

4.3 СТРАТЕГІЧНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Ржевська Ніна Федорівна, док. політ. н., професор, завідувач кафедри міжнародних відносин, інформації та регіональних студій, ФМВ, Національний авіаційний університет, Україна, Київ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7671-3221>

E-mail: nina.rzhevska@npp.nau.edu.ua

Ємець Валентина Олександрівна, старший викладач кафедри міжнародних відносин, інформації та регіональних студій, ФМВ, Національний авіаційний університет, Україна, Київ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6988-6909>

E-mail: valentya.yemets@npp.nau.edu.ua

***Анотація.** Стратегічне прогнозування потрібне для того, щоб зробити зовнішню політику держави стабільною й послідовною, а отже – ефективною. Політика держави з чітко визначеними цілями, що послідовно здійснюється за наявності інших рівних умов, є впливовішою в міжнародних відносинах, ніж політика прагматична, що не має чіткої стратегії і прямує від однієї перспективи до іншої. Стратегічний прогноз, серед переважаючих шляхів представлення альтернатив варіантам державної політики, виділяється практичністю, гнучкістю і ситуативністю, адресністю, концентрацією зусиль на прийнятті рішень зовнішньополітичного характеру, а також деталізацією політичних кроків і процедур, представленням значної кількості питань для розгляду, виділенням складності та концентрованим наданням наукового статусу політиці, як об'єкту дослідження. Ефективним таке прогнозування є за умови можливості постійного корегування прогнозів з урахуванням найновішої інформації. Прогнозування не можна розглядати як безумовну констатацію, що характеризується дієсловами «буде» чи «станеться», воно повинно має бути умовним діяльнісним інструментом, що вкладається у формулу – прогнозоване може бути або станеться за певних умов. Ми наполягаємо, що відмінною рисою стратегічного прогнозування є те, що йому необхідно доводити й обґрунтовувати перед політичним істеблішментом свою потрібність і необхідність нині й саме в даний момент, адже показати могутність і правдивість своїх прогнозів він зможе лише в майбутньому. До всього, обов'язковим атрибутом ефективності стратегічного прогнозу є мінімальна політична заангажованість дослідника-прогнозіста. Отже, суб'єктивна природа стратегічного прогнозування містить у собі унікальні елементи, саме ті, що роблять прогнозний продукт самотутнім.*

Ключові слова: *прогнозування, політичне прогнозування, стратегічне прогнозування, ефективність прогнозування, державна політика, зовнішня політика, зовнішньополітичне рішення.*

Вступ

Найбільш ефективною є та державна політика, яка у прийнятті зовнішньополітичного рішення, максимально об'єктивно оцінює сучасний стан системи міжнародної взаємодії, послуговується досвідом минулого й передбачливо враховує сприятливі фактори і можливі перешкоди, що можуть виникнути. Прогнозування, що забезпечує потреби міжнародних відносин, куди, першочергово, включено стратегічне прогнозування, є найскладнішим різновидом гуманітарного прогнозування.

Динаміка сучасних глобальних, а отже, – субконтинентальних і субрегіональних змін, є настільки стрімкою, масштабною й глибокою, що може бути вагомою підставою, щоб вести розмову про ущільнення й стиснення сучасного геополітичного простору. Подібна ситуація створює нову проблему – наш розум починає відчувати зростаючу потребу в реальній оцінці віртуальної картини майбутньої світобудови й майбутнього світопорядку. До прикладу з найбільш актуального на нині, – висновки фахової прогнозної експертизи щодо майбутніх перспектив нинішньої ситуації нехтування і зневагою російським агресором усіх норм міжнародного і природного права по-особливому, очікувані.

Перспективи майбутнього є важливими у здійсненні зовнішньої політики, бо однією з найбільше характерних ознак нашого часу є постійне прагнення й намагання безпосередньо вирішити питання майбутнього людства. Багатовимірні обґрунтування характеристик прогнозування зовнішньої політики держави представлені в працях К. Волтца, Р. Даллека, Ф. Зелікова, П. Кенеді, Р. Кеохейна, Г. Кіссінджера, Ч. Краутхаммера, Дж. Маккорміка, Дж. Міршеймера, Г. Моргентау, М. Олбрайт, К. Райс, Д. Розенау, Дж. Фрідмана, теоретиків і практиків вітчизняної аналітики: І. Бутовської, В. Горбатенка, Ю. Кальниша, О. Литвиненка, Б. Парахонського, І. Петренка, С. Телешуна, В. Фесенка, В. Чалого.

