

## ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ ТЕОРІЇ ПОЛІТИЧНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 4(23), с. 183–188

*Аналізується процес становлення теорії політичного прогнозування на всіх етапах розвитку суспільства. Підкреслюється необхідність політичного прогнозування для забезпечення ефективного державного управління.*

Одним з похідних питань при розгляді проблем забезпечення державного управління засобами політичного прогнозування є з'ясування природи історичного розвитку та сучасного стану наукового знання, що вивчає даний соціальний феномен.

Зазначимо, що більшість теоретичних ідей та практичних принципів забезпечення державного управління було сформовано ще у працях давніх грецьких і римських мислителів. Звернення до проблематики забезпечення державного управління мало місце й серед мислителів давнього Сходу, які розглядали у своїх наукових трактатах про управління державою правила і засоби прийняття адекватних державно-управлінських рішень. Проте практично в усіх відомих трактатах про політичне мистецтво та державне управління всіх давніх мислителів можна помітити головну спільну ідею — ствердження про необхідність колективного обговорення правителем та його політичними радниками проектів важливих державно-управлінських рішень до їх остаточного прийняття.

Проблеми забезпечення раціональності та ефективності державно-управлінських рішень активно розглядали та аналізували політичні мислителі епохи Відродження (Н. Макіавеллі, Ж. Боден та ін.); Нового часу (Т. Гоббс, Б. Спіноза, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо та ін.).

Варто зазначити, що дослідження політичного прогнозування як засобу забезпечення ефективності державного управління в сучасній Україні перебуває у початковому стані, що викликає ак-

туальність та необхідність проведення комплексного дослідження у даному напрямі.

Спроби досягнути історичні особливості виникнення та розвитку політичного прогнозування були розпочаті такими науковцями, як Т. Брус, В. Горбатенко, І. Бутовська, А. Дегтярьов, В. Авер'янов, А. Коваленко, В. Лобанов, Б. Новіков, Г. Сініок, П. Круш, В. Ребало, Ю. Кальниш, Стоун Дебора, В. Тертичка та ін.

Зокрема, дослідження еволюції футуроорієнтованого потенціалу суспільно-політичної думки, проведене вченими В. Горбатенком та І. Бутовською, посідає найпомітніше місце серед згаданих вище. Так, ними було вибудовано своєрідний ланцюг зусиль людства у цьому напрямі: *міфологія — утопія — фантастика — прогнозування — футурологія* [1, 6].

Вважаємо за доцільне розглянути детальніше кожен складову еволюції футуроорієнтованого потенціалу суспільно-політичної думки.

Міфологія належить до найбільш ранніх форм опанування людиною свого майбутнього. Вона є невід'ємною складовою соціального становлення в межах різних цивілізацій [1, 6].

За допомогою міфології здійснювався зв'язок часів — минулого, сьогодення і майбутнього, формувалися колективні уявлення того чи іншого народу, забезпечувалося духовне єднання поколінь. Міфологічна свідомість закріплювала прийняту в даному суспільстві систему цінностей, підтримувало, заохочувало визначені форми поведіння. Воно укладало в собі також пошук єдності природи і суспільства, світу і людини,

прагнення знайти розв'язання суперечностей і знайти згоду, внутрішню гармонію людського життя.

У тісному зв'язку з міфологічними уявленнями з давніх часів почали розвиватися утопічні ідеї, в яких виникнення бажаного майбутнього пов'язувалось не з надприродними силами, а з розумом, діяльністю людей.

Термін “утопія” в перекладі з давньогрецької означає місце, якого немає. Цим поняттям визначається ідеальний, недосяжний суспільний лад, державний устрій [1, 7].

Більшість утопій, при всій їх розмаїтості, має соціальний характер. Історія утопічної думки — це процес еволюції “утопізму”, що простежується в працях Ш. Яна, Платона, А. Блаженного, Т. Мора, Т. Кампанелли, Ф. Бекона, А. Сен-Сімона, Ш. Фур'є, Р. Оуена.

Фантастика, як наступна складова футуроорієнтованого потенціалу людства, є формою відображення світу, в якій на основі реальних уявлень створюється логічно несумісна з ними картина Всесвіту. Цей жанр реалізується в художній літературі, кіно, театрі, живопису тощо. Із соціальною фантастикою пов'язана творчість М. Булгакова, Р. Бредбері, С. Лема, К. Саймака, С. Кінга та інших відомих письменників. Фантастичні твори нерідко відображають один з можливих варіантів розвитку історичного, політичного процесу, застерігаючи від небажаного перебігу подій, з приводу чого Р. Бредбері зауважив: “Ми не передбачаємо майбутнє, ми застерігаємо” [1, 9].

