

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное агентство по образованию
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

И.Ю. Киселев, А.Г. Смирнова

Анализ принятия внешнеполитических решений

Учебное пособие

*Рекомендовано
Научно-методическим советом университета
для студентов, обучающихся по специальности Социология*

Ярославль 2008

УДК 327(075.8)
ББК Ф 4(0)я73
К 44

*Рекомендовано
Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2008 года*

Рецензенты:

М.С. Чудакова, доцент ЯГМА, кандидат исторических наук;
кафедра общей и социальной психологии ЯГПУ им. К.Д. Ушинского

Киселев, И.Ю. Анализ принятия внешнеполитических решений: учеб. пособие / И.Ю. Киселев, А.Г. Смирнова; Яросл. гос. ун-т. – Ярославль : ЯрГУ, 2008. – 108с.
ISBN 978-5-8397-0617-0

В учебном пособии представлена серия тематических разделов по проблеме принятия внешнеполитических решений. В них рассмотрены основные элементы решения, а также раскрыта их специфика применительно к внутри- и внешнеполитическим решениям. Представлены основные положения трех подходов к анализу политических решений – аналитического, когнитивного и политического. Изложено содержание теории перспективы и полиэвристической теории внешнеполитических решений. Каждая тема сопровождается перечнем вопросов и заданий для повторения, а также списком литературы, рекомендованной для углубленного изучения темы.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по специальности 040201 Социология (дисциплина «Анализ принятия внешнеполитических решений», блок ДС), очной формы обучения.

УДК 327(075.8)
ББК Ф 4(0)я73

ISBN 978-5-8397-0617-0

© Ярославский государственный университет, 2008

Предисловие

Вопрос о том, почему политик принял именно данное решение в сфере внешней политики и международных отношений, представляет собой один из самых обсуждаемых и в средствах массовой информации, и в научных работах, и аналитических отчетах. Важность поиска ответа на данный вопрос определяется, прежде всего, масштабом последствий выбора, сделанного политиком. От принятого решения зависит характер отношений между союзниками или соперниками, начало конфликтов или установление мира, а подчас – существование государства, от имени которого выступает политический лидер. Кроме того, понять причины, побудившие государственного деятеля принять то или иное решение, важно и потому, что, как правило, он делает выбор из ряда альтернативных вариантов действия в сложившейся ситуации. Поэтому интерес представляет и то, почему все альтернативы, кроме одной, были отброшены. Ведь зачастую оппозиция, СМИ, общественность и ученые полагают, что политик совершил не самый удачный выбор.

В этой связи анализ принятия внешнеполитического решения должен быть направлен на поиск ответов на следующие основные вопросы: Какое решение было принято? Как оно было принято? Под влиянием каких факторов? Почему другие альтернативы оказались нежизнеспособными? Каковы последствия сделанного выбора? Какое значение он имел для внутривнутриполитической ситуации в стране? Ее положения в мире? Ситуации в регионе и мире в целом?

Рассмотрев научные наработки по проблеме принятия внешнеполитических решений, Д. Силван и С. Чан предлагают матрицу анализа данных решений, включающую три уровня: *аналитические сущности, уровень анализа и результат аналитической работы*¹. Иначе говоря, данная матрица содержит представление

¹ Chan S., Sylvan D. Foreign Policy Decision-making: An Overview // Foreign Policy Decision-making: Perception, Cognition, and Artificial Intelligence / ed. by D. A. Sylvan, S. Chan N.Y.: Praeger, 1984. P. 1–24.

о том, что должно быть изучено, на каком уровне и с какой целью. Рассмотрим кратко названные элементы.

Принятие решений трактуется как процесс, на конечный результат которого влияет ряд факторов, представляющих собой некие аналитические сущности. Среди них Д. Силван и С. Чан называют восприятие, память, представления о мире, выбор и управление. Влияние перечисленных элементов на процесс принятия решений не вызывает сомнения. Политический мир отличается высокой сложностью. При этом способность субъекта понять происходящие события ограничена, особенно если ему приходится принимать решение в стрессовой ситуации в условиях дефицита времени. Для того чтобы справиться со сложной ситуацией, сделать ее более простой и управляемой, субъект использует целый набор когнитивных инструментов, позволяющих ему решить данную задачу. Поэтому, чтобы понять, как принималось внешнеполитическое решение, необходимо рассмотреть познавательные процессы, изучить представления субъекта о природе политического мира.

Второй параметр матрицы анализа внешнеполитических решений связан с уровнем анализа. В зависимости от целей исследования объектом изучения могут стать решения, принятые лидером страны, малыми группами, организациями. Кроме того, в центре исследования подчас находятся национальные особенности процесса принятия решений.