Та, попри це, є проблема, – майбутньому не приділено належної уваги в зовнішньополітичних концепціях держав і просто – в політичному мисленні. Фахівці констатують: «у держав відсутнє розуміння розвитку майбутнього» [6, с.102], а відповідно, – за відсутності належних знань про майбутнє, – складно приймати активну участь у його формуванні. Саме це й вимагає зосередження уваги на теорії і практиці прогнозування в сфері зовнішньої політики, що актуалізовує визначену нами проблему.

Саме тому, *метою даного дослідження* є визначення та розкриття ролі стратегічного прогнозування в забезпеченні зовнішньої політики держави.

Результати наукового дослідження

Прогнозні дослідження в політиці: причини появи. Потреби в політичних прогнозах, завжди мають вагомі мотиви, у першу чергу, масштабного характеру. Практика управління зовнішньополітичними процесами підтверджує – чим вищий рівень прогнозування, тим ефективнішим і результативнішим є планування й управління. Для органів вищого політичного керівництва наявність стратегічних прогнозів означає можливість отримати передбачення траєкторії розвитку політичних подій міжнародного масштабу.

Прогнозування необхідне для того, щоб зробити політику стабільною й послідовною, а отже – ефективною. Політика з чітко означеними цілями, що втілюється послідовно, за наявності інших рівних умов, є значно впливовішою в міжнародних відносинах, ніж політика прагматична, що не має чіткої перспективи, а тому прямує від однієї перспективи до іншої [2, с. 143-147].

Проблематика прогнозних досліджень у міжнародних відносинах протягом останніх років стала особливо значимою. Вироблення механізмів і засобів, що могли би дозволити прогнозувати кризові ситуації та потенційні конфлікти, стає життєво-важливим завданням для політиків міжнародного експертного співтовариства.

Наука про політику ґрунтується на тому, що кожна концептуальна ідея, покладена в основу діяльності влади, має певні наслідки для держави і суспільства, а діяльність глобальних акторів міжнародної системи на світових і регіональних просторах суттєво підвищує свою результативність впливом на дво- і багатосторонні відносини, стан їхньої стабільності чи навпаки, політико-правове і нормативне забезпечення можливостей міжнародних організацій у прийнятті та реалізації загально значимих рішень. Відтак, національні політичні й державні діячі активних держав-учасниць світової політики стають зацікавленими в постійному й адекватному концептуальному забезпеченні своїх стратегій на міжнародній арені. З цією метою використовують потенціал аналітичних інституцій, зокрема, «мозкових центрів», де співробітники на постійних засадах досліджують реальні події в своїх країнах і за кордоном, маючи на меті встановлювати загальні напрями політики, наповнюючи її саму й політиків певними ідеями (розробляють стратегічні прогнози).

Що стосується стратегічного прогнозування, то воно, як усі складні типи політичної й соціальної активності має подвійну природу. Мова йде не про біполярність, яка передбачає існування двох протилежностей, а про подвійність – наявність об'єктивної і суб'єктивної частини. Об'єктивна – включає елементи, що є невід'ємними атрибутами, завдяки яким стратегічний прогноз може розрізнятися за масштабами, як регіональний або глобальний та за галуззю дослідження (бізнес, військова, політична сфера). У всіх випадках об'єктивні моменти присутні й не можуть бути прогнозовані. Суб'єктивна

природа стратегічного прогнозування містить у собі унікальні елементи, саме ті, що роблять прогнозний продукт самотутнім. До них можна віднести особовий склад експертів, які здійснюють дослідження, загальний контекст, у межах якого проводяться ці дослідження, специфічні риси регіону, вимоги конкретного замовника та інше. Об'єктивна й суб'єктивна складова взаємодіють між собою, а результатом цієї взаємодії є неперервні зміни обох іпостасей стратегічного прогнозу.

Стратегічний прогноз потребує всебічної й цілісної оцінки явища, підпорядкування й узгодження процесів, що протікають на кількох рівнях і в кількох площинах. Ми наполягаємо на тому, що особливою рисою стратегічного прогнозування є те, що йому необхідно доводити й обґрунтовувати перед політичним істеблішментом свою потрібність і необхідність нині й саме в даний момент, зважаючи, що показати могутність і правдивість своїх прогнозів він зможе лише в майбутньому. Це означає, що такий тип прогнозування потребує присутності на політичній арені не лише політичного, а й державного діяча, який міг би заглянути за горизонт своєї особистої кар'єри.

У свою чергу, аналітики з корпорації «REND» стверджують, що поява таких політиків у XXI столітті є досить поодиноким, що й змушує розробляти підходи, які б дозволили стратегічному прогнозуванню розвиватися й за відсутності таких особистостей.