Наукову фантастику В. Косолапов визначає як “джерело ідей для соціального прогнозування”. Це підтверджують спостереження за реалізацією ідей, змальованих у науково-фантастичних творах. Так, із 108 ідей Ж. Верна, фантастичних у його час, на сьогодні реалізовано близько 70. Реалізація ще кількох десятків принципово можлива в майбутньому, і тільки 10 визнано помилковими. З 86 ідей Г. Уеллса помилковими вважається лише 9, у О. Беляєва з 50 ідей — тільки 3. В майбутньому принципово може бути здійснено більшість фантастичних поки що ідей, запропонованих С. Лемом, І. Єфремовим, А. і Б. Стругацькими [2].

Прогнозування в науці розглядається як самодостатній напрям, основу якого складають спроби оцінити майбутні соціальні події у певній галузі наукових (як природничих, так і соціальних) знань. Окремі елементи прогнозування існували вже у Давньому світі. З розвитком наукових

знань у XV–XVII ст. вони почали складатися в систему. На межі XIX–XX ст. під впливом марксизму та інших соціальних вчень з'являються твори прогностичного характеру, присвячені конкретним проблемам майбутнього. Інтерес наукової громадськості до окремих аспектів майбуття планети і людства стимулював, зокрема, бурхливий розвиток природничих наук. У 1901 р. англійський письменник Г. Уеллс опублікував працю “Передбачення впливу прогресу техніки і науки на життя і думку людини”, в якій розглядалися вірогідні соціальні наслідки науково-технічного прогресу. Французький вчений П. Бертло виступив з прогнозом переходу в майбутньому до промислового виробництва синтетичних продуктів харчування хімічними методами. Достовірним виявився прогноз К. Ціолковського щодо виходу людства в космічний простір. Широку наукову перспективу пізнання глибинних процесів розвитку людства відкрила ідея ноосфери, сформульована першим президентом Української академії наук В. Вернадським. Відомі також прогнози Д. Менделєєва, І. Мечникова, І. Павлова, К. Тимірязєва та інших учених, які відкрили нові напрями прогнозування тенденцій людського розвитку в різних галузях природничих і соціальних наук [1, 9].

Термін “футурологія” ввів у 1943 р. в науковий обіг німецький соціолог О. Флехтгайм. Він мав на меті створити нову науку, своєрідну “філософію майбутнього”, орієнтовану на науково-теоретичну розвідку, щоб протиставити її утопії. Вчений розглядав футурологію як науку, вільну від будь-яких ідеологічних поглядів і соціально-утопічних доктрин, як галузь суспільствознавства, завданням якої є розробка концепцій майбутнього людства, перспектив розвитку соціальних процесів.

Варто зазначити, що починаючи з 60-х років XX ст. футурологія і прогнозування в західній науці зблизилися між собою і набули значного поштовху. Таке зближення з погляду соціальних наук є закономірним, оскільки між ними не існує жорсткого розмежування, і загальні спостереження, які стосуються футурології, придатні для прогнозування. Відмінність між ними може існувати лише в орієнтаціях. Якщо футурологія орієнтується переважно на широку соціальну стратегію, то прогнозування (в даному разі політичне) найчастіше реалізується в тактичних короткострокових прогнозах: в аналізі політичних ризиків, попередженні прогнозованих конфліктів, передбаченні доступних для огляду політичних

ситуацій, плануванні державних управлінських рішень та прогнозуванні їх наслідків.

Футурологічний напрям почав розглядатись як засіб підведення теоретичної бази під практику прогнозування. Відтоді й донині простежується періодизація футуроорієнтованих прогностичних підходів, яка включає три основні етапи ХХ ст.: 1) 60-ті — середина 70-х років; 2) кінець 70-х — початок 80-х років; 3) від 90-х років [1, 10].

Головною особливістю першого етапу стало ототожнення футурології з науковим прогнозуванням і оформлення її як спеціального наукового напрямку в працях “Комісії 2000 року” при Американській академії мистецтв і наук під головуванням Д. Белла, а також у доповідях Римського клубу, заснованого 1968 року, як міжнародної неурядової організації, не пов’язаної з політичними партіями, класами, ідеологіями. Від початку своєї діяльності Римський клуб переймався вивченням глобальних проблем людства, таких як перегони озброєнь і загроза ядерної війни, засмічення довкілля, виснаження природних ресурсів, зростання народонаселення та нерівності в різних країнах і регіонах та ін.

