



ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ В СЕРЕДНЬОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ: СПРОБА ПОЛІТИЧНОГО ПРОГНОЗУ

**ФЕДУНЯК С. Г.,
доктор політичних
наук, професор**

*Чернівецький
національний
університет
імені Юрія Федьковича*

Розвиток системи міжнародних відносин на початку XXI століття відзначається наростанням викликів і загроз глобального характеру і водночас відсутністю стабільної структури, що все ще перебуває в стані формування. Така ситуація, з одного боку, спричинює додаткові труднощі для новосформованих держав, які ще не утвердилися в якості помітних суб'єктів міжнародних відносин. З іншого боку, відсутність жорсткої "фіксації" міжнародної системи при вірній обраній стратегії відкриває перед ними додаткове "вікно можливостей" для реалізації зовнішньополітичних цілей. Саме в такому становищі знаходиться Україна, яка нагально потребує вироблення стратегії зовнішньої політики, що враховувала б основні тенденції внутрішнього розвитку, а також специфіку розгортання міжнародних соціально-економічних і політичних процесів.

Формування дієвої стратегії неможливе без створення альтернативних моделей зовнішньої політики, а це, у свою чергу, вимагає виявлення суті і характеру зовнішніх і внутрішніх чинників, що безпосередньо впливають на процес стратегічного планування і моделювання. Успішна розробка стратегії ускладнюється, по-перше, непередбачуваністю й швидкоплинністю суспільних процесів, і, по-друге, недостатньою науковою забезпеченістю стратегічного планування. Незважаючи на певний поступ у розвитку політичного аналізу та прогнозування в Україні за період незалежності¹, на даний час практично відсутні дослідження в галузі прогнозу зовнішньої політики, особливо на тривалу перспективу, на що звертають увагу ряд експертів². Документи доктринального характеру, чи такі, що на них претендують, хибують нечіткістю, розмитістю і відсутністю визначених часових параметрів³.

Причинами їх недоліків фахівці називають, зокрема, несформованість у суспільстві консенсусу еліт щодо базових стратегічних пріоритетів державного розвитку, цілей системи як такої; недостатню фінансову і матеріальну підтримку діяльності аналітичних структур з боку влади та бізнес-груп; закритість і непрозорість процедури підготовки та прийняття багатьох рішень політичною елітою; низьку зацікавленість органів державної влади в послугах незалежних аналітичних структур тощо⁴. Багато експертів сприймають існуючу ситуацію як даність і тому вважають, будь-який прогноз може бути лише короткостроковим, оскільки, на їхню думку, в українській політиці відсутній навіть найменший тренд або визначена кінцева мета, прийнятна для головних політичних акторів⁵.

Серед досягнень вітчизняної політичної аналітики й прогнозування варто виділити роботи фахівців Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД). Вони зосереджуються переважно на розробці внутрішніх соціально-економічних стратегій⁶, проблем стратегії національної безпеки країни⁷, а також окремих аспектах зовнішньої політики України з елементами прогнозу⁸. Серйозним і глибоким підходом, зокрема, вирізняється аналітичне дослідження "Україна 2000 і далі", в якому подаються зовнішньополітичні та геополітичні пріоритети держави на тривалий період, а також пропонуються альтернативні сценарії майбутнього України⁹.

Дещо інший характер мають матеріали Центру миру, конверсії та зовнішньої політики України, що подаються у вигляді річних прогнозів зовнішньої політики країни і засновані на оцінках провідних вітчизняних експертів¹⁰. Загалом проглядається тенденція зростання інтересу вітчизняної науки до політичної аналітики не лише через збільшення кількості публікацій, але й шляхом об'єднання експертного середовища, свідченням чого став семінар "Теорія і практика політичного аналізу та прогнозування", проведений в НІСД у червні 2006 року¹¹.