Наприклад, у середовищі американського розвідувального співтовариства, завдання зі стратегічного прогнозування виконує спеціально сформована при Раді з національної розвідки «Група стратегічного майбутнього». Завданням цієї групи є не просто демонстрація відповідної активності, а й формування культури стратегічного прогнозування в розвідувальному співтоваристві США.

Зовнішня політика, представлена як певний процес, що включає розробку, прийняття і практичну реалізацію владними структурами інтересів тієї чи іншої держави на міжнародній арені. Його невід'ємною складовою завжди залишатиметься забезпечення стратегічними прогнозами національної безпекової стратегії, відповідних власних безпекових інтересів і цілей із урахуванням позицій союзників та існуючих і потенційних викликів і загроз.

Оскільки, розробка, прийняття і реалізація політичних рішень різних рівнів відбувається, переважно, в межах усталених і публічно проголошених норм та відомих обставин, ми вважаємо, що зовнішня політика є, насамперед, прерогативою історико-політологічних досліджень, а стратегічне прогнозування можна розглядати як концентроване зусилля, спрямоване на виявлення та дослідження ключових властивостей саме альтернативних версій зовнішньополітичного курсу держави [3].

Такий підхід оцінювання стратегічного прогнозування стає вирішальним у критичних ситуаціях для певної держави чи міжнародних

відносин і міжнародної системи в цілому. Йдеться не тільки про виявлення і подання певних зовнішньополітичних цілей та особливостей відповідної діяльності, а також – про мотивації сил, що їх визначають і здійснюють, про оцінювання причиново-наслідкових зв'язків між цілями і мотивами, з одного боку, та ефективністю зовнішньополітичних дій, з іншого.

Наступною, дуже важливою, за значенням, функцією стратегічного прогнозування, вважають ідентифікацію і чітке представлення нових цілей, що ставить перед собою держава чи міжнародна організація, або ж включення поправок у старі цілі та модифікацію, здійснюваних у зовнішньому світі дій.

І, нарешті, стратегічне прогнозування кожного разу сприяє ефективному порівнянню і співставленню механізмів досягнення стратегічних цілей із використанням альтернативних підходів на засадах остаточного цілісного вибору з кількох версій.

Окрім того, стратегічне прогнозування у своїй глибинній сутності та оригінальності найкраще пізнається саме через постановку ключових питань, на які в процесі дослідження шукає відповіді прогнозист. У цьому випадку найбільш відповідною є думка Р. Куглера, яку ми доповнюємо авторським міркуванням – обов'язково враховувати особливості світосприйняття представника конкретної держави, яка досить тривалий час переживає складний і критичний перехідний етап становлення й розвитку зовнішньої політики та пошуку механізмів її прогнозування.

Причини вибору пріоритетного набору механізмів окреслених цілей. У цьому сенсі першим завданням, традиційно, виступає й має зберігати свою пріоритетність чітке й максимально відповідне вимогам та потребам суспільства визначення цілей, яких необхідно досягнути завдяки провадженню певного зовнішньополітичного курсу, а також причини вибору саме такої стратегічної парадигми.

Наступне, відповідно ступеню значимості, слідує потреба в з'ясуванні причин вибору того чи іншого пріоритетного набору механізмів досягнення вже попередньо окреслених цілей і необхідних для цього ресурсів та їх загальної вартості для держави, суспільства й громадян.

Третім завданням є обґрунтування підстав існування та появи довіри до запропонованих механізмів реалізації розроблених і проголошених цілей на засадах верховенства демократичних норм, прав людини, національних інтересів.

Далі слідує з'ясування й аргументація потенційних наслідків здійснюваної зовнішньої політики, реалізації намірів.

Потім слідує аргументоване цілісне визначення меж ефективності обраного зовнішньополітичного курсу та представлення політикам і суспільству тих цілей і механізмів, застосування яких може стати помилковим і, навіть, руйнівним.

Шосте – повторна спроба оцінити зв'язок між затратами на реалізацію поставлених цілей та їх ефективністю, включно з пропозицією відмовитися від другорядних завдань та сконцентрувати ресурси і можливості, щоб досягти основне.

Наступний етап – виявляються ризики для національних інтересів, що можливі унаслідок потенційного провалу обраних механізмів чи помилці в представленні базових і другорядних цілей.

Восьме – обов'язкове врахування можливості згубного впливу реалізації однієї з визначених цілей на досягнення цілей у інших сферах життєдіяльності держави і суспільства.

Має бути максимально цілісний підхід до презентації цілей і засобів їх реалізації з умовою концентрувати особливу увагу на тих аспектах, що є найбільш перспективними.