У наукових підходах того періоду відбулося усвідомлення людством катастрофічності сучасної цивілізації, зокрема руйнівного впливу на людину техногенного суспільства та небезпеки ядерної війни.

До особливостей футурологічних концепцій кінця 70 — початку 80-х років належить зосередження дослідницьких зусиль переважно на екологічних проблемах, на розробленні концепцій та моделей, які відбивають злам світової цивілізації — перехід людства від епохи Модерну до Постмодерну [1, 11]. Водночас було розроблено концепції “нового світового порядку” (Г. Кіссінджер) та постіндустріального суспільства (Е. Тоффлер, З. Бжезинський, Д. Белл, А. Турен). Римський клуб у той період переорієнтував свою діяльність на глобальні пошуки перспектив виживання людства.

Починаючи з 90-х років для футурологічних концепцій стає характерною яскраво виражена філософсько-історична і соціально-політична орієнтація глобального характеру. Серед таких підходів особливо виокремлюються ідея “кінця історії” Ф. Фукуями, в якій обґрунтовується настання історичного затишшя в майбутньому внаслідок переваги ліберальної демократії на всьому геополітичному просторі, а також ідея “зіткнення цивілізацій” С. Хантінгтона, яка

стверджує, що після руйнації двополюсного світу на людство чекає “реванш Бога”, тобто загострення суперечностей і вірогідне зіткнення цивілізацій, що консолідуються довкола традиційних релігій.

Також слід зазначити, що у 1990 р. було підготовлено звіт Римського клубу під назвою “Перша глобальна революція”. У ньому привертається увага до участі кожного в пошуках шляхів подолання взаємопов’язаного комплексу сучасних проблем; визнання того, що можливість конструктивних змін коріниться в мотивах і цінностях, які визначають нашу поведінку; попередження щодо недоцільності очікування відповідей на проблеми від лідерів урядів та необхідності малих, але мудрих рішень, що відображають рівень свідомості мільйонів простих людей [9, 6–7].

Зазначимо, що останнім часом поняття “футурологія” найчастіше вживається як образний синонім прогностики і прогнозування, що позначає всю сукупність літератури про майбутнє. Загалом у підходах, присвячених опануванню майбутнього, починає домінувати вивільнена від заідеологізованого світобачення науково обґрунтована плюралістична тенденція щодо прогностичних засобів і можливостей. Вона не виключає нетрадиційних, до кінця ще не з’ясованих наукою варіантів. Але, якщо ми присвяtimo себе розробці конкретного проекту чи програми політичної діяльності у чітко визначеному сегменті політичного життя, тоді мусимо дотримуватися наявних методології і практики забезпечення науково достовірних розробок, планів, проектів, програм [1, 13].

Воднораз ті, хто прагне прогнозувати розвиток науки, на думку А. Ракитова, “на початку ХХІ століття мають чітко усвідомлювати, що це не стихійний ринковий процес, і що він залежатиме, передусім, від політики держави, позаяк комерційні структури ще не скоро стануть головними споживачами й покупцями наукової продукції”. Державні діячі повинні враховувати, що людство мусить стати на шлях сталого розвитку, а це, у свою чергу, означає, що “механізми ринкової економіки доведеться істотно обмежити, оскільки попит на товари й послуги, який постійно зростає, потребує їх надлишкового виробництва з величезною затратою невідновлюваних природних ресурсів”. А отже, названі механізми “несумісні з екологічно й соціально безпечним, самопідтримуваним розвитком” [7].

Аналізуючи ступінь теоретичної розробки проблеми виникнення та розвитку політичного

прогнозування як засобу державного управління, також необхідно відзначити, що теорія адміністративно-державного управління є одним з найбільш важливих і перспективних напрямів сучасної політичної думки. Тривалий час вона розвивалася в руслі загальної політичної традиції і лише наприкінці XIX ст. стала виокремлюватися як самостійна галузь наукових досліджень. Виокремлення політичної сфери з цілісного, нерозділеного людського соціуму, відокремлення світу політичного від економічної, соціальної і духовної підсистем відбулося досить пізно. Спочатку політичні феномени вивчали в межах пануючих соціокультурних парадигм у зв'язку із загальним комплексом суспільних явищ. Упродовж майже двох тисячоліть — з часів античності й аж до XVIII ст. — усі знання про соціальні явища були єдиною цілісною системою. Але вже Аристотель надав навчання про державне управління самодостатнього значення. Усе громадське життя, на його думку, укладалося в рамки політичного життя і ставилося на службу державі. Він підкреслював, що оскільки наука про державу користується іншими науками як засобами і, крім того, законодавче визначає, які вчинки варто робити і від яких утримуватися, то її мета включає цілі інших наук, отже, ця мета і буде вищим благом для людей [2, 29].

