

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ
ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ТАБУНЩИК КАРІНА СЕРГІЇВНА

**«ПОЛІТИЧНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ЙОГО РОЛЬ В
ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ»**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

м. Миколаїв - 2019 рік

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. На сьогодні жодна сфера суспільного життя не може ефективно розвиватися без прогнозування майбутнього. Хоча у світі відбуваються динамічні зміни, однак є методи, які дають змогу передбачити це майбутнє та зменшити фактор невизначеності. Належне аналітично-прогностичне забезпечення системи публічного управління формує підґрунтя для прийняття адекватних управлінських рішень на основі всебічного аналізу причин та наслідків, недоліків і переваг, можливих альтернатив та реальних ресурсів, імовірних ризиків і загалом сценаріїв розвитку.

Політичне прогнозування є складовою частиною соціального прогнозування та одночасно важливою складовою для опрацювання політичних рішень. Воно дозволяє показати напрямки політичних змін та стратегій суспільного розвитку; виявити точки соціальної напруги та загрози суспільно-політичній стабільності; попередити можливі конфлікти. На основі науково обґрунтованого політичного прогнозу можливо отримати інформацію про те, які політичні цілі досягненні для суб'єкта політики; виявити, які з них в найбільшій мірі відповідають інтересам суспільства; створити основу для вибору рішення за наявності альтернативних політичних цілей; розкрити наслідки застосовуваних політичних рішень.

Теоретико-методологічне осмислення поточних політичних процесів закладає основу для рішення прикладних задач – розроблення сценаріїв та вибору стратегій політичного розвитку. Виходячи з цього, важливо підкреслити, що методологічний апарат політичної прогностики потребує поглибленого осмислення, постійного якісного вдосконалення.

Дослідження цієї проблематики є актуальним і з огляду на процеси, що відбуваються на міжнародній арені, особливо в європейському просторі. Глобалізація та інформаційна революція, світова фінансова криза, міграційні та інші процеси вносять суттєві зміни в характер політичної реальності, обумовлюють її розвиток у досить несподіваних напрямках.

Важливим завданням є створення організаційно-правових засад аналітично-прогностичного забезпечення багатосуб'єктної системи публічного управління, яка б ураховувала як сучасну методологію прогнозування, так і множинність чинників розвитку, про які об'єктивно не може знати лише одна якась сторона. Відповідно, розроблення ефективних стратегій і програм розвитку на всіх рівнях врядування потребує належного аналітично-прогностичного забезпечення.

На сьогодні цьому питанню приділяється украй мало уваги. Положення Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, прийнятого ще в 2000 р., уже потребують осучаснення та врахування потенціалу співпраці з неурядовими інституціями, які беруть участь у виробленні публічно-управлінських рішень, поширення таких нормативно закріплених норм співпраці на регіональний та місцевий рівні. Крім того, мають бути враховані європейські підходи та передова практична методологія.

Теоретична база дослідження. Формуванню теоретико-методологічних засад публічного та державного управління присвячені праці Л. Абакін, Н. Антановіч, Д. Бартоломью, К. Боришполец, О. Брусиловська, І. Валлерстайн, Е. Гідденс, І. Данилевский, В. Данн, Д. Дегтерьов, Ч. Джонсон, Д. Жуков, О. Клименко, О. Князева, М. Короткова, Л. Костецька, Н. Луман, Р. Льюс, Г. Маркузе, Й. Масуда, С. Мелешко, М. Михальченко, Д. Мороз, О. Мошелков, І. Муковський, Дж. Нейман, Т. Парсонс, Ю. Плотинский, О. Погогрелов, К. Поппер, А. Снесарев, Е. Сороко, А. Стахов, С. Телешун, Я. Тимошик, Ж. Тощенко.