Десяте – це співставлення, задля порівняння й пошуку додаткових шляхів підвищення ефективності обраної чи пропонованої політики, власних проєктів із уже існуючими

Одинадцять – таке ж, як і на попередньому етапі, порівняння вартості чи затратності пропонованого певним дослідником зовнішньополітичного курсу з вартістю і затратністю тієї міжнародної політики, що вже проводилася державою, або ж пропонується іншими науковими школами, «мозковими центрами» чи окремими вченими.

Дванадцять – концентрація аналітичних зусиль на пошуках варіативних сценаріїв на випадок неможливості досягнення поставлених цілей тими політичними силами, які перебувають при владі, а також доведень низькій вірогідності їхньої заміни в органах державного управління «більш відповідними» партіями і діями.

І, нарешті, представлення цілісної картини стану й перспектив із урахуванням усіх елементів стратегічного прогнозу, представлених вище, з метою розробки остаточної версії положень, висновків і рекомендацій.

Стратегічний прогноз вирізняється серед домінуючих суб'єктивних шляхів представлення альтернатив варіантам державної політики більшою практичністю, гнучкістю і ситуативністю, адресністю, концентрацією зусиль на прийнятті рішень зовнішньополітичного характеру й механізмах їх реалізації замість «пошуку істини», деталізацією політичних кроків і процедур, представленням надмірної кількості питань для розгляду, виділенням складності та концентрованим наданням наукового статусу об'єкту дослідження, яким є політика.

Обов'язковим атрибутом ефективності стратегічного прогнозу, на нашу думку, є мінімальна політична заангажованість дослідника. Прогностична робота в рамках виконання заздалегідь представленої жорсткої схеми цілі – механізми їх досягнення, зазвичай, веде до мінімальної і короткотривалої ефективності, а часто – до прямого обману суспільства авторитетом науки чи

науковця. [1, с.38-40] Обов'язковим є паралельне застосування системного підходу й стратегічного аналізу, яких у конкретному випадку вибору об'єкта і предмета дослідження розглядають не окремо, а як складову стратегічного прогнозування.

Залежність державної політики від прогнозів: американський досвід. Досвід прогнозного забезпечення зовнішньої політики США провідними науково-дослідницькими центрами цієї держави засвідчує, що відмова владних інститутів чи політичних партій Сполучених Штатів від застосування представлених незалежними науковцями рекомендацій, може призвести до не бажаних наслідків. Те ж саме можемо стверджувати про відносно низьку ефективність стратегічного прогнозу, спрямованого на внесення поправок до окремих елементів запланованого і впроваджуваного діючою адміністрацією Сполучених Штатів зовнішньополітичного курсу. Річ у тім, що традиційно реалізація публічно проголошеної президентом і його урядовим кабінетом програми дій і визначених у ній цілей, з ідеологічних і рейтингових міркувань мало залежить від оригінальної інтерпретації науковців та експертів.

До того ж, новий напрям у зовнішній і безпековій політиці, зазвичай, не може бути втілений у життя й успішно реалізований за час перебування при владі діючої політичної сили, президента і конгресу Сполучених Штатів. Із цих причин, «мозкові центри» поєднують у своїй роботі поточні дослідницькі проекти, котрі мають на меті внесення певних поправок до існуючих програм та проектів влади, і так звані, перспективні розробки, що мають суто академічний характер. Для конкретного президента й уряду підтримка, саме перспективного підходу означає можливість урахувати, та реалізація академічного замислу. Однак, такі ситуації трапляються не часто, з огляду на те, що час, особливості світосприйняття, ідеологічні пріоритети і дії нових керівників держави вносять суттєві корективи до стратегії зовнішньої політики США та її геополітичних пріоритетів.

У якості прикладу перспективного підходу державних діячів США прийнято вважати той, що був застосований Р. Макнамарою – міністром оборони США в адміністраціях Дж. Кеннеді та Л. Джонсона, які діяли на завершальному етапі в'єтнамської війни [7]. Та, не будучи надто обізнаним у питаннях національної оборони, він, як обдарована особистість, з подачі корпорації «REND», дуже швидко освоїв предмет своєї нової сфери діяльності і прийшов до висновку про доцільність стратегічного прогнозування як управлінської філософії, що поставила б під питання домінуючі концепції ведення агресивних дій, спонукала б до вибору альтернативних варіантів забезпечення національних інтересів США у віддалених регіонах планети.

