

# МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



УДК 32:351](477):327

## УКРАЇНА В СИСТЕМІ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ І ЗАГРОЗ: УПРАВЛІНСЬКИЙ ВИМІР

**С. О. Телешун,**

*доктор політичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, директор Інституту державної служби та місцевого самоврядування, завідувач кафедри політичної аналітики і прогнозування, Національна академія державного управління при Президентові України*

У статті аналізуються світові тренди, які знайдуть відображення у глобальній політиці. Систематизація значної кількості джерел основних світових дослідницьких центрів дала змогу сформувати ієрархію викликів і загроз, спроможних вплинути на світову і регіональну політику. Особливу увагу приділяється Україні, події в якій суттєво впливають на Євразійський і світовий політичний простір. Матеріал статті дає можливість зрозуміти політичні процеси в Україні, її проблеми та досягнення. Окремо розглядаються питання, пов'язані зі сферою ефективного публічного управління на тлі внутрішніх і зовнішніх загроз та спроможністю національного політико-економічного істеблішменту адекватно реагувати на них. Розуміння політико-економічної і соціальної ситуації в Україні крізь призму глобальних трендів допоможе зрозуміти розвиток ситуації на євразійському просторі та геополітичну розстановку сил у світі.

*Ключові слова:* глобальні тренди, публічна політика, українська криза, “фабрики думок”, корупція, “сіра зона”, фінансово-політичні групи тиску, конфлікт на Сході України.

**S. O. Teleshun,**

*Doctor of Political Sciences, Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, Director of the Institute of Public Administration and Local Self-Government, Head of the Policy Analysis and Forecasting Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

### UKRAINE IN GLOBAL CHALLENGES AND THREATS: MANAGEMENT DIMENSION

This paper examines the global trends that will be reflected in global politics. Systematization of a large number of sources of major world research centers allowed forming a hierarchy of challenges and threats able to influence global and regional policy. Special attention is given to Ukraine, events which significantly influence the Eurasian and global political space. The article gives an insight of the political processes in Ukraine, its problems and achievements. In the context of global challenges consider issues related to the sphere of effective public administration on the background of internal and external threats and national political-economic establishment ability to adequately respond to them. Understanding the situation in Ukraine in the light of global trends allows us to realize the impact on geopolitical balance of power in the world.

*Key words:* global trends, public policy, Ukrainian crisis, “think tanks”, corruption, “gray area”, pressure groups, conflict in Eastern Ukraine.

**С. А. Телешун,**

*доктор политических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины, директор Института государственной службы и местного самоуправления, заведующий кафедрой политической аналитики и прогнозирования, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

### УКРАИНА В СИСТЕМЕ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ И УГРОЗ: УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

В статье анализируются мировые тренды, которые находят отражение в глобальной политике. Систематизация большого количества источников основных мировых исследовательских центров позволила сформировать иерархию вызовов и угроз, способных повлиять на мировую и региональную политику. Особое внимание уделяется Украине, события в которой существенно влияют на Евразийское и мировое политическое пространство. Материал статьи дает возможность понять политические процессы в Украине, ее проблемы и достижения. Отдельно рассматриваются вопросы, связанные со сферой эффективного публичного управления на фоне внутренних и внешних угроз и способности национального политико-экономического истеблишмента адекватно реагировать на них. Понимание политико-экономической и социальной ситуации в Украине через призму глобальных трендов поможет понять развитие ситуации на евразийском пространстве и геополитическую расстановку сил в мире.

*Ключевые слова:* глобальные тренды, публичная политика, украинский кризис, “фабрики мыслей”, коррупция, “серая зона”, финансово-политические группы давления, конфликт на Востоке Украины.

© Телешун С. О., 2016

**Постановка проблеми.** Події в Україні, як і в Сирії, стали каталізатором змін, що призвели до переформатування політичної і регіональної мапи світу. Відчутного тиску з боку нових суспільно-політичних, економічних, військових, інформаційних та гуманітарних загроз і викликів зазнали безпекові й бюрократично-управлінські структури Євросоюзу, НАТО, ООН тощо.

