

Гриценко Аліна Анатоліївна

## Стратегічне планування зовнішньої політики як складова системи національної безпеки

УДК 321.02

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-1.6>

Гриценко Аліна Анатоліївна  
аспірант, головний консультант  
Національного інституту  
стратегічних досліджень  
вул. Пирогова, 7А, Київ, Україна

*У статті розглянуто поняття стратегічного планування та зроблено спробу дослідити його у зовнішньополітичному контексті. Актуальність дослідження зумовлено першочергово відсутністю сучасних праць за запропонованою темою, оскільки найбільш значущі роботи були розроблені в минулому столітті. Цим лише фактом продиктована актуальність нових наукових розвідок та значимість представленої статті. Разом з тим, поняття стратегічного зовнішньополітичного планування не повною мірою досліджено в рамках політичної науки та недостатньо теоретизовано, що також зумовлює актуальність даної роботи. При цьому наголошено, що за відсутності теоретичної бази неможливо ефективно використовувати стратегічне зовнішньополітичне планування як інструмент вироблення зовнішньополітичного курсу, що, у свою чергу, негативно впливає на всю систему національної безпеки держави.*

*У статті розглянуто два поняття, які авторка вважає наріжними для розуміння процесу стратегічного зовнішньополітичного планування: «стратегічна культура» та «стратегічне мислення». Запропоновано авторські визначення цих багатовимірних термінів та наголошено на суттєвому значенні цих понять для стратегічного зовнішньополітичного планування та формування політики національної безпеки. Авторка статті наполягає, що впровадження цих двох понять у теорію стратегічного зовнішньополітичного планування сприятиме підвищенню ефективності самого процесу, а також зробить аналіз зовнішньої політики інших держав ефективнішим.*

*Відтак, за допомогою теоретичних методів, таких як аналіз, синтез, узагальнення та класифікація, у статті уточнено та запропоновано формулювання ключових термінів, представлено змістовно-структурну характеристику стратегічного зовнішньополітичного планування, визначено основні його параметри та розроблено його модель. Зазначено, що за допомогою різноманітних технологій, науково обґрунтованих методів аналізу та прогнозування стратегічне планування дає змогу визначити майбутню зовнішню політику держави з урахуванням потенційних викликів та загроз.*

*Зроблено висновок, що стратегічне планування має важливе значення для впровадження ефективної зовнішньої політики, а отже, і для національної безпеки держави, а відтак є ключовим елементом національної безпеки, від якого залежить ефективність її забезпечення.*

**Ключові слова:** національна безпека, стратегічне планування, стратегічна культура, стратегічне мислення, зовнішня політика.

**Вступ.** Національна безпека є найважливішою умовою існування будь-якого суспільства, нації, держави. При цьому поняття «безпека» може розглядатися як: стан/ступень захищеності національних інтересів/цінностей; відсутність загроз; сукупність заходів, що вживаються для гарантування безпеки; системи, що складається з елементів і будується на принципах цілісності, стійкості, взаємодії складових, саморегуляції. Авторка цього дослідження дотримується традицій школи політичного реалізму (неореалізму), яка під «національною безпекою» розуміє забезпечення фізичного виживання держави як системи в рамках системи міжнародних відносин, що передбачає захист суверенітету, територіальної цілісності, адекватну реакцію на внутрішні та зовнішні загрози тощо. Цю теорію також підтримує український дослідник О. Власюк, який доводить, що забезпечення національної безпеки є пріоритетним напрямом державної політики, ефективність якої значною мірою визначається станом розробленості теорії національної безпеки та рівнем впровадження і застосування відповідних методів, методик, моделей, механізмів, принципів тощо

у процесі практичного вирішення актуальних проблем державотворення [2, с. 12]. При цьому, під системою національної безпеки в даному дослідженні пропонується розуміти сукупність складових структурних її компонентів, якими є сфери державної та суспільної діяльності, серед яких, в тому числі і зовнішня політика.

