – 590 с.
4. Lindblom Ch., Woodhouse E. The Policy-Making Process / Ch. Lindblom, E. Woodhouse // Upper Saddle River. – 1993. – P. VII.

Decision making theory that has been established as a separate field of scientific research in the mid-twentieth century, explores the decision making process and offers specific techniques to improve the efficiency of decision-making. Development of appropriate methods of decision-making requires researching economic, mathematical, psychological, political, international and other scientific fields. This fact determines the interdisciplinary nature of the science of decision making. To determine the theoretical and methodological characteristics and specific of decisions making in international relations it is necessary to examine the establishment of the theory of political decision-making and basic methodological approaches and conceptual models.

Key words: theory of policy-making, regulatory and prescriptive approach, descriptive approach, holistic concepts, component concepts, the system of international relations.

Теория принятия решений, сформировавшаяся как отдельное направление научной деятельности в середине XX в., исследует процесс выбора и предлагает специальные методы повышения эффективности процесса принятия решений. Разработка соответствующих методов принятия решений требует рассмотрения экономических, математических, психологических, политологических, международных и других научных сфер. Этот факт определяет междисциплинарную природу науки о принятии решений. Для определения теоретико-методологических особенностей и специфики принятия политических решений в системе международных отношений необходимо обратиться к становлению теории принятия

политических решений и базовых методологических подходов и концептуальных моделей.

Ключевые слова: теория принятия политических решений, нормативно-прескриптивный подход, дескриптивно-эмпирический подход, холистские концепции, компонентные концепции, система международных отношений.