Очевидним стало те, що світова система безпеки, побудована на принципах колективної відповідальності XX ст., зазнає суттєвої трансформації. А це, у свою чергу, поставило на порядок денний питання щодо спроможності сучасних політичних і бізнес-еліт, управлінського істеблішменту адекватно реагувати на прояви нових системних криз, викликів та загроз. За цих умов ефективність управлінської діяльності інститутів публічної влади у внутрішній і зовнішній політиці полягає не тільки в удосконаленні аналітичного інструментарію щодо визначення ключових суспільних проблем, а й у спроможності формувати інституційні та громадянські механізми превентивної протидії дезінтеграції суспільно-політичного, економічного, гуманітарного та інформаційного простору держави.

Проте традиційно прогнози істотно корелюються реаліями життя та професійними і вольовими якостями споживачів цих продуктів інтелектуальної діяльності у сфері публічного управління. На сьогодні значна кількість аналітичних розробок, прогностичних версій майбутнього, футурологічних передбачень авторитетних аналітичних центрів виконує не тільки основну прогностичну функцію – об'єктивного відображення закономірностей розвитку глобальних і регіональних процесів, а й функцію маніпулятивну, що являє собою комплексний продукт політичного впливу.

Політична аналітика в публічній політиці стає інструментом формування громадської думки (штучна зміна суспільних настроїв, пріоритетів, уявлень, очікувань тощо) та реалізації певних проектів майбутнього або найбільш вірогідних та очікуваних для суб'єктів світової політики моделей розвитку ситуацій у зонах підвищеного ризику. Це спричинено, насамперед, заангажованістю та причетністю до різних силових центрів впливу відомих експертно-аналітичних установ. Відповідно, аналітичні матеріали багатьох із них є виключно синтетичними і побудовані таким чином, щоб ефективно моделювати, корелювати та коригувати порядок денний поведінки ключових національних і глобальних акторів та проектувати необхідне політичне замовлення на майбутнє.

На початку 2016 р. світове аналітичне й експертне співтовариство, провідні “мозкові центри” розпочали надавати власні прогностичні версії розвитку подій у світі як на глобальному, так і на регіональному рівнях. Багато в чому моделі майбутнього, запропоновані найвпливовішими “фабриками думок”, різняться, а тому потребують побудови цілісного та більш систематизованого бачення ймовірних сценаріїв розвитку подій.

Крім того, варто зазначити, що складність аналітичної діяльності зумовлена інтенсивністю, динамічністю процесів та збільшенням кількості ввідних даних у геометричній прогресії на сучасному етапі розвитку світу. Підтвердженням цьому стала методологічна кваліфікація відомих світових аналітичних центрів у питаннях розробки навіть короткострокових прогнозів по Сирії, Україні, міграційних процесах, Євросоюзу, Середземномор'ю тощо. Це призвело до серйозної дискусії в аналітичних колах США та Західної Європи з приводу перегляду усталених стратегій інформаційно-аналітичної та експертної діяльності.

Зокрема, результати сценаріїв більшості “think tanks” у минулому році, за нашими оцінками, справдилися на 40% і збігалися тільки за окремими сегментами вищеозначених проблем. Особливо виділяються не завжди точні прогнози щодо розгортання ситуації навколо вирішення конфлікту в Україні в рамках так званого Мінського формату, вирішення конфлікту в Сирії в рамках так званого Женевського формату, критичної та остаточної фази дестабілізації і руйнування Російської Федерації, значного економічного падіння рівня розвитку та соціальних вибухів у Китайській Народній Республіці, стабілізації ситуації у країнах поясу “арабської весни”, дієвості міжнародних механізмів та інституцій у розв'язанні глобальних проблем людства (особливо у питаннях війни і миру) тощо.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Питанням дослідження проблематики прогнозування глобальних загроз та ролі України в геополітичних стратегіях різних країн на сьогодні приділяється значна увага. Зокрема зазначені питання досліджували такі видатні західні вчені, як: Дж.Армстронг, З.Бжезинський, С.Гангтінгтон, Х.Маккіндер, Т.Снайдер, А.Умланд, Ф.Фукуяма та інші; російські – К.Гаджієв, О.Дугін, А.Ірхін, П.Савицький.

Серед українських учених доцільно назвати М.Гнатюка, В.Горбуліна, Я.Дашкевича,

І.Дзюбу, Я.Ісаєвича, Б.Кушніра, В.Литвиненка, В.Петровського, О.Романчука, Ю.Сауха та ін.