Зовнішня політика є, мабуть, найважливішою функцією держави, і особливо важливою в контексті національної безпеки як її невід'ємний елемент. Зовнішньополітична діяльність держави має проводитись відповідно до чітко артикульованої політики національної безпеки. Формування успішної політики національної безпеки – такої, яка спрямована на реалізацію національних інтересів максимально результативними засобами – потребує виваженості, далекоглядності та стратегічного мислення. Ефективна стратегія національної безпеки, спрямована на реалізацію державних інтересів, неможлива без виваженої та прорахованої зовнішньої політики для просування національних інтересів на міжнародній арені.

Не в останню чергу це обумовлено триваючим формуванням нового світового порядку, хао-

тизацією міжнародних відносин та перманентним ускладненням геополітичної, гео економічної обстановки. Це проявляється в появі нових загроз, викликів та ризиків, зміні характеру традиційних загроз, трансформаціями міжнародних та регіональних структур безпеки, розпаді існуючих альянсів і коаліцій та утворення нових – трансрегіональних, наприклад, очевидній неповазі до міжнародного права і порушенні міжнародних договорів, а також появі нових політичних явищ і мегатенденцій.

Волатильність міжнародних відносин ускладнює їх прогнозування, у зв'язку з чим ефективність процесу прийняття зовнішньополітичних рішень та формування національної зовнішньої політики часто є низькою та сумнівною. Результативний механізм прийняття та реалізації зовнішньополітичних рішень є однією з ключових умов ефективної зовнішньої політики. В якості такого механізму виступає стратегічне планування.

Стратегічне планування традиційно є предметом досліджень воєнної науки, менеджменту, часто дослідники у сфері державного управління також розглядають це поняття через призму його практичного застосування, пропонуючи різноманітні методи реалізації стратегічного планування в тому чи іншому виді державної діяльності, будь то економіка, екологія чи оборона.

Слід визнати, що були зроблені спроби описати процес стратегічного планування у сфері зовнішньої політики. Проте варто зазначити, що в таких роботах часто оцінюється практична робота того чи іншого органу влади чи, наприклад, департаменту МЗС, відповідального за стратегічне планування. Серед таких робіт слід згадати статті З. Бжезинського «*Purpose and Planning in Foreign Policy*» та Л. Блумфілда «*Planning Foreign Policy: Can it Be Done?*», а також С. Гантінгтона «*Strategic Planning and the Political Process*» в яких викладено ретельний аналіз діяльності Управління політичного (стратегічного) планування (S/P) Держдепартаменту США.

Примітно, що найбільш значущі роботи на цю тему були розроблені в минулому столітті, що обумовлює актуальність нових наукових розвідок та значимість представленої праці. Разом з тим, це поняття не повною мірою досліджено в рамках політичної науки та недостатньо теоретизовано.

Відтак, метою дослідження є аналіз особливостей стратегічного планування у сфері зовнішньої політики. У зв'язку з цим у статті розглядаються два поняття, критично важливі для розуміння сутності процесу стратегічного планування: «стратегічна культура» та «стратегічне мислення». Таким чином, основними завданнями дослідження визначаються за допомогою теоретичних методів, таких як аналіз, синтез, узагальнення та класифікація:

– запропонувати формулювання трьох термінів: стратегічна культура, стратегічне мислення, стратегічне планування;

– визначити основні параметри стратегічного зовнішньополітичного планування, такі як функція, мета та принципи;

– розробити модель стратегічного зовнішньополітичного планування;

– довести, що стратегічне зовнішньополітичне планування є ключовим елементом національної безпеки, від якого залежить ефективність її забезпечення.

Варто наголосити на тому, що існує значна кількість методів, які використовуються в рамках процесу стратегічного планування та розробки стратегії, втім, освітлення цього питання в даній статті не видається доцільним, оскільки потребує окремого дослідження.

**Результати.** Стратегічна культура є складовою частиною національної безпеки й тим підґрунтям, на якому повинні базуватись основні стратегічні документи та плани у сфері національної безпеки. Під поняттям стратегічної культури розуміється модель поведінки, яка базується на певному типі мислення, світогляді та традиціях, характерних для географічно окресленого співтовариства безпеки, та яка притаманна політичному істеблшменту держави, відповідальному за визначення цілей національної безпеки, розробку стратегій їх досягнення та реалізацію цих стратегій. Стратегічна культура формується з певного ряду чинників, таких як територіально-географічні, історичні, політично-інституційні, воєнно-стратегічні, етнічні, релігійні/духовні. Ці чинники формують національну ідентичність та світогляд, що разом із традиціями, звичками, звичаями становлять набір інтересів та преференцій. Світогляд створює тип мислення, характерний, зокрема, для індивідуума й для народу загалом. Мислення на державному рівні проявляється у стратегічному мисленні, результатом якого є прийняття адекватного стратегічного рішення. Іншими словами, певний тип мислення позначається на певній моделі поведінки, яка і є втіленням стратегічної культури.

