

законів / Центр політико-правових реформ ; [упорядковано І. Коліушко, В. Тимошук]. – К. : Фокус-Ю, 2006. – 192 с.

6. **Strategia** reformy verejnej spravy v Slovenskej republice. – Bratislava, 1999. – 78 s.

7. **Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States** / Herma Kuperus, Anita Rode // European Institute of Public Administration, 2008.

8. **Ustawa** o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. – Режим доступу: wswm.org.pl/files/2010/04/Ustawa_o_samorzadzcie_województwa.pdf.

9. **Ustawa** z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. – Режим доступу: www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/DzU227-usc.pdf.

Надійшла до редколегії 19.09.13

УДК 35.075.1

Наталія ДЯЧЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

РОЛЬ ТА МІСЦЕ ПРОГНОЗУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджуються роль та місце прогнозування в системі державного управління, його застосування під час формування державної політики. Обґрунтовується актуальність застосування соціально-політичного прогнозування як ресурсу забезпечення модернізації державної служби.

Ключові слова: прогноз, прогнозування, суспільно-політичне прогнозування, державне управління.

Наталія Дяченко. Роль и место прогнозирования в системе государственного управления

Исследуются роль и место прогнозирования в системе государственного управления, его применение при формировании государственной политики. Обосновывается актуальность применения социально-политического прогнозирования как ресурса обеспечения модернизации государственной службы.

Ключевые слова: прогноз, прогнозирование, общественно-политическое прогнозирование, государственное управление.

Natalia Dyachenko. The role and place of forecasting in the system of public administration

The role and place of forecasting in the system of public administration, its use in the formulation of government policy are investigated, the urgency of the application of social and political forecasting as a resource to ensure the modernization of the state administration is substantiated.

© Дяченко Н. П., 2013

Key words: forecast, forecasting, social and political forecasting, public administration.

Розбудова сучасної української держави неможлива без дієвої системи управління, покликаної відповідати викликам часу та забезпечувати реалізацію законних інтересів громадян. Вирішення цих завдань викликає значне переосмислення вимог до організації державної служби та зростання ролі прогнозування в системі державного управління.

Значною мірою формуванню сучасного бачення місця й ролі політичного прогнозування в системі вироблення та реалізації державної політики сприяли україномовні переклади праць науковців П. Брауна, Е. Вайнінга, Д. Ваймера, К. Вайса, Л. Пала, Б. Гогвуда, Н. Вінера, Д. Белла.

У процесі розроблення теоретико-методологічних засад політичної аналітики важливу роль відіграли наукові праці таких провідних зарубіжних учених: Дж. Алмонда, Дж. Андерсона, С. Брукса, В. Вільямса, А. Вілдавські, Т. Дая, В. Данна, Д. Істона, Е. Квейда, С. Паттона, Д. Парсонса, С. Ліндблома та ін.

Питання ролі та місця прогнозування в системі державного управління висвітлюються в працях таких зарубіжних та вітчизняних учених: І. Бестужева-Лади, В. Авер'янова, С. Телешуна, А. Ахременка, А. Гончаренка, О. Валевського, О. Оболенського, В. Ребкала, В. Матвієнка, О. Кілієвича, Ю. Кальниша, В. Тертички, В. Бодрова, О. Панаріна, В. Олуйка та ін. Однак, незважаючи на досить значну кількість праць, питання визначення місця та ролі прогнозування в системі сучасного державного управління є недостатньо розробленим. Ґрунтовне дослідження цього питання є метою статті.

Проблема майбутнього, його особливостей, етапів досягнення близьких та далеких перспектив завжди цікавила як конкретну людину, так і людство в цілому. На ранніх етапах вдавалися до пророцтв знахарів, шаманів, оракулів. Пізніше, з накопиченням знань, люди все більше намагалися пізнати майбутні можливості, радісні чи песимістичні. Прогнозування поступово стало важливим видом суспільного передбачення, в основу якого покладено пізнавальну діяльність людини.

Ще в давні часи відомі філософи й учені, а пізніше й теоретики утопічного соціалізму (утопія від грец. – місце, якого немає) хотіли зрозуміти, пояснити й передбачити, як будуть розвиватися суспільство й людина. Так, Конфуцій вважав, що необхідно вивчати минуле, якщо хочеш передбачити майбутнє. Платон у своїй праці «Держава» стверджував, що «необхідно віддалитися всією душею

від усього, що існує: тоді здатність людини пізнавати може витримати її погляд на життя» [5], Арістотель вважав, що прогноз стосовно суспільства, яке швидко змінюється, нівелює прогностичні можливості теорії взагалі [3].