На підставі аналізу останніх публікацій з визначеної проблематики в межах цієї статті визначено низку невіршених раніше концептуальних положень у контексті загальної тематичної орієнтації. Зокрема, сучасні методологічні хиби в процесі аналізу та прогнозування політики на мікро- та макрорівнях, реальні тенденції розвитку глобалізованого світу, основні позиції з приводу ролі України в умовах геопланетарних трансформацій.

**Формулювання мети статті.** Метою статті є аналіз цілісної картини глобальних і локальних перетворень систем управління за наявних тенденцій у світі, а також визначення ймовірних сценаріїв розвитку майбутнього.

**Виклад основного матеріалу. Основні позиції розходження і суперечностей прогнозів провідних світових інформаційно-аналітичних установ.** Аналіз підготовлений на основі аналітичних матеріалів провідних вітчизняних та світових аналітичних центрів, інформаційних агентств, дослідницьких установ, засобів масової інформації, експертних оцінок (Atlantic Council, Bloomberg, The National Interest, The American Interest, BBC, CNN, Huffington Post, Politico, Open Democracy, Washington Post, The Daily Beast, The New York Times, The Telegraph, The Guardian, Washington Examiner, Le Monde, Le Figaro, Bild, Die Welt, Reuters, Stratfor, RAND Corporation, Project Syndicate, The Economist, Washington Post, New York Times, BBC, CNN, The Guardian, Strategic Forecasting, Heritage Foundation, Transparency International, RAND Corporation, Syndicate Project, Council on Foreign Relations, The Times, Le Figaro, Le Monde, Die Presse, Die Welt, Die Zeit, Bild, Hurriyet, Інформаційна агенція Сінхуа, Известия, Независимая газета, Коммерсантъ, ИТАР ТАСС, Интерфакс, УНІАН, Укрінформ, Українська правда, День, Дзеркало тижня, Кореспондент, Обозреватель, Фокус, Тижень, Радіо Свобода, Голос Америки, медіа-проект канал 112 та ін.) [1].

Без сумніву, минулий 2015 р. вніс кардинальні корективи в планетарні процеси, при цьому заклавши новітні тенденції та тренди на новий період – 2016–2020 рр. Тому в цій статті пропонуємо власне альтернативне бачення розвитку глобальних і регіональних процесів з урахуванням новітніх методів аналізу та напрацювань попередніх років. Основну увагу ми приділимо українським реаліям [2].

### Глобальні та регіональні перспективи: позиції невідповідності реальному розвитку подій

Глобальні та регіональні перспективи	Позиції невідповідності реальному розвитку подій
Україна	Конфлікт в Україні не вирішено. Більше того, ймовірність виходу із ситуації найближчими роками видається примарною. "Замороження конфлікту". Критична соціально-економічна ситуація та суспільно-політичні ускладнення у самій країні. Управлінська неефективність політичного режиму, втрата довіри більшості населення до існуючої політичної влади
Мінський формат перемовин	На сьогодні цей майданчик більшою мірою гальмує перемовний процес і доводить свою неспроможність у вирішенні українського питання з позиції національних інтересів. Проте іншого формату на сьогодні немає
Сирія	Погіршення ситуації в Сирії у зв'язку зі збільшенням акторів, що більш відверто долучилися до подій у регіоні (РФ, Туреччина, Іран та інші) – більш як 26 суб'єктів та об'єктів цього процесу
Женевський формат перемовин	Подібно до мінського, виявляє свою недієвість та низький рівень ефективності в перемовному процесі
Російська Федерація	Незважаючи на міжнародний тиск, РФ продовжує свою агресивну геополітичну поведінку (Україна, Сирія, військові наванчання на кордонах із країнами НАТО-ЄС, конфлікт із Туреччиною та ін.). Навіть за умов погіршення соціально-економічної ситуації поки що зберігається керованість управління державою та соціальна стабільність
Китайська Народна Республіка	Попри часткову стагнацію в окремих галузях, КНР продовжує поступове економічне зростання, відбувається інфраструктурний, науковий, військовий розвиток, розширення торговельних горизонтів тощо. Держава активізувалась у сфері зовнішньої і військової політики
Території держав проекту "арабської весни"	Значно ускладнилася соціально-економічна та суспільно-політична ситуація, що межує із самим фактом існування країн цього географічного ареалу
Система міжнародних відносин	Світова спільнота все частіше виявляє свою нездатність розв'язувати вузлові проблеми людства в короткотерміновій перспективі, а міжнародні інституції показують свою інертність та неефективність у запобіганні світовим та регіональним загрозам