У цей період проблеми адміністративно-державного управління вивчалися ще в загальному комплексі політичних досліджень поряд з питаннями політичної соціалізації, конфлікту і консенсусу, політичного прогнозування.

Початок теоретичній розробці питань адміністративно-державного управління поклав професор Вудро Вільсон у 1887 р. Він підкреслив, що наука адміністрування шукатиме способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, упорядкує організацію управління. В. Вільсон вважав, що зміна політичного керівництва не має впливати на діяльність незмінюваного адміністративного апарату. Він розробив модель “адміністративної ефективності”, запропонувавши використовувати в адміністративно-державному управлінні методи організації та управління в бізнесі, раціональні та діючі. Він обґрунтував також необхідність високого професіоналізму в системі державного адміністрування, тобто підбору державних службовців за їхньою професійною компетентністю. Тим самим бюрократія мала перетворитися на інструмент професійного управління з його принципами ієрархії та поділу функцій [8, 8].

Ідеї Вільсона, у свою чергу, багато в чому поділяв американський політолог Френк Дж. Гуднау. Наприкінці XIX — початку XX ст. Ф. Гуднау і В. Вільсон провели значні дослідження американської системи адміністративно-державного управління. Вони прагнули розробити модель бюрократії, яка б “працювала” у рамках демократичного суспільства. Створена ними теоретична концепція дозволила політологам початку століття прийняти ідеали демократії разом з діяльністю професійної цивільної служби [8, 10].

Так, В. Вільсон вважав, що відносини між адміністрацією, яка виконує закони, і владою, яка створює закони, складають саму сутність урядової системи. Політики й адміністратори у будь-якій добре налагодженій системі повинні йти поруч, а законодавство й політичне керівництво повинні давати основний напрям діяльності адміністрації.

Відзначимо, що під впливом дослідження, проведеного Ф. Гуднау та В. Вільсоном, провідне місце в теорії державного управління зайняли питання наукового правління чи менеджменту, незалежного від політичної ідеології.

У свою чергу, М. Вебер вважав ідеальним державне управління, побудоване на твердих бюрократичних принципах: авторитарна влада керівника, який приймає рішення, віддає розпорядження підлеглим і контролює їх виконання. М. Вебер уявляв професійних державних службовців як висококваліфікованих фахівців духовної праці, з високою професійною підготовкою та станом чести, що гарантує бездоганність. На його думку, без цього виникла б фатальна небезпека корупції і низького міщанства, що поставило б під загрозу суто технічну ефективність державного апарату.

М. Вебер також вважав, що справжньою професією дійсного чиновника не має бути політика, бо він повинен “управляти” насамперед неупереджено.

Багато сучасних дослідників, зокрема О. Валевський, А. Дегтярев, Б. Новіков, Г. Сініок, П. Круш, В. Терличка, з появою праць В. Вільсона, Ф. Гуднау, М. Вебера пов'язують початок розвитку теорії адміністративно-державного управління як самостійного наукового напрямку. Також слід відзначити, що подальший розвиток їхніх ідей і зумовив використання політичного прогнозування як засобу підвищення ефективності державного управління.

Але в Україні, на жаль, теорія політичного прогнозування одержала офіційне визнання не-

давно. Адже у період панування марксистсько-ленінської ідеології державне управління розглядалося з погляду “керівної і направляючої ролі партії”. З компетенції державної адміністрації були вилучені такі найважливіші елементи, як формулювання цілей, прийняття рішень, розроблення й оцінювання програм і планів суспільного розвитку. Завдання державного адміністрування зводилось до забезпечення реалізації партійних рішень, прийнятих незалежно від державних структур. Державне адміністрування охоплювало тільки виконавчу і наказну діяльність, його зміст зводився до чіткої формули “команда — виконання”. Критичні зауваження, альтернативні пошуки або будь-яка інша самостійна діяльність в державному адмініструванні не допускалися. Саме тому в роки панування партійної номенклатури наука адміністративно-державного управління була не потрібна, її розглядали як “буржуазну”, свідомо помилкову.