Стратегічне прогнозування передбачає використання значного обсягу емпіричного матеріалу, без чого не можливо точно описати і пояснити певні феномени зовнішньої політики. Його здійснення передбачає використання

нормативного, чи близького до нього – прескриптивного методу. Оскільки, нормативний метод (на відміну від прескриптивного) доволі широко представлений в українській політичній науці, доцільним буде дати йому коротке пояснення, виходячи з класичної позиції Дж. Файста [5, с.592-603]. З огляду на його переконання, прескриптивний аналіз вирізняється наперед визначеною метою, що ставиться перед дослідником, і саме тому в англomовній версії часто застосовується синонімічне «аналіз рішень» [4, с.679-695]. Саме такий аналіз є підґрунтям для створення стратегічних прогнозів.

Отже, маємо справу все з тим же політико-системним аналізом, але в більше звуженій версії – дослідження певних державних рішень стратегічного характеру. Нелінійний характер державних документів і постанов органів влади завжди змушує дослідників рахуватися з існуючими та можливими альтернативними версіями й подавати саме їх на розгляд правлячих політичних сил чи політичних партій. Прескриптивний аналіз не допускає заздалегідь визначених висновків. Останні формуються на засадах співставлення окремих позицій рішень, що аналізуються, та поданні додаткових рекомендацій щодо їх поліпшення і підвищення ефективності.

Провідні американські дослідницькі центри саме таким чином суттєво підвищують точність своїх розробок, оцінок і висновків. По суті, вони у конкретній дослідницькій діяльності відмовляються від маніпулювання численними назвами і визначеннями методів політичної науки, накопиченими за останні десятиліття, особливо після виходу в світ класичної монографії розробника реалістичної парадигми міжнародних досліджень Г. Моргентау [8].

Висновки

Таким чином, стратегічний прогноз вирізняється серед домінуючих суб'єктивістських шляхів представлення альтернатив варіантам державної політики більшою практичністю, гнучкістю і ситуативністю, адресністю, концентрацією на прийнятті рішень зовнішньополітичного характеру й механізмах їх реалізації замість «пошуку істини», деталізацією політичних кроків і процедур, представленням надмірної кількості питань для розгляду, виділенням складності та концентрованим наданням наукового статусу об'єкту дослідження, яким є політика.

Ефективне політичне прогнозування можливе лише за умов постійного корегування прогнозів, беручи до уваги найновішу інформацію. Прогнозування не можна розглядати як безумовну констатацію, що характеризується дієсловами «буде», «станеться». Воно має слугувати як умовна, інструментальна діяльність, що вкладається у формулу: «Може бути або станеться за певних умов».

Прогнозист у царині політики виступає в ролі технолога, який показує за яких саме умов і за допомогою яких засобів можна досягнути того чи іншого, бажаного, стану майбутнього [2], саме тому стратегічний прогноз є

підґрунтям цілісності при постановці наукової проблеми та її розв'язанні, поєднує в собі теоретичні, концептуальні й прикладні цілі та завдання, дає можливість вийти на максимально точні положення, узагальнення і висновки, пройшовши перевірку втіленням у конкретні зовнішньополітичні дії держави.

Попри всю незаперечність необхідності використання стратегічних прогнозів у сфері зовнішньополітичної взаємодії, з огляду на досягнення реальних результатів прогнозування, їх не можна та й не варто абсолютизувати. Особливості способів їх вироблення накладають принципові обмеження на їхні можливості; адже – не всі політичні процеси однаковою мірою піддаються прогнозним оцінкам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Горбатенко, В. П. (2006). Поетапний цикл здійснення прогнозів. Політичний менеджмент. №2. С.37-44.
2. Горбатенко, В.П. (2019). Футурологія і політика. Монографія. Київ «Академвидав». 288 с.
3. Петренко, І.І. (2018). Аналітичні центри як суб'єкти формування публічної політики: монографія. Київ: Вадим Карпенко. 359 с.
4. Howard, R.A. (1988). Decision analysis: Practice and promise. Management Science. Vol 34. P. 679-695.
5. Fiet, J.O. (2007) A Prescriptive Analysis of Search and Discovery. Journal of Management Studies. Vol. 44. Issue 4. P. 592-611.
6. Kugler, R. L. (2006). Policy Analysis In National Security Affairs: New Methods for a New Era. Washington, DC: National Defense University Press. 639 p.
7. McNamara, R. S (January 21, 1961 – February 29, 1968). 8th Secretary of Defense Kennedy and Johnson Administration. Histories of the Secretaries of Defense. Available at:http://www.defenselink.mil/specials/secdef_histories/bios/mcnamara.htm.
8. Morgentau, H. (1978). Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. York NY: Alfred A. Knopf. 752 p.