### Основні ризики та загрози на регіональному і глобальному рівнях.

1. Неконтрольована міграція, перманентні гуманітарні й соціальні кризи у низці регіонів Європи, Латинської Америки, Євразії, Близького Сходу тощо.



На нашу думку, одним із найбільш загрозливих факторів, що може призвести до серйозних суспільно-політичних та соціально-економічних катаклізмів в Україні, є неготовність керівного класу мінімізувати увесь перелік викликів, які постали перед українською державністю та суспільством. А фактор зовнішнього управління може свідчити про недостатню якість управлінської і політичної еліти та бажання не втратити геополітичний вплив у регіоні [5].

У цьому разі необхідно зазначити перелік проблемних зон, віртуальних й фізичних, що призводять до напруження та протистояння в Україні, про що йдеться нижче.

1. Неefективна публічна політика “постмайданівського” політичного режиму в умовах війни та політичної і соціально-економічної кризи. Фрагментарність реформ, їх соціальна нерезультативність та іноді й безвідповідальність. Потужне розчарування більшості населення України “младореформаторами”. Протиставлення ідей Революції гідності і настроїв у громадянському суспільстві сучасному українському політичному класу, корупційні скандали тощо [6].

2. На цьому тлі з урахуванням зовнішніх впливів відбувається зміна політичного вектора розвитку окремих сфер суспільних відносин. Піддаються перевірці ліберально-демократичні цінності та ідеї на Євразійському політичному просторі.

Останні 15 років стали для глобалізованого світу своєрідним соціальним, політичним, економічним та гуманітарним випробуванням. Ступінь неконтрольованості та ситуативності зростає з кожним днем і потребує активних втручань та автократичних директивних дій з боку самих держав як на внутрішньому, так і на зовнішньому геополітичному рівнях. Ліберально-демократичні традиції політичного та соціального управління дуже часто виявляють свою неспроможність впливати на перебіг подій у світі, адекватно реагувати на нові загрози, як насильницькі зміни кордонів, нові види тероризму, неконтрольована міграція і т.п. Це призводить до встановлення декларативно демократичних, а по суті гібридних авторитарних з ухилом на національні та релігійні особливості, політичних режимів у країнах із нестабільною суспільно-політичною ситуацією. Ця тенденція призводить до значного розчарування з боку як еліт, так і населення, ліберально-демократичною ідеологією в демократичних країнах світу. Подібні процеси поширюють симпатію жорстких методів управління (США, ЄС, РФ і т.д.) і закладають основи для так звано-

го ефекту “втечі від свободи” або ж “повзучого авторитаризму”. Це, у свою чергу, проявляється у формуванні новітніх версій авторитарних режимів у вигляді феноменів керованої демократії, інформаційного тоталітаризму, віртуалізації свободи вибору, ілюзії демократії тощо.

Крім того, в Україні, як і в більшості регіонів світу, відбувається системна криза середнього класу, яка має вигляд загрозливого дисбалансу відсоткового співвідношення розподілу матеріальних ресурсів між різними прошарками суспільства. Це явище може призвести до масштабних акцій непокори, соціальних бойкотів, масових заворушень із подальшою дестабілізацією внутрішньо- і зовнішньополітичного життя.

Особливо це показово для України, де осередки громадянського суспільства очолили представники середнього класу, які є на сьогодні становим хребтом новітньої політичної української нації, з власним баченням національних пріоритетів у глобалізованому світі. Скоріш за все, явище соціальної деградації вітчизняного середнього класу може призвести до серйозної дискусії про роль та функції держави, домінуючого політичного класу, представників великого бізнесу та громадянського суспільства у нинішніх політичних реаліях та переосмислення їх впливу на засади сучасної публічної політики та управління. Компромісним, у цьому разі, можна очікувати результат перегляду концепції соціального договору та принципів розподілу матеріальних благ серед усіх зацікавлених сторін.