Вітчизняні фахівці не наважуються заглядати в майбутнє зовнішньої політики країни на більш тривалий термін, ніж десять-п'ятнадцять років, цілком справедливо вважаючи, що цьому перешкоджає неможливість прорахунку внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливатимуть на якість і достовірність прогнозу. Таким чином, дана стаття є спробою сформулювати підходи до прогнозування та виявити хоча б загальні контури зовнішньої політики України в середньотривалій перспективі, виходячи з чинників, які впливатимуть на процес вироблення стратегії. При цьому робота не претендує ні на формулювання всеохоплюючої зовнішньополітичної стратегії, ані цілісного прогнозу зовнішньої політики країни. Основні завдання дослідження полягають у визначенні суті стратегії зовнішньої політики України, виявленні та аналізі чинників, що сприя-

ють її виробленню, а також окресленні методів для прогнозування впливу чинників на зовнішню політику України.

Стратегію можна визначити як теоретично осмислену політичну програму, покладену в основу тактичних планів. Успішна політична стратегія передбачає наявність механізмів прохідності, які включають концентрацію ресурсів на провідних напрямках і включення приватних і корпоративних інтересів ключових суб'єктів прийняття та імплементації політичних рішень тощо. Розробка стратегії за своєю суттю є аналітико-прогностичним процесом, і тому, насамперед, потребує розгляду сутності стратегічного прогнозування. Політичне прогнозування – це різновид аналітичної діяльності, що включає пізнання будь-якої ситуації в майбутньому¹². Воно часто поєднується із плануванням, тобто, відповідає на запитання "яким може бути майбутнє" та "яким повинно бути майбутнє". Як зазначає В. Андрусів, "цей вид прогнозування враховує довгострокові глобальні тенденції та загальну динаміку системи не прив'язану до одичних проявів політичної поведінки. Стратегічний прогноз передбачає бажаний майбутній стан і містить перелік принципів та моделей поведінки, які сприятимуть його досягненню"¹³. Він звертає увагу на залежність стратегічного прогнозу від політичних коливань, або чинників, що вимагає від прогнозу великого ступеня адаптивності до ризиків¹⁴.

Відсутність стратегії зовнішньої політики України, з одного боку, зумовлена ускладненістю визначення чинників, що впливатимуть на процеси впродовж тривалого часу, а, з іншого – неможливістю на даний час формулювання стратегічних цілей, прийнятних для всіх суб'єктів політичного процесу, внаслідок незконсолідованості еліт. Тому стратегічне прогнозування як на експертному, так і політико-практичному рівнях розвивається шляхом розробки окремих документів стратегічного характеру. До них, зокрема, можна віднести "Стратегію національної безпеки України" та "Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу", що включають у себе зовнішньополітичні компоненти¹⁵.

На думку фахівців НІСД, за змістом зовнішньополітична стратегія України – це "курс на її (України – С.Ф.) виживання, підвищення життєспроможності і зміцнення як вільної, суверенної, незалежної держави сучасного світу за умов збереження національних цінностей, захисту економічного і політичного суверенітету, власної соціально-культурної ідентичності, перетворення з об'єкта геополітичних ігор великих потуг на повноцінний суб'єкт геополітики, тобто на самостійного гравця, який визначає свої цілі й дії на міжнародній арені (звісно, з урахуванням як власних можливостей, так і параметрів навколишнього середовища)"¹⁶.

Таке об'ємне визначення, на думку автора, стоїть довготривалі перспективи і включає в себе стратегічні цілі й на середньотривалій період. Вони полягають у формуванні сприятливого зовнішнього середовища для стабільного економічного зростання та створення основ розвинутого громадянського суспільства.

Під формуванням зовнішнього середовища мається на увазі створення механізмів забезпечення зовнішньої безпеки, які включатимуть договірно-правове оформлення державних кордонів, залучення України до ефективних інститутів безпеки, надійне забезпечення енергоресурсами тощо. Таким чином, Україна повинна завершити процес делімітації та демаркації державного кордону, принципово вирішити питання про членство в існуючих інститутах безпеки (НАТО/ЄС чи Організації договору колективної безпеки), знайти альтернативні джерела енергетичної сировини тощо. Водночас успішність вказаних кроків залежить від процесів усередині суспільства, зокрема, від консолідації еліт, формування суспільних інститутів впливу, економічного розвитку.