Особливості прогнозування, та, зокрема, політичного прогнозування і його роль в публічному управлінні було досліджено багатьма вітчизняними та зарубіжними науковцями, а саме: А. Ахременко, Д. Белл, І. Бестужев-Лада, Г. Бей, О. Боринська, К. Ващенко, В. Геєць, В. Горбатенко, Н. Давкуш, Н. Дяченко, А. Коваленко, А. Кокошин, Л. Константиновская, С. Кримский,

М. Липоватая, Ю. Лисенко, О. Оборський, В. Пальоха, А. Панарин, В. Пантин, Н. Ржевська, О. Сіверська та інші.

Об'єктом дослідження є політичне прогнозування у сучасній політичній науці. **Предмет дослідження** складають теоретико-методологічні проблеми політичного прогнозування та його роль в публічному управлінні.

Метою дослідження є розкриття сутності політичного прогнозування та його ролі в публічному управлінні сучасного суспільства.

Для здійснення поставленої мети нам необхідно вирішити наступні **завдання**:

- проаналізувати передумови становлення політичного прогнозування;
- визначити наукові погляди щодо розуміння політичного прогнозування;
- висвітлити поняття та сутність політичного прогнозування;
- розкрити сучасні методи та принципи політичного прогнозування;
- представити роль та місце політичного прогнозування в системі публічного управління;
- дослідити сучасні методи політичного прогнозування у зарубіжних країнах;
- вивчити світовий досвід здійснення прогнозування.

Методологія та методи дослідження. Методологічна основа дослідження визначається підходом, який спирається на принципи об'єктивності та цілісності, а також комплекс загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, що дозволило забезпечити обґрунтованість і достовірність наукових результатів. Зокрема, в роботі застосовано: діалектичний метод, завдяки якому автор отримав можливість побачити і представити предмет дослідження у всіх його соціальних та інших взаємних зв'язках і залежностях; метод системного аналізу, який забезпечив розгляд прогнозу в його цілісності, дозволив виявити й обґрунтувати їх місце та роль у системі провідних методів політологічного дослідження та політичної практики; порівняльний метод, який дозволив здійснити порівняння евристичних можливостей політичного аналізу та прогнозування з іншими

методами, що застосовуються в сучасному політичному просторі України; історичний метод, який допоміг висвітлити етапи становлення й розвитку політичного прогнозування, умови та чинники формування вітчизняного політико-експертного середовища; структурно-функціональний метод, що дав можливість дослідити будову аналітико-прогностичної діяльності, її зумовленість функціональним призначенням, а також визначити залежність її структурних складових; герменевтичний метод, що забезпечив проникнення у внутрішню сутність прогнозування, дозволив розпізнати його природу та специфіку; аналітико-прогностичний метод, на основі якого було зроблено певні висновки та узагальнення.

Інформаційно-аналітичною базою дослідження слугували Конституція України, закони України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, укази Президента України та інші нормативно-правові акти щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інтернет-ресурси органів державної влади, стратегічні документи і програми, наукові праці українських і зарубіжних учених, а також особисті напрацювання та спостереження.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у виявленні, обґрунтуванні й систематизації демократичного досвіду і механізмів застосування теоретичних здобутків, методів, процедур політичного прогнозування в контексті розвитку в Україні державотворчої практики та структурно-функціональних основ громадянського суспільства. У відповідності з цим нами сформульовані положення, що мають наукову новизну й виносяться на захист.

Дістало подальшого розвитку вирішення наступних питань:

- аналіз передумов становлення вітчизняного політичного прогнозування;
- специфіка політичного прогнозування, що полягає в необхідності динамічного реагування на зміни, що, своєю чергою, означає мобільність

щодо мотивації звернення до її арсеналу в умовах трансформації політичного режиму і соціокультурних зрушень.

Уточнено та доповнено:

- визнання поняття «політичне прогнозування»;
- місце та роль політичного прогнозування в політичній науці, державному та публічному управлінні;
- вплив кризових явищ і конфліктів на проектування моделей і варіантів їхнього вирішення;
- основні показники та підходи до політичного прогнозування в Україні;

Структура роботи відображає поставлені перед дослідженням цілі та завдання. Загальний обсяг її становить 112 сторінок, з них основного тексту – 98 сторінок. Дипломна робота магістра складається зі вступу, трьох розділів, семи взаємопов'язаних між собою підрозділів, висновку та списку використаних джерел (107 найменувань українською, російською та англійською мовами), а також двох додатків, які відображають ключові моменти даного дослідження.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, аналізується сучасний стан її наукової розробленості, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; сформульовано мету і завдання, об'єкт та предмет дослідження; характеризуються методологічна основа, наукова новизна одержаних результатів, їх теоретичне і практичне значення; подано відомості про апробацію основних положень дисертаційного дослідження, його структуру та обсяг.