3. Воєнне протистояння на Сході України. Застягування конфлікту під тиском зовнішніх акторів та перетворення окремих районів Донецької та Луганської областей на “сіру зону”. Спроба збільшити кількість загальноукраїнських і регіональних точок напруженості у вигляді нелінійних способів ведення війни або ж так званих “посередницьких війн”, у яких приховані актори через своїх сателітів реалізують різні типи гібридних проектів з метою розширення зон геополітичного впливу. Прикладом тому є розвиток подій у Сирії та Україні, які стали небезпечними прецедентними явищами у світовій практиці. Кількість гравців, утягнутих у подібні процеси, змушує замислитися про формування новітнього способу реалізації політичних та економічних амбіцій світових і регіональних лідерів. Контroversійність ситуації полягає в таких двох ключових тезах: а) неможливість розв’язати міжнародну напруженість призведе до появи нових конфліктних зон та поглиблення кризи міжнародних відносин; б) усвідомлення можливості глобального кон-





- world/2015-11-30/prishla-pora-konchat-s-illyuziyami-o-sile-putina---rossiyskiy-politolog-shevtsova/2660
8. Франция и Германия стремятся заморозить конфликт на Донбассе – Le Figaro [Электронный ресурс] // Хвиля. – Режим доступа : <http://hvylya.net/news/digest/frantsiya-i-germaniya-stremyatsya-zamorozit-konflikt-na-donbasse-le-figaro.html>
  9. Counteraction to Russian Information Aggression: Joint Action to Protect Democracy. Analytical Report. – Kyiv : Telekritika, 2015. – 77 p. [Электронный ресурс] // ГО Телекритика. – Режим доступа : [https://dl.dropboxusercontent.com/u/30479341/Telekritika\\_analytics%202015-ENGL\\_light%202.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/30479341/Telekritika_analytics%202015-ENGL_light%202.pdf)
  10. Курбатов С. Френсис Фукуяма: “Евромайдан – это грандиозная битва за расширение демократических форм правления...” [Электронный ресурс] / С. Курбатов // Зеркало недели. Украина. – Режим доступа : [http://gazeta.zn.ua/internal/frensis-fukuyama-evromaydan-eto-grandioznaya-bitva-zarasshirenie-demokraticeskikh-form-pravleniya\\_.html](http://gazeta.zn.ua/internal/frensis-fukuyama-evromaydan-eto-grandioznaya-bitva-zarasshirenie-demokraticeskikh-form-pravleniya_.html)
  11. Хотин Р. Мировые СМИ: Запад просил Киев не давать военный отпор Путину в Крыму [Электронный ресурс] / Р. Хотин // Свобода. – Режим доступа : <http://ru.krymr.com/>
8. “France and Germany are seeking to freeze the conflict in Donbas - Le Figaro”, Khvyliya [Online], available at: <http://hvylya.net/news/digest/frantsiya-i-germaniya-stremyatsya-zamorozit-konflikt-na-donbasse-le-figaro.html>
  9. Counteraction to Russian Information Aggression: Joint Action to Protect Democracy. Analytical Report. – Kyiv: Telekritika, 2015. – 77 p., available at: [https://dl.dropboxusercontent.com/u/30479341/Telekritika\\_analytics%202015-ENGL\\_light%202.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/30479341/Telekritika_analytics%202015-ENGL_light%202.pdf)
  10. Kurbatov, S. “Francis Fukuyama: “Euromaidan – a grand battle for the expansion of democratic forms of government ...”, Zerkalo nedely. Ukrayna [Online], available at: [http://gazeta.zn.ua/internal/frensis-fukuyama-evromaydan-eto-grandioznaya-bitva-zarasshirenie-demokraticeskikh-form-pravleniya\\_.html](http://gazeta.zn.ua/internal/frensis-fukuyama-evromaydan-eto-grandioznaya-bitva-zarasshirenie-demokraticeskikh-form-pravleniya_.html)
  11. Hotin, R. “World media: West asked Kiev not to give military resistance to Putin in Crimea”, Svoboda [Online], available at: <http://ru.krymr.com/>