Отже, спробуємо визначити чинники та характер їхнього впливу на вироблення стратегії зовнішньої політики. Зауважимо, що вичерпний перелік чинників дати, мабуть, неможливо, тому пропонуються лише ті, що здійснюють тривалий вплив зараз і матимуть його надалі.

1. *Процес консолідації політичної еліти та населення й формування спільної національно-державницької ідентичності.* На думку автора, це найважливіший чинник, що безпосередньо впливатиме на розробку стратегії. На жаль, консолідація еліти і населення поки що не досягли точки неповернення. Водночас, спостерігається деяка зміна орієнтацій у середовищі представників правлячої еліти – вихідців з індустріальних регіонів сходу і півдня, що відбувається під впливом загрози втрати економічних позицій внаслідок діяльності більш потужних російських конкурентів, підтримуваних власною державою. На заході країни місцева політична та бізнес-еліта також може відступити від заідеологізованих політичних уподобань на користь досягнення прагматичних цілей. Усе це ускладнює картину і робить вплив даного чинника на зовнішній вибір України все більш суперечливим.

2. *Динаміка економічного розвитку країни.* Аналіз показує, що зростання економіки впродовж майбутнього десятиліття продовжиться, хоча й дещо загальмується. Вступ України до СОТ з одного боку сприятиме “десекуритизації” зовнішньої політики, водночас зростатиме її економічне наповнення. Серйозний виклик економічному розвитку може скласти значне підвищення цін на енергоносії. Динаміку зміни впливу даного чинника визначити досить важко

буде, зважаючи на його зростаючу залежність від світової економічної кон'юнктури.

3. *Розвиток ситуації в Росії.* За останнє десятиліття сусідня країна пройшла шлях по зміцненню автократії та встановленню відносної суспільної стабільності на тлі економічного зростання. Більшість експертів не передбачають суттєвих політичних катаклізмів у Росії на найближчі десять-п'ятнадцять років, хоча частина з них вважає, що всередині політичної системи накопичилось чимало фундаментальних протиріч, які не можуть бути вирішеними в її рамках¹⁷. Загалом же, автор схиляється до думки про відносну незмінність російського чинника, хоча й не відкидає можливість дестабілізації. Певні, хоча й короткотривалі ризики, можуть бути наслідком майбутнього виборчого процесу нового президента та деякого переформатування еліт під новою главу держави. Більш серйозні проблеми у Росії виникнуть у випадку стійкого і незворотного зменшення прибутків від експорту енергоресурсів. Як наслідок, може зрости небезпека для України у зв'язку із намаганням Росії скористатися сприятливою економічною кон'юктурою з метою відновлення політичного контролю над пострадянським простором. Проявами такої політики, зокрема, стане спроба залишити Чорноморський флот на території України після 2017 р. використавши “абхазький” чи “придністровський” сценарії.

4. *Процеси європейської інтеграції.* Після провалу референдумів у Франції та Нідерландах Європейський Союз узяв паузу в розширенні та переніс акценти на власні інституційні трансформації. Політичні еліти країн Євросоюзу схильні до підтримання статус-кво станом на початок нинішнього року. Відновлення процесу вступу нових членів можливе лише через декілька років і воно стосуватиметься насамперед країн колишньої Югославії (Македонії та Хорватії), Боснії та Герцеговини та, можливо, Албанії. У цьому контексті зовнішня політика ЄС зводиться до пошуку нових механізмів взаємодії з країнами-сусідами. За даних умов Україна не може розраховувати на повне членство в середньотривалій перспективі, а тому повинна досягти максимально можливого рівня співпраці, зафіксувавши європейську перспективу у двосторонній угоді.

5. *Загальна військово-безпекова ситуація в Європі.* Можливі ускладнення у зв'язку із вірогідним нарощуванням РФ збройних сил і озброєнь. Мова йде про асиметричну відповідь на розміщення елементів американської ПРО в Європі шляхом нарощування нових видів озброєнь, зокрема, мобільних та підводних ядерних сил. У своєму посланні Федеральним Зборам РФ Президент В. Путін заявив про мораторій на виконання Договору про звичайні збройні сили в

Європі¹⁸. Наслідком таких дій може стати нарощування важких озброєнь на європейській території Росії. Це безпосередньо впливатиме на рівень безпеки України. З метою нейтралізації військових загроз Київ повинен передбачити або міжнародне визнання нейтрального статусу з закріпленням відповідних гарантій, або ж членство в Північноатлантичному Альянсі. Перший варіант поки що видається малореалістичним, зважаючи на політико-ментальну неготовність РФ визнати нейтралітет України та забезпечити відповідні гарантії.