Утопічні концепції не базувались на науковому розумінні закономірностей розвитку природи та суспільства. Проте утопізм був компонентом соціальної теорії, а побудова утопії – шляхом соціального прогресу, за яким розвивалося суспільство на основі робіт мислителів про ймовірне майбутнє: «Золотий вік» Гесіода, «Держава» Платона, «Про град Божий» Августина. Середні віки історії відкрили «Місто сонця» Т. Кампанелли та теорія передбачення Нострадамуса. Поява утопічних моделей символізувала початок нового етапу, оскільки метод побудови утопії був методом соціального прогресу в прогнозуванні, адже розвивав суспільство на основі прогнозів майбутнього. Утопічні концепції були суто умоглядними благами побажаннями, надуманими штучними конструкціями, що завідомо опинялися в непримиренній суперечності з дійсністю (що, зазвичай, і викликало крах цих утопій під час спроб їх реалізувати).

Необхідність у прогностичних дослідженнях зростає на крутих поворотах історії, коли відбуваються якісні зміни в суспільних процесах, тому в умовах глобальних воєн і локальних військових конфліктів, економічних та політичних потрясінь, якими була насичена вся світова історія ХХ ст., звернення до прогнозування мало переважно надзвичайний характер. Наукова потреба в прогнозуванні була сформульована американським ученим Н. Вінером у вигляді основ кібернетики в 40-х рр. ХХ ст. У 1968 р., коли все світове співтовариство було стурбоване безперервними погрозами початку третьої світової війни, видатним громадським діячем і промисловцем А. Печчеї був заснований «Римський клуб» – міжнародна організація вчених, політиків і підприємців, мета якої полягала в привертанні уваги до стратегічних проблем та перспектив світового розвитку [4, с. 1].

Отже, найбільший розвиток методології прогнозування отримали у ХХ ст., коли були зібрані знання про економічні цикли та цикли соціального розвитку. Так, утопія О. Хакслі «Цей прекрасний новий світ», ідеї А. Азімова і Р. Бредбері підвели до того, що увійшло непомітно в мрії, а потім і в життя. Весь арсенал фантастичних проєктів ХІХ ст. практично втілений у ХХ ст. Ідеї К. Е. Цюлковського, В. І. Вернадського, Д. І. Чижевського та інших втілюються у ХХІ ст. Прагматика «постіндустріального суспільства» (Д. Белл, З. Бжезинський, Р. Дарендорф, Е. Тоффлер, Турен, Ж. Фурастьє, Б. Де Жувенель, Дж. Гелбрейт, Г. Кан та ін), «Ноосфера»

В. І. Вернадського, теорія та емпірика К. Поппера спонукали до розуміння практики соціального буття як технотронного суспільства. Учені запропонували концепцію так званого технологічного прогнозування, що складається з експлораторного, або пошукового (аналіз трендів з метою виявлення назріваючих проблем), і нормативного підходів (оптимізація трендів для визначення можливих шляхів вирішення проблем). Обидва підходи із самого початку продемонстрували таку високу економічну й політичну ефективність, що вже з початку 1960-х рр. на Заході розвернувся «бум прогнозів» та виникли сотні дослідних установ, які прибутково торгували технологічними прогнозами. «Бум прогнозів» породив, по суті, новий напрям міждисциплінарних досліджень – дослідження майбутнього. Американський соціолог Даніел Белл і його знаменита «Комісія 2000 року» Американської академії мистецтв і наук доклали чимало зусиль, щоб у 1965 – 1966 рр. подолати відчуження між соціологією та прогностикою. Комісія дійшла висновку, що прогнозами поряд з аналізом і діагнозом повинна займатися кожна наука.

Отже, упродовж багатьох віків, починаючи з ідеї Платона створення «ідеальної держави» [5], філософи, наукові й політичні діячі шукають модель досконалого державного устрою, в якому державні та суспільні інтереси органічно поєднувалися б із приватними інтересами громадян.