Стратегічне мислення – це інтелектуальна технологія або інструментарій, який дозволяє спроекувати предметний образ майбутнього для обраного об'єкта (держави тощо). Стратегічне мислення є проєктуванням або концептуалізацією державної політики національної безпеки, що важливо, довгострокової, а відтак становить основу системи державного стратегічного планування. Стратегічне мислення повинно бути спрямоване на уявлення держави в майбутньому та дизайн генерального плану державного розвитку, який би забезпечував реалізацію національних інтересів, те, що називається «*pathfinding*» – пошук шляху. Результатами стратегічного мислення є візія (стратегічне бачення) та макроціль (*end-state*) зовнішньої політики, які своєю чергою відображають бажане майбутнє держави.

В комплексі з аналізом та оцінкою результатів стратегічних досліджень стає можливим конкретизувати стратегічні задачі зовнішньої політики, які є відповідями на питання як досягти макроцілі та реалізувати візію. Стратегічне мислення відображається на поведінці та впливає на формулювання національних інтересів, процеси прийняття рішень, постановки цілей і реагування на кризові ситуації. Тобто стратегічне мислення є основою системи державного стратегічного планування, завдяки якій держава вибудовує основні напрями політики національної безпеки.

Стратегічна культура та стратегічне мислення, відтак, є вхідними умовами для стратегічного планування.

У чистому вигляді планування є інтелектуальною діяльністю, оскільки включає стратегічне мислення, при цьому важливим його критерієм є те, що Карл фон Клаузевіц називав *coup d'oeil* («внутрішнє око») – здатність швидко розпізнавати найважливіше [7, с. 364]. Відтак, стратегічне планування з одного боку розглядати як спосіб мислення про майбутнє, мислення про національні цілі та інтереси, мислення про навколишнє середовище, з яким, ймовірно, доведеться зіткнутися при досягненні цілей, і проєктування альтернативних середовищ, а також мислення про шляхи досягнення цілей – розробка стратегії, курс дій. Таким чином, метою зовнішньополітичного планування є *створення зовнішньополітичної стратегії*, яка виявляється результатом стратегічного мислення, підкріпленого стратегічними дослідженнями та заснованого на стратегічному культурному контексті. Це призводить до висновку, що поняття «стратегічне планування» доцільніше термінологізувати як *процес аналітичної та синтетичної діяльності, під час якої визначаються довгострокові/середньострокові державні цілі та пріоритети (національна безпека, зовнішня політика тощо) одночасно з механізмом їх реалізації*. Стратегічне планування спрямоване на визначення можливого майбутнього, розробку варіантів і підготовку відповідей на можливі загрози та виклики.

Українські дослідники В. Горбулін та А. Качинський справедливо зазначають, що стратегічне планування являє собою докладний опис мети, завдань і комплексу заходів щодо реалізації фундаментальних цілей [3, с. 15].

В.Тертичка, український фахівець зі стратегічного управління, виокремив такі особливості стратегічного планування передбачливість, зосередженість на конкретних цілях, зі спільною стратегією, комплексність і складність, із залученням експертів, довгостроковість (понад 3 роки). Ключова відмінність стратегічного і звичайного (повсякденного) оперативного планування: – звичайне (повсякденне) планування здійснюється «від теперішнього» (сучасного); – стратегічне планування

здійснюється «від майбутнього». Стратегічне планування зосереджене на питаннях майбутнього, на забезпеченні довготривалого виживання держави в умовах змінного середовища [4, с. 14].