Особливості і характер чинників впливають на вибір відповідних методів політичного прогнозу та отримання достовірного результату. На думку автора, очевидно, що існує цілком реальна можливість оцінки і прогнозування основних тенденцій розгортання процесів та трансформації інститутів у системі міжнародних відносин не лише на найближчий час, але й на більш віддалену перспективу. При цьому найбільш придатним для застосування видаються суб'єктивні й казуальні методи, зокрема, екстраполяція, що передбачає продовження існуючих тенденцій на майбутнє. Більшість дослідників звертають увагу на проблематичність використання об'єктивних методів досліджень суспільних процесів. На думку Л. Лясоти, трансформаційний характер передбачає стрибкоподібність розвитку і робить малоприматним кількісні методи, зокрема, математичні¹⁹.

Водночас, повертаючись до зовнішньої політики України, можна зазначити, що і якісні методи не можуть бути застосованими повною мірою для аналізу та прогнозу розвитку основних чинників, які впливають на формування стратегії. Основна перешкода на шляху достовірного прогнозування полягає в тому, що практично неможливо передбачити поведінку правлячих еліт і зафіксувати її в рамках матриці національних інтересів, оскільки в процесі прийняття рішень у сфері зовнішньої політики мотивація суб'єктів ґрунтується на комбінації особистих/корпоративних інтересів та зовнішніх впливів.

На основі розгляду запропонованих чинників і методів їх прогнозування спробуємо окреслити

ієрархію їхнього впливу. Отже, за значимістю на перше місце серед чинників можна виставити внутрішню консолідацію еліт. Швидше за все, упродовж десяти-п'ятнадцяти років цей чинник залишатиметься основним за впливом на формування стратегії, при цьому, по мірі зростання консолідації еліт не виключається й поступове зниження його впливу.

Наступні два чинники (російський та євроінтеграційний) конкуруватимуть між собою за вплив на зовнішньополітичну стратегію України. Зміна їх впливу залежатиме від конфігурації відносин "Росія-ЄС" та динаміки розвитку РФ і Євросоюзу. Аналіз цього процесу свідчить, що між ними наростатиме боротьба і це безпосередньо впливатиме на внутріполітичну ситуацію в Україні. У середньо- і довготривалій перспективі російський чинник все ж можна поставити попереду.

Висновки

Розробка стратегії зовнішньої політики України на середньо- і довготривалу перспективу має важливе значення для майбутнього країни. Успішність цього процесу залежить від правильного визначення і врахування впливу низки чинників, а також обрання відповідних методів аналізу та прогнозування. Зважаючи на динамічність міжнародних процесів і неможливість прогнозування кількості та динаміки розвитку чинників на довготривалу перспективу, найбільш оптимальним вдається середньостроковий аналіз і прогноз.

Аналіз чинників дозволяє вибудувати їх ієрархію, зокрема, на перше місце можна поставити консолідацію політичних еліт і населення, що дозволить сформулювати загальні погляди на майбутнє країни. До списку чинників також входять розвиток світової економіки та суспільно-політичні процеси в Росії і еволюція Євросоюзу тощо. Неможливість визначення вичерпного списку чинників та напрямків їх еволюції зумовлює використання якісних методів аналізу і прогнозу, зокрема, екстраполяції та сценарного методу. Таким чином, для успішного прогнозу зовнішньої політики України необхідно розробити сценарії стратегії із урахуванням динаміки розвитку чинників, що на неї впливають.