Для українського суспільства, що пережило соціально-економічну та духовно-моральну кризу, забезпечення ефективності управління соціальними процесами, необхідність вироблення прогностичного бачення розвитку і перспектив стало однією з актуальних завдань у сфері як теоретичних досліджень, так і наукового обґрунтування дійсності. Конкурентоспроможність України, сталість її розвитку, належний рівень життя громадян поряд з іншими чинниками суттєво залежать від ефективності функціонування системи державного управління. Відмова держави від монополії на політичну діяльність, утвердження плюралістичних основ в українському соціумі значно ускладнили політичний простір, що обумовило необхідність розробки та використання нових підходів як у сфері концептуального осмислення політичної реальності, так і у сфері її практичного перетворення. Завдання досягнення стабільності, пошуку механізмів адаптації політичної системи в умовах невизначеності, відображення та узгодження інтересів соціальних груп висувують на перший план проблему наукового передбачення політики, диктують нагальну необхідність пошуку ефективних засобів

удосконалення загальної методології та конкретної технології прогнозування політичних процесів. Прогноз у сучасному світі є науково обґрунтованим висновком про майбутнє, що досліджується на основі виявлення тенденцій розвитку та вважається головним джерелом інформації про майбутні політичні зміни або про їх наслідки.

Теорія прогнозування в Україні проходить процес становлення. Вітчизняна наука тільки створює свою школу аналітики. Іноземна література насичена поняттями, що не мають традиційного для нашої наукової школи методологічного фундаменту чи описують маніпуляції другорядними чинниками, не розкриваючи сутності процесів, що розглядаються. Оскільки «проблемами розвитку української держави є не стільки кризові явища перманентного характеру, скільки відсутність системного передбачення та запобіжного аналізу» [2, с. 5], тому сьогодні як ніколи необхідний інтегрований системний аналіз суспільного розвитку, що дозволить передбачити та простежити тенденції, хід і динаміку соціальних процесів. В умовах сучасного суспільного стану України особливо зростає потреба підвищення ролі прогнозування як складової аналітичної діяльності органів державної влади, що значно підвищить ефективність та результативність їх діяльності. Досвід останніх двох десятиліть свідчить, що складність і динамізм сучасного політичного процесу порушує питання щодо ефективності традиційних методів аналізу. Експерти, незважаючи на використання досвіду, аналітичних можливостей та інтуїції, не в змозі охопити громіздкий та багатоплановий емпіричний матеріал, численні взаємозв'язки між різноманітними параметрами суспільного розвитку. Це викликає неоднозначну інтерпретацію подій та робить результат дослідження залежним від упередженості експерта, який часто прагне задовольнити «очікування» замовника тощо.

Українські науковці дають таке визначення прогнозуванню – «процес розробки прогнозів, або процес визначення перспектив розвитку того чи іншого явища, події, що ґрунтується на знанні закономірностей розвитку й інформації про минулий і сучасний стан цього явища чи події» [7, с. 75].

Характеристику прогнозу слід розпочати з того, що він є інструментальною системою знання про майбутнє, яке найчастіше уявляється у вигляді збагаченої гіпотези, програми, вірогідного плану дій, аналітичного знання, які покликані розкрити невідоме. Як інформаційно насичений масив епістемологічного матеріалу прогноз здатний організувати тон стану речей, суспільних відносин,

який потрібний. Оскільки динаміка суспільних відносин дуже висока і ступінь реалізації прогностичного матеріалу, поданого спочатку як можливість, незначний, то зростає цінність прогностичних матеріалів, які підтверджені у своїх найголовніших, найсуттєвіших ознаках, адже політичне прогнозування – це процес розробки науково обґрунтованого міркування про можливий варіант розвитку політичних подій у майбутньому, альтернативних шляхів та строків їх здійснення, а також процес розробки рекомендацій з практичної діяльності в умовах суспільної дійсності [1, с. 22].