Слід зауважити, що стратегічне планування не обов'язково передбачає довгострокове планування. Процес планування політики називається стратегічним, коли вирішуються стратегічно важливі політичні завдання. В контексті зовнішньої політики, однак, стратегічне планування можна ототожнювати з середньо-/довгостроковим плануванням через нестабільність міжнародних відносин, а також через зміну влади. Більшість осіб, відповідальних за прийняття рішень перебувають на посаді протягом відносно короткого періоду часу і, як правило, мають «горизонти планування», які загалом відповідають строку перебування на посаді, при владі. Кожна нова адміністрація ставить перед собою нові цілі зовнішньої політики, для досягнення яких потрібна стратегія. При цьому допускається також безперервність і еволюція цих завдань. Отже, основною *функцією* планування у зовнішніх справах є дизайн, проєктування.

Процес стратегічного зовнішньополітичного планування має специфічну структуру. У цьому дослідженні пропонується *7-ступенева модель* моделі стратегічного зовнішньополітичного планування.

Перший етап – *чітке формулювання цінностей*. Горбулін визначає, що національні цінності є найстабільнішими елементами, адже формуються впродовж історичного процесу, розвитку матеріальної та духовної культури суспільства, відповідають геополітичному спрямуванню країни [6, с. 19].

Наступним буде *визначення ключових національних інтересів* у зовнішньополітичному контексті. Національні інтереси – елемент порівняно динамічний, що формується на базі національних цінностей під впливом довгострокових тенденцій суспільного розвитку [3, с. 19]. З. Бжезінський наголошує, що інтереси зазвичай формуються відповідно до усталених традицій, меж географії та обмежених ресурсів. Історична наступність і чітко визначені пріоритети дозволяють точніше визначити фундаментальні принципи, які забезпечують концептуальну основу, в рамках якої діє людина, відповідальна за планування політики, що дозволяє зосередитися на центральній важливому [5, с. 52].

Третім кроком має бути *визначення цілей і завдань*, які відображають бачення (як правило, передбачені в Стратегії національної безпеки) і відповідають національним інтересам, а також визначають методи їх досягнення. Бажано, щоб цілі та завдання відповідали критеріям S.M.A.R.T., серед яких «R» – релевантний/реалістичний – є найважливішим. Національні цілі як конкретні цілі, що держава ставить перед собою заради захисту національних інтересів є визначальним елементом стратегічного планування. Завдання,

на відміну від цілей, є конкретними і обмеженими у часі напрямками дій щодо досягнення стратегічних цілей [1, с. 20].

Як будь-який інтелектуальний процес, стратегічне планування можна розглядати як процес вирішення проблем. Як такий, цей процес передбачає вибір та формулювання проблеми, збір та фільтрацію відповідних даних, розробку гіпотетичних рішень та врешті-решт вироблення найбільш релевантного рішення. Таким чином, четвертим кроком є *діагностика проблем і можливих викликів*, які можуть потенційно перешкодити досягненню визначених цілей. Стратегічне планування завжди орієнтоване на дію, тому стратегічні проблеми слід формулювати як завдання, які держава, державні установи та організації здатні виконати.

П'ятим кроком буде *аналіз стратегічних досліджень*, які дають прогноз перспективного розвитку міжнародних відносин, а також варіанти альтернативного розвитку подій – цей крок можна назвати «*аналізом стратегічних альтернатив*», який також передбачає оцінювання найбільш бажаного варіанту осяжного майбутнього. В. Горбулін та А. Качинський зазначають, що стратегічне планування сприяє покращенню процесу прийняття рішень. Щоб отримати найкращі результати, стратегічне планування потребує широкого й водночас ефективного збору інформації, розроблення й вивчення стратегічних альтернатив і посилення уваги до стратегічних ризиків, пов'язаних з ухваленням стратегічних рішень [3, с. 17].

Результатом аналізу стає шостий етап – *вибір можливих дій* для кожного запропонованого варіанту прогнозу. Процес стратегічного зовнішньополітичного планування завершується *формалізацією зовнішньополітичної стратегії*. Зорієнтованість стратегічного планування на результат не викликає сумнівів, оскільки стратегічний план обов'язково передбачає досягнення результату відповідно до задекларованої цілі [1, с. 10].