І тільки починаючи із середини 90-х років науковці, викладачі і студенти в Україні отримали змогу ознайомитися з окремими аспектами аналізу та прогнозу в політиці. Курс “Аналіз політики” у 1996 р. викладався в Одеському університеті. З 1997 р. в Українській Академії державного управління при Президентіві України почали проводити семінари, круглі столи за участю зарубіжних фахівців, а починаючи з 1999 р. слухачі, аспіранти та докторанти Академії проходили спеціалізоване стажування в університетах Канади (проект “Створення потенціалу для розробки та аналізу напрямів державної політики в Україні”). Деякі напрями аналізу державної політики досліджуються в програмах стажування у Великобританії, Німеччині, Франції, Польщі та в Угорщині, де з 1998 р. в Центральноевропейському університеті працює літня школа з аналізу політики, фінансову підтримку якої забезпечував фонд Дж. Сороса. З 1998 р. в Українській Академії державного управління при Президентіві України діє Центр досліджень адміністративної реформи, в рамках якого проводиться дослідження конкретних напрямів державної політики, вироблення рекомендацій у вигляді аналітичних документів.

Таким чином, дослідження й узагальнення зарубіжної і вітчизняної теорії становлення політичного прогнозування дає нам підстави стверджувати, що необхідність наукового передбачення політики обумовлена як об’єктивними реаліями загальноцивілізаційного розвитку, так і проблемами, що супроводжують суспільство, стадію розвитку яких визначають як перехідну. Приско-

рені темпи змін, які відбуваються в усіх сферах життя сучасного суспільства, створюють реальну загрозу політичній, економічній, соціокультурній та духовній стабільності і при збереженні існуючих тенденцій ставлять під питання подальше майбутнє окремих держав і людської цивілізації загалом. У результаті сучасні країни опиняються перед необхідністю подолання існуючих кризових явищ шляхом переосмислення цілей свого розвитку та шляхів їх досягнення.

Зважаючи на викладене, ми переконані, що саме політичне прогнозування стає невід’ємним атрибутом забезпечення стабільного розвитку будь-якого суспільства. Політичне прогнозування дає змогу внести елемент визначеності щодо майбутнього як внутрішньодержавних, так і світових політичних процесів, надаючи достатній обсяг знань та альтернатив для того, щоб здійснювати керований вплив на політичні процеси, події та явища, важливий і для окремих політичних підсистем, інститутів, суб’єктів, і для суспільства в цілому. Вчасне, адекватне передбачення політичних змін є однією з умов побудови ефективної стратегії і тактики державного управління.



## Література

1. Горбатенко В. П., Бутковська І. О. Політичне прогнозування: Навч. посіб. — К.: МАУП, 2005. — 152 с.
2. Державне управління: теорія і практика / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; За заг. ред. В. Б. Авер’янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 431 с.
3. Коваленко А. О. Політичний аналіз і прогнозування: Посібник. — К.: Науковий світ, 2002. — 201 с.
4. Косолапов В. В. Методология социального прогнозирования — К.: Голов. изд-во объединения “Вища школа”, 1981.
5. Кремень Т. В. Історія створення, цілі та завдання Римського клубу // Практична філософія. — 2001. — № 3(4). — С. 136.
6. Політичний енциклопедичний словник / Упоряд. В. П. Горбатенко; За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — К.: Генеза, 2004. — 736 с.
7. Ракитов А. І. Наука XXI століття: глобальні трансформації і перспектива // Науковий світ. — 2002. — № 5. — С. 6.
8. Ребкало В. А., Валецький О. Л., Кальниш Ю. Г. Політична аналітика та прогнозування: Навч. посіб. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 60 с.
9. Римський клуб // Теория и практика управления. — 2003. — № 3. — С. 3–7.
10. Тоффлер Э. Шок будущего: Пер. с англ. — М.: ООО “Изд-во АСТ”, 2002.

*Проаналізовані історичні аспекти становлення теорії політичного прогнозування в системі забезпечення державного управління.*

*Проанализированы исторические аспекты становления теории политического прогнозирования в системе обеспечения государственного управления.*

*Analyzed are historical aspects of formation of the theory of political forecasts in the system of public administration.*

**Надійшла 10 вересня 2009 р.**