Передбачення політичних змін є одним із головних чинників побудови правильної стратегії і тактики політичного управління, цільового впливу на політичні процеси. Політична аналітика досліджує політичні процеси, в яких розкриваються певні закономірності, що зможуть допомогти пов'язати явища між собою. Міцність і нерозривність осі «прогнозування – планування – управління» для окремих політичних підсистем, інститутів, суб'єктів, для суспільства в цілому є найважливішою передумовою реалізації їх поточних і довгострокових завдань та цілей. Створення адекватного особливостям політичної сфери суспільного життя прогностичного інструментарію – складне, комплексне завдання, що передбачає розробку не тільки власне методико-технологічного арсеналу прогнозування, а й удосконалення загальної теорії політики. Адже відсутність стратегічних планів та прогнозів розвитку на загальнодержавному рівні, дієвого моделювання політичного процесу в країні призводить до перманентного кризового стану в державі, що ставить під загрозу ефективність роботи політичних та суспільних інституцій.

Оскільки політична система суспільства – це установи, організації, інші інституції так чи інакше пов'язані зі здійсненням політичної влади, а також норми і політичні традиції, що об'єднують ці установи та організації в окрему установу і забезпечують її функціонування, а критерієм виділення елементів політичної системи є наявність автономності, специфічних завдань, ролей, функцій, норм, традицій, стереотипів з урахуванням того, що всі її елементи постійно змінюються, розвиваються [6], тому мова може йти не тільки про прогнозування політичних подій, але й про прогнозування процесів вироблення державної політики. Саме тому ефективним буде прогнозування, яке розглядатиме системно всі складові з урахуванням притаманних системі ознак:

– система – це визначена цілісність, з чого, зокрема, випливає принципова невід'ємність її властивостей від суми властивостей

її елементів;

- система ієрархізована за своєю природою (кожен її елемент, у свою чергу, може розглядатися як система, а сама досліджувана система є лише одним із компонентів більш широкої системи);
- система тяжіє до повернення попереднього стану.

Отже, об'єктивною основою прогнозування є системна будівля досліджуваного суспільного явища, процесу.

Передбачення політичних змін є одним із головних чинників побудови правильної стратегії і тактики політичного управління, цільового впливу на політичні процеси. У процесі його вироблення необхідно дотримуватись алгоритму (рисунок).



Алгоритм проведення прогнозного дослідження

Прогнозування має ґрунтуватися на методологічних прогностичних принципах: оптимізму; майбутнього; актуалізму.

Принцип оптимізму впливає із принципу історичного оптимізму, що покладено в основу гуманістичного сприйняття світу. Оптимізм прогнозу – це впевненість у прогностиці, що вона здатна допомогти людям зробити своє життя кращим. *Принцип майбутнього* – підхід, що ґрунтується на розгляді кожного явища з точки зору позитивності результату його втілення в майбутньому. *Актуалізм* спирається на сьогоднішні розв’язання проблем, а не на обґрунтуванні, чому питання можна вирішити лише в майбутньому. Хибною є думка, що турбота про майбутні покоління вимагає нинішніх жертв, адже найкращим способом турботи про майбутнє є творення сьогоднішнього блага – вирішення стратегічно важливих проблем.

Саме тому наукова концепція прогнозування повинна викривати сутність прогнозової діяльності, основні закономірності цієї роботи, головні форми її проведення, критерії перевірки істинності її результатів, оцінку істотних меж прогнозування. Водночас у рамках такої концепції необхідно визначити методи прогнозування, що охоплюють різні аспекти підготовки прогнозів, а також виявити сферу та принципи найбільш ефективного застосування кожного з них у політичній аналітиці.

Останнім часом в Україні поряд з існуючими традиційними академічними та державними структурами, які відповідають за інформаційно-аналітичне забезпечення українського політикуму, виникло багато інформаційно-аналітичних, експертних та консалтингових центрів, що займаються різними видами робіт: від аналізу передвиборчої ситуації та планування виборчих кампаній до розробки стратегій розвитку країни на довгострокову та середньострокову перспективу. Водночас спостерігається ситуація, коли, по-перше, багато заявлених прогнозів так і не знайшли свого підтвердження в політичній практиці; по-друге, аналітиками себе вважають виборчі технологи, журналісти, іміджмейкери та інші суб’єкти, які своєю не дуже компетентною працею дискредитують саме науковий політичний аналіз та експертизу; по-третє, слід констатувати, що публічні політичні рішення в нашій країні приймаються в багатьох випадках абсолютно інтуїтивно, без урахування довгострокових наслідків.