Важливим елементом стратегічного планування є регулярний аналіз/моніторинг ходу реалізації стратегії, який Л. Блумфілд називає «*post mortems*» [5, с. 389]. Його слід проводити для того, щоб забезпечити більш систематичне вивчення успіхів і невдач процесу планування. На підставі моніторингу та оцінювання результатів і процесу стратегічного планування готуються висновки щодо ефективності й результативності стратегічного планування та потреби у внесенні виправлень до засобів, завдань чи цілей стратегії [1, с. 21].

Авторка цього дослідження розробила наступні принципи стратегічного зовнішньополітичного планування:

- 1) *системність та збалансованість*;
- 2) *цілісність та комплексність*;
- 3) *реалістичність або адекватність* (результатом процесу планування не можуть бути цілі

та завдання, відірвані від реальності, зокрема з точки зору оцінки наявних державних ресурсів);

4) *багатоальтернативність* (що також є засобом зниження рівня невизначеності (непередбачуваності), підвищення обґрунтованості стратегічних рішень, а також основою для адаптації зовнішньополітичної стратегії до мінливих умов зовнішнього та внутрішнього середовища з мінімальними втратами);

5) *методологічність та науковість* (стратегічне зовнішньополітичне планування здійснюється з використанням науково обґрунтованих методів з урахуванням їх постійного вдосконалення, а також з використанням міжнародного досвіду у цій сфері);

6) *завершеність* (в результаті стратегічного планування має з'явитися завершений і цілісний план для досягнення визначених цілей – стратегія);

7) *ефективність* (вибір засобів і методів досягнення зовнішньополітичних цілей повинен бути орієнтований на досягнення запланованих результатів з найменшими витратами ресурсів);

8) *перевірюваність* (стратегічний план повинен містити чіткі та вимірювані KPI для оцінки результатів його реалізації);

9) *гнучкість* (стратегія має бути побудована за принципом «відкритої архітектури», тобто імпліцитно включати в собі можливість свого оновлення, покращення, доповнення; стратегію слід періодично переглядати на основі оновлених ad hoc досліджень);

10) *прозорість та легітимність* (стратегічне планування в демократичній державі здійснюється від імені суспільства і заради суспільства, тому процес планування має бути прозорим і зрозумілим для громадян, а також підтримуватися ними, отже, документи стратегічного планування повинні бути у відкритому доступі).

Відтак, процес стратегічного зовнішньополітичного планування дозволяє внести елемент визначеності щодо перспективної еволюції міжнародних відносин, забезпечуючи достатнє розуміння їх розвитку та забезпечуючи таким чином деякий контроль або контрольований вплив на політичні процеси, події та явища, будучи, відтак, засобом подолання зовнішньополітичної нестабільності.

**Висновки.** Різноманітні чинники, зокрема географічні, релігійні, історичні тощо, формують національну ідентичність та світогляд, які разом із традиціями, звичками, звичаями складають сукупність національних інтересів та уподобань. Таким чином, кожна держава виходить на міжнародну арену зі своїм багажем накопиченого історичного досвіду, вірувань, культурних впливів, географічних і ресурсних обмежень та унікального світогляду. Світогляд створює тип мислення, специфічний як для окремої людини, так і для народу в цілому. Мислення на державному рівні виявляється у стратегічному мисленні, результатом якого є адекватне прийняття стратегічних рішень. Стратегічне мислення відображається на поведінці держави і впливає на

формулювання національних інтересів, процеси прийняття рішень, постановку цілей та реагування на кризові ситуації. Тобто стратегічне мислення як інтелектуальна технологія проектування майбутнього держави є основою системи державного стратегічного планування, за допомогою якої держава будує основні напрями політики національної безпеки та зовнішньої політики зокрема.

Таким чином, стратегічна культура та стратегічне мислення є основними умовами стратегічного планування, зокрема у сфері зовнішньої політики. Саме стратегічне зовнішньополітичне планування є наріжним каменем національної безпеки. За допомогою різноманітних технологій, науково обґрунтованих методів аналізу та прогнозування стратегічного планування дає змогу визначити майбутню зовнішню політику держави з урахуванням потенційних викликів та загроз. Стратегічне зовнішньополітичне планування є інструментом, який значно підвищує ефективність зовнішньої політики, від якої значною мірою залежить національна безпека.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Берданова О., Вакулєнко В., Тертичка В. Стратегічне планування. Л. : ЗУКЦ, 2008. 138 с.
2. Власюк О. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики. *Вибрані наукові праці*. К. : НІСД, 2016. 528 с.
3. Горбулін В., Качинський А. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія. К. : НІСД, 2010. 288 с.