ПОСИЛАННЯ

¹ Валевський О.Л., Кальниш Ю.Г., Ребало В.А., Сурмін Ю.П., Телешун С.О. Теорія і практика політичного аналізу: Навч. посіб. / О.Л. Валевський (заг. ред.), В.А. Ребало (заг. ред.). – К.: Міленіум, 2003; Телешун С.О., Титаренко О.Р., Рейтерович І.В., Вировий С.І. Вступ до політичної аналітики: Навч. посібник / Національна академія держ. управління при Президенті України / С.О. Телешун (заг. ред.). – К.: Видавництво НАДУ, 2006; Коваленко А. Політичний аналіз і прогнозування: Посіб. – К.: Науковий світ, 2002; Горбатенко В., Бутовська І. Політичне прогнозування / Міжрегіональна академія управління персоналом. – К.: МАУП, 2005; Горбатенко В. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Генеза, 2006.

- ² Див.: Лясота Л.І. Проблеми інституціоналізації прикладного політичного аналізу та прогнозування у сучасному українському суспільстві // Теорія і практика політичного аналізу і прогнозування. Збірник матеріалів / За ред. М.М. Розумного. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2006.
- ³ Див., наприклад: Міністерство закордонних справ України. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу // <http://www.mfa.gov.ua/diplomacy/?ua-eu/>. – 2003; Проект. Вноситься народним депутатом України Білорусом О.Г., посв. №197. Закон України “Про засади зовнішньої політики України”.
- ⁴ Лясота Л.І. Вказана праця.
- ⁵ Андрусів В.В. Методологічні засади політичного прогнозування // Теорія і практика політичного аналізу і прогнозування. Збірник матеріалів / За ред. М.М. Розумного. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2006.
- ⁶ Кремень В.Г., Базовкін Є.Г., Міщенко М.Д. Соціально-політична ситуація в Україні: стан і тенденції розвитку (середина 1993 р.). – К., 1993; Ситник П.К. Методологія та ідейно-теоретичні засади аналізу соціально-політичного розвитку України. – К., 1993; Стратегії розвитку України, виклики часу та вибір. – К., 1994; Україна: крок у ХХІ століття (соціально-політичний аналіз) / Нац. ін-т стратегічних досліджень; НАН України; Ін-т філософії. – К., 2002; Стратегії розвитку України: теорія і практика / За ред. О.С. Власюка; Нац. ін-т стратегічних дослід. – К.: НІСД, 2002; Теорія і практика політичного аналізу і прогнозування. Збірник матеріалів / За ред. М.М. Розумного. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2006.
- ⁷ Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку. – Київ, 1999; Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти / Нац. ін-т стратегічних досліджень. – К., 2001.
- ⁸ Центральна Азія: геостратегічний аналіз та перспективні можливості для України: Монографія / Нац. ін-т стратегічних досліджень / За ред. Б.О. Парахонського. – К.: НІСД, 2001.
- ⁹ Див.: Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку. – Київ, 1999.
- ¹⁰ Див. наприклад: Зовнішня політика України у 2006 році: аналіз та прогноз. Аналітична доповідь // Український монітор. – 2006. – №9. // <http://срсфру.org.ua/projects/foreignpolicy/reports/2006/>
- ¹¹ Див.: Теорія і практика політичного аналізу і прогнозування. Збірник матеріалів / За ред. М.М. Розумного. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2006. – 34 с.
- ¹² Туронок С.Г. Политический анализ. Курс лекций. Учебное пособие. – М.: Дело, 2005. – С. 186.
- ¹³ Андрусів В.В. Методологічні засади політичного прогнозування // Теорія і практика політичного аналізу і прогнозування. Збірник матеріалів / За ред. М.М. Розумного. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2006.
- ¹⁴ Там само.
- ¹⁵ Указ Президента України № 105/2007. Про Стратегію національної безпеки України; Міністерство закордонних справ України. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу // <http://www.mfa.gov.ua/diplomacy/?ua-eu/> – 2003.
- ¹⁶ Цит. за: Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку // Журнал “І”. – 2000. – Число 18.
- ¹⁷ Див. наприклад: Пути российского посткоммунизма: Очерки / под ред. М. Липман и А. Рябова; Моск. Центр Карнеги. – М.: Изд-во Р. Элинина, 2007.
- ¹⁸ Президент России. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 26 апреля 2007 года.
- ¹⁹ Див.: Лясота Л.І. Вказана праця.

Надійшла до редакції 17.03.2008