Проблема определения субъекта принятия политических решений содержит три основных аспекта. Во-первых, процесс принятия политических решений предполагает распределение задач среди различных должностных лиц, одни из которых занимаются поиском и анализом информации, другие – подготовкой вариантов решения, третьи – их утверждением, четвертые – осуществлением и контролем. Целесообразно ли в этой связи пытаться найти какого-то конкретного субъекта, принимающего данное решение? Или относительно принятия политических решений речь всегда должна идти о *взаимодействии* политических лидеров, представителей различных организаций, министерств и ведомств?

Предисловие

Во-вторых, практика принятия политических решений вступает в противоречие с тем, как данный процесс представлен на теоретическом уровне. Как правило, существующие теории предполагают, что решения принимает индивид. Чем отличается процесс принятия политических решений с участием *коллективных субъектов*, групп, существующих на постоянной основе (например, министерство иностранных дел)? Процесс принятия политических решений, предполагающий *взаимодействие представителей различных ведомств* (Совет безопасности РФ)?

В-третьих, проблема субъекта политических решений обуславливает также и постановку вопроса о том, как *эмпирически* определить, кто (индивид, постоянно функционирующая группа или временно созданная группа) принял данное конкретное решение? Поиск ответа на поставленный вопрос осложняется, с одной стороны, отсутствием надежных методик. С другой стороны, в определение «истинного» субъекта принятия решений вмешивается формально закреплённое между представителями различных ведомств распределение обязанностей. Например, тот факт, что внешнеполитические решения находятся в сфере компетенции МИДа, не позволяет автоматически исключить из перечня возможных субъектов представителей других правительственных структур, партий, групп заинтересованных лиц.

Отмеченные аспекты проблемы субъекта принятия политических решений рассматриваются в работе М. Херрман и Р. Херрманна². Основным конструктом предложенного авторами подхода к определению субъекта является понятие «*элементарной единицы принятия решения*». Авторы подчеркивают, что решения могут приниматься *индивидами, группами* или несколькими *взаимодействующими субъектами* (например, представителями различных ведомств), которые, во-первых, обладают *возможностью вкладывать ресурсы или отказывать в их выделении* для разрешения внешнеполитических проблем. Во-вторых, субъекты должны располагать *силой и полномочиями предот-*

² Herrman M., Herrman R. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry // International Studies Quarterly, 1989. Vol. 33. № 4. P. 370–371.

вернуть возможность того, чтобы другие акторы смогли бы открыто изменить направление уже принятого решения без существенных для них затрат. Таким образом, сформулированное определение позволяет сделать вывод, что субъектом принятия решений станет актор, который продемонстрирует своего рода «самодостаточность» в урегулировании проблем в той или иной сфере.

М. Херрман и Р. Херрман также разработали методику, предназначенную для определения субъекта принятия решений в данной конкретной ситуации. Создание методики осуществлялось с учетом ряда допущений. Во-первых, «элементарная единица решения» может *меняться* от одной проблемы к другой. Во-вторых, даже если актор обладает всеми возможностями стать субъектом принятия решений (то есть наделен характеристиками «элементарной единицы решения»), *он может предпочесть не участвовать* в процессе принятия решения. В-третьих, определенные *особенности ситуации* располагают к тому, чтобы именно данный актор стал субъектом принятия решений. Например, в кризисных ситуациях окончательное решение принимается при непосредственном участии главы государства. В-четвертых, определение субъекта принятия политических решений представляет собой *конструирование суждения*. Анализируя внешнеполитическое решение, исследователь должен найти аргументы в пользу выбора той или иной «элементарной единицы решения».

Третий параметр матрицы принятия внешнеполитических решений представлен целью аналитической работы: описанием решения, его объяснением, прогнозированием будущих решений или формулировкой рекомендаций относительно совершения выбора. Хотя отмеченные цели и не являются взаимоисключающими, тем не менее анализ решения во всех случаях будет иметь свою специфику. Например, даже рассматривая процесс принятия решений в рамках данной матрицы, можно предположить, что при объяснении совершенного политиком выбора больший вес будут иметь познавательные процессы субъекта, в то время как при прогнозировании решения и формулировке рекомендаций – анализ объективных внутри- и внешнеполитических факторов.

Оглавление

Предисловие	3
Раздел 1. Принятие внешнеполитических решений: основные характеристики.....	7
<i>Тема 1. Особенности политических решений</i>	<i>8</i>
<i>Тема 2. Внешнеполитические решения.....</i>	<i>21</i>
<i>Тема 3. Факторы принятия внешнеполитических решений</i>	<i>35</i>
Раздел 2. Теории принятия внешнеполитических решений ..	51
<i>Тема 4. Аналитический подход к принятию решений.....</i>	<i>52</i>
<i>Тема 5. Интуитивный подход к принятию решений</i>	<i>62</i>
<i>Тема 6. Политический подход к принятию решений</i>	<i>73</i>
<i>Тема 7. Процесс принятия решений в теории перспективы.....</i>	<i>90</i>