У **першому розділі** *«Ретроспективний аналіз основ політичного прогнозування»* досліджено історію становлення та передумови виникнення політичного прогнозування в Україні.

Підрозділ 1.1. *«Передумови становлення політичного прогнозування»* присвячений визначенню передумов становлення політичного прогнозування у вітчизняній та зарубіжній політичній науці. Найбільший розвиток методології прогнозування відбувся у ХХ ст., коли були зібрані знання про економічні цикли та цикли соціального розвитку.

Теорія прогнозування в Україні проходить процес становлення. Вітчизняна наука тільки створює свою школу аналітики. У той час як зарубіжні дослідники створили ряд праць щодо визначення самого поняття «політичне прогнозування», його сутності, критеріїв, інструментарію та ін.. Сучасний розвиток та інституціалізація політичного 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.

У підрозділі 1.2. *«Наукові погляди щодо розуміння політичного прогнозування»* було охарактеризовано основні наукові погляди щодо визначення даного поняття.

Торкаючись теоретичної розробленості даної проблематики, необхідно підкреслити, що важливими стали праці радянських науковців: А. Сергєєва, А. Кокошкіна, С. Мелехова та ін., які досить ґрунтовно розкрили сутність даного поняття, його критерії та особливості.

Західний науково–політичний світ у царині досліджуваної проблеми відомий фундаментальними працями Р. Арона, Д. Белла, З. Бжезинського, М. Гайдеггера, Г. Кана, Л. Мемфорда, Ф. Поллака, Дж. Соррота, О. Тоффлера, Ф. Фукуями, представників «Римського клубу» (зокрема, Б. Гаврилишина) тощо. Прогностичний аналіз, проведений зазначеними футурологами, мав неабиякий суспільний резонанс.

В останні роки в Україні також з'явилась низка серйозних робіт з даної тематики. Серед них слід назвати роботи таких вчених, як В. Андрущенко, А. Гальчинський, В. Геєць, М. Головатий, В. Горбатенко, В. Князев, В. Кремень, А. Коваленко, І. Курас, Ю. Левенець, В. Литвин, В. Матвієнко, М. Михальченко, Ф. Рудич, Д. Табачник, Л. Губерський, С. Телешун, В. Ткаченко, А. Толстоухов, Ю. Шемшученко.

Отже, становлення основ прогнозування як науки відбулося майже одночасно в багатьох країнах світу, що сприяло формуванню теоретико-методичних засад прогнозовної аналітики

У другому розділі *«Основні науково-теоретичні засади політичного прогнозування»* визначено та охарактеризовано основні засади політичного прогнозування.

У підрозділі 2.1. *«Поняття та сутність політичного прогнозування»* зазначено, що термін «прогноз» походить від грецького слова «prognosis» і означає передбачення, отримання інформації про майбутній стан будь-якого об'єкта.

Взявши за основу низку поглядів науковців як вітчизняних, так і зарубіжних щодо поняття «політичне прогнозування», було з'ясовано, що політичне прогнозування – це дуже важливий елемент політичного процесу, багатоступеневе наукове дослідження тенденцій та перспективного стану або розвитку політичного явища (процесу) із вказівкою певних строків їх зміни та можливим використанням кількісних оцінок. Метою політичного прогнозування є бажання уникнути небажаних результатів ймовірного розвитку подій, або навпаки, прискорити отримання бажаних результатів.

Отже, політичний прогноз дає можливість не тільки передбачити майбутній розвиток подій, але й підготуватися до тих змін, які матимуть значення для будь-якої сфери суспільного життя і одночасно розробити декілька варіантів прийняття політичного рішення.