4. Тертичка В. Стратегічне управління. Київ : "К.І.С.", 2017. 932 с.

5. Bloomfield, L.P. (1978). Planning Foreign Policy: Can it Be Done? *Political Science Quarterly*, 3(93), 369–391.

6. Brzezinski, Z. (1969). Purpose and planning in foreign policy. *The Public Interest*, 14, 52–73.

7. Gaddis J. L. (2019). *On Grand Strategy*. Penguin. 384.

#### REFERENCES:

1. Berdanova O., Vakulenko V., Tertychka V. (2008). *Stratehichne planuvannia*. [Strategic planning] L. : ZUKT. 138. [in Ukrainian].

2. Vlasjuk O. (2016). *Natsionalna bezpeka Ukrainy: evoliutsiia problem vnutrishnoi polityky. Vybrani naukovi pratsi*. [National Security of Ukraine: evolution of domestic policy problems. Selected scientific works] K. : NISD. 528. [in Ukrainian].

3. Horbulin V., Kachynskiy A. (2010). *Stratehichne planuvannia: vyrishennia problem natsionalnoi bezpeky : monografii*. [Strategic planning: solving national security problems: monograph] K. : NISD. 288. [in Ukrainian].

4. Tertychka, V. (2017). *Stratehichne upravlinnya*. [Strategic Management]. Kyiv: KIS. 932. [in Ukrainian].

5. Bloomfield, L.P. (1978). Planning Foreign Policy: Can it Be Done? *Political Science Quarterly*, 3(93), 369–391. [in English]

6. Brzezinski, Z. (1969). Purpose and planning in foreign policy. *The Public Interest*, 14, 52–73. [in English]

7. Gaddis J.L. (2019). *On Grand Strategy*. Penguin. 384. [in English]

## Strategic foreign policy planning as national security system constituent

Hrytsenko Alina Anatoliivna

Postgraduate Student, Chief Consultant  
National Institute for Strategic Studies  
Pyrohova str., 7A, Kyiv, Ukraine

*The article addresses the concept of strategic planning, attempting to investigate it within the foreign policy context. The relevance of the study is primarily attributable to the lack of modern, cogent research on the proposed topic, as the most significant works were developed in the last century. This fact alone emphasises the need of a new investigation and the importance of the presented study. Moreover, the strategic foreign policy planning concept is not fully explored within political science and insufficiently theorized, which also determines the relevance of this article.*

*It is emphasised that in the absence of a theoretical basis it is impossible to effectively use strategic foreign policy planning as a tool for developing a foreign policy course, which, in turn, negatively affects the entire national security system.*

*The article provides the analysis of two concepts that the author considers the cornerstone for understanding the process of strategic foreign policy planning: «strategic culture» and «strategic thinking». Improved definitions of these multidimensional terms are suggested and the essential meaning of these concepts for strategic foreign policy planning and national security policy-making is also described. The results of the study allowed concluding that strategic culture and strategic thinking can be regarded as fundamental inputs for strategic foreign policy planning and national security policy-making. The author of the study insists that the introducing these two concepts into the theory of strategic foreign policy planning will increase the efficiency of the process itself, as well as make the analysis of foreign policy of other countries more effective.*

*Thus, using theoretical methods such as analysis, synthesis, generalization and classification, the article clarifies and proposes the formulation of key terms, presents the content and structural characteristics of strategic foreign policy planning, defines its main parameters and develops its model. It is noted that using various technologies, scientifically credible methods of analysis and forecasting, strategic planning allows to determine the future foreign policy of a State taking into account potential challenges and threats.*

*It is concluded that strategic planning is crucial for implementing effective foreign policy and, consequently, national security of, and therefore is a key element of national security, which its effectiveness depends on.*

**Key words:** national security, strategic planning, strategic culture, strategic thinking, foreign policy.