Усе це свідчить про те, що прикладний політичний аналіз як професійна сфера перебуває у стадії становлення, маючи серйозні труднощі, пов’язані з методологічною базою аналітичних досліджень. Можна сказати, що аналіз поки не став невід’ємним

елементом української державної політики. Саме тому проблема стандартів якісного політичного аналізу та прогнозування для надійної фіксації змін, вияву механізмів політичної динаміки, для реалізації адекватної стратегії прийняття політичних рішень набуває особливої актуальності.

Зосередимо свою увагу на деяких найбільш загальних проблемах становлення та розвитку політичної аналітики та прогнозування в сучасних умовах:

– серйозною перешкодою процесу інституціоналізації прикладного політичного аналізу та прогнозування становить автономне існування представників теоретичної фундаментальної науки та співтовариства «політологів – прикладників»;

– особливої актуальності в сучасний період розвитку нашого суспільства набуває проблема оптимального сполучення якісних та кількісних методів у політологічних дослідженнях (внутрішньо- та зовнішньополітичних сфер), адже сучасні методики політологічних досліджень у більшості є формою, засобом адаптації загальних та спеціальних методів прогнозування до вивчення специфічних та по-своєму унікальних політичних явищ і процесів, які вимагають певного комбінаційного сполучення і тільки їм притаманну пропорцію «традиційних» (якісних) і «нових» (емпіричних, кількісних) засобів політичного пізнання і не зводяться до жодного із цих засобів окремо;

– актуальною є проблема необхідності стратегічного планування розвитку нашої держави на основі довгострокового прогнозування, адже політична еліта замовляє експертні рішення, як правило, з питань, які стосуються внутрішньополітичної боротьби, про що свідчить те, що потреба в експертно-аналітичних послугах різко зростає під час передвиборчої кампанії;

– політичні рішення приймаються здебільшого не на основі даних аналітичних досліджень, а з їх більшим або меншим урахуванням;

– актуальною для нашого суспільства залишається проблема підготовки фахівців з прикладного політичного аналізу та прогнозування.

Важливою умовою розвитку прикладного політичного аналізу є формування професійного співтовариства політичних аналітиків, створення наукового простору, який би поєднував і практикуючих аналітиків і фахівців з теоретичної політології та сприяв виробленню стандартів якості прикладних політичних досліджень, створенню рамок, які дозволяли б продукувати ефективні знання, що піддаються верифікації, та сприяли формуванню професійної культури.

Формування професійного кола фахівців з прикладного політичного аналізу та прогнозування слід розглядати як серйозний крок на шляху подолання практики маніпуляції суспільною думкою, відходу аналітичних структур від іміджу «центрів впливу», формування системи управління, в якій публічні політичні рішення базуватимуться на об'єктивних наукових даних, встановлених стратегічних пріоритетах, з урахуванням потреб як влади, так і громадянського суспільства.

Отже, розвиток та інституціоналізація політичного аналізу, а також прогнозування в нашій країні залежить від таких факторів:

- розриву, який зберігається між академічною наукою та практичною політикою, для чого необхідно створення співтовариства професіоналів з прикладного політичного аналізу;
- рівня потреби уряду та інших політичних суб'єктів в аналітичній продукції;
- культури стратегічного мислення політичної еліти;
- підготовки професійних кадрів з прикладного політичного аналізу для підвищення рівня аналітичної роботи у сфері державної служби.

Список використаних джерел

1. **Брус Т.** Аналіз політики і стратегічне прогнозування / Тетяна Брус // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДФ УАДУ, 2000. – Вип. 2. – С. 167 – 173.
2. **Вступ** до політичної аналітики / С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович, С. І. Вировий. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.
3. **Давкуш Н. В.** Проблема прогнозування у філософській і психолого-педагогічній літературі / Н. В. Давкуш // Культура народів Причорномор'я. – 2009. – № 171. – С. 77 – 79.
4. **Питання** прогнозування суспільних явищ / отв. ред. В. І. Куценко. – К. : Наук. думка, 1978. – 194 с.
5. **Платон.** Держава / Платон. – Режим доступу : www.lib.ru/ROEEAST/PLATO/gosudarstvo.txt.
6. **Ребкало В. А.** Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В. А. Ребкало, Л. Є. Шкляр. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 172 с.
7. **Теорія** і практика політичного аналізу : навч. посіб. / за заг. ред. О. Л. Валецького, В. А. Ребкала, С. О. Телешуна. – К. : Міленіум, 2003. – 228 с.

Надійшла до редколегії 04.10.13