У підрозділі 2.2. *«Сучасні методи та принципи політичного прогнозування»* представлено низку методів та принципів політичного прогнозування, які застосовуються у сучасній політичній науці.

Виділено наступні принципи: принцип альтернативності прогнозування, принцип системності, системно-плюралістичний принцип, синергетичний принцип, принцип безперервності прогнозування, принцип верифікації (перевірки). Оптимальне врахування та органічне поєднання зазначених вище принципів сприятимуть забезпеченню достовірності поглядів у сфері політичних відносин та прийняття політичних рішень.

Зазначено, вирішальну роль у забезпеченні результату політичного прогнозування відіграє оптимізація добору методів, які становлять арсенал цього наукового напрямку. Основне завдання дослідника полягає в тому, щоб визначити можливу сферу використання кожного методу і вибрати найефективніший у кожному конкретному випадку, оскільки вибір певного методу прогнозування політичних процесів залежить від мети, термінів і часу, відведеного на розроблення прогнозів. У цьому контексті доцільно розглянути методи, які найчастіше застосовуються у соціальному й політичному прогнозуванні.

У підрозділі 2.3. *«Роль та місце політичного прогнозування в системі публічного управління»* роль політичного прогнозування у системі публічного управління.

Зазначено, що безпосередньо в системі державного управління політичне прогнозування виконує низку важливих завдань. По-перше, воно є елементом процесу визначення ймовірної політичної мети, пріоритетів соціально-політичного розвитку, які суб'єкт прогнозування може поставити і вирішити впродовж прогнозованого періоду. По-друге, за допомогою процедури прогнозування в політичній сфері виявляються тенденції, що об'єктивно склалися, тенденції розвитку політичної системи, особливостей здійснення та наслідків. По-третє, через прогнозування здійснюється пошук альтернатив майбутнього розвитку політичної системи, відбираються або формуються

доцільні та раціональні шляхи цього руху. Також прогнозування допомагає знайти оптимальне співвідношення між поточними та стратегічними завданнями, короткостроковими та довгостроковими планами, мінімальними та максимальними вимогами.

Отже, політичне прогнозування є не від'ємним елементом і процесом у системі державного управління, завдяки якому можна виробити імовірнісну, стохастичну по своєму характеру, науково обґрунтовану думку про перспективи того чи іншого процесу або явища в майбутньому та про альтернативні шляхи і терміни його здійснення, на основі об'єктивності, альтернативності та співмірності.

У Розділі 3 «Особливості політичного прогнозування в зарубіжних країнах» охарактеризовано та представлено порівняльний аналіз політичного прогнозування зарубіжних країн та в Україні.

Підрозділ 3.1. *«Сучасні методи політичного прогнозування у зарубіжних країнах»* присвячений аналізу методів політичного прогнозування, які застосовуються в зарубіжних країнах на сучасному етапі.

Зазначено, що на сьогоднішній день в науковому середовищі відсутня єдина думка про методи політичного прогнозування. Протягом аж до середини минулого століття основними та практично єдиними методами для побудови політичного прогнозу були аналогія та інтуїція (хоча вони і зараз ще грають величезну роль в прогнозуванні). Очевидна простота даних методів є одночасно і плюсом, і мінусом – в умовах ускладнення взаємодії в глобальному економічному та політичному середовищі вони вже не працюють так однозначно – їх можливості обмежуються.

Визначено, на сьогоднішній день склалися історико-описові та аналітико-прогностичні групи прогнозів. В першу входять методи, що базуються на логіці, інтуїції, історичному досвіді та думці експертів, до другої – методи, засновані на математичних та статистичних закономірностях.

У підрозділі 3.2. *«Світовий досвід здійснення прогнозування»* представлено аналіз світової практики застосування політичного прогнозу.

Зазначено, що особливості прогнозування доцільно розглядати в країнах – представниках трьох систем планування та регулювання, що склалися у світі: північноамериканської (США та Канада); азіатської (Японія та Південна Корея); європейської (Франція та Швеція).

Зміст системності прогнозування американської школи політичного аналізу передбачає використання взаємозв'язків у середині сукупності, а також напрямки зв'язків між об'єктом прогнозування і прогнозним фоном, тобто середовищем. Системний аналіз вимагає побудови прогнозу на основі системи засобів і моделей, що можливо здійснити за допомогою комп'ютерних технологій.

Дійшли висновку, що політичне прогнозування дає можливість усвідомити і врахувати, при прийнятті зовнішньополітичних рішень, суперечності взаємовідносин з країнами регіону. Узагальнення минулого досвіду дає нам можливість прогнозувати майбутнє, враховувати характерні риси й особливості зовнішньої політики кожної країни.

Розуміння України як суб'єкта міжнародних відносин, розроблення стратегічної програми дій, докладені цілеспрямовані зусилля для її досягнення – всі ці завдання потребують, окрім безумовно, політичної волі та консолідації суспільства, вірних і своєчасних політичних прогнозів, відповідно до яких буде змога корегувати тактичні цілі. Використання політичних прогнозів під час аналізу тенденцій і процесів у зовнішній політиці, вміння їх враховувати, дасть Україні можливість при проведенні політичної трансформації, глибинних структурних змін у суспільстві, мінімізувати втрати від військової, економічної чи політичної агресії, а згодом виведе Україну на якісно новий рівень міжнародних зв'язків.

ВИСНОВКИ

Таким чином, в ході проведеного дослідження нами було досягнуто поставлену мету та вирішено визначені завдання. Відповідно до вищезазначеного ми можемо зробити наступні висновки:

1. Виявлено, що у випадку політичного прогнозу ми маємо справу з більшою їхньою релятивністю щодо політичної культури, політичних режимів і політичної кон'юнктури. Внаслідок цього відбувається перманентне «пере відкриття» політичного прогнозу, яке виражається у тому, що відтворюється ситуація їхньої генези: генезою виявляється не лише момент їхньої першої історичної появи, а й кожна нова мотивація звернення до них за нового політичного режиму, вже не кажучи про більш епохальні культурні та соціально–політичні зміни.

2. Узагальнено, проаналізовано та уточнено базові теоретичні і методологічні положення щодо аналітично-прогностичного забезпечення системи публічного управління. Визначено, що аналітично-прогностичне забезпечення системи публічного управління – це сукупність інституційних, нормативно-правових, інформаційних, організаційних, методологічних, ресурсних та інших умов, що забезпечують необхідну якість прийнятих публічно-управлінських рішень шляхом підготовки науково обґрунтованих висновків щодо альтернатив розвитку того чи іншого явища, сфери, галузі, території тощо, визначення ймовірних ризиків та маркерів для подальшого управління ними. Серед методологічних підходів було досліджено: діалектичний, історичний, синергетичний, системний, порівняльний, інституційний, формаційний, цивілізаційний, психологічний та статичний.

3. Політичне прогнозування має включати, по-перше, проектування в політичній сфері, розроблення політичних сценаріїв – проектів майбутнього політичного буття, за якими передбачається або планується розвиток подій у певному суспільстві; по-друге, політичні передбачення окремо взятих осіб або групи індивідів за допомогою інтуїції, знання, інтелектуального чи соціального проектування на основі сукупного досвіду. Прогноз у галузі політики виступає технологією, яка вказує, за яких саме умов і за допомогою яких засобів може бути досягнутий певний стан бажаного майбутнього. Особливим різновидом політичного прогнозування виступає державне прогнозування, під яким слід розуміти науково обґрунтоване передбачення

напрянків і тенденцій розвитку країни, окремих галузей економіки (сфер діяльності) або окремих адміністративно територіальних одиниць у майбутньому.

4. Вирішальну роль у забезпеченні результату політичного аналізу і прогнозування відіграє оптимізація вибору методів, які складають сучасний арсенал наукового напряму. Основне завдання дослідника полягає в тому, щоб визначити можливу сферу використання кожного методу і вибрати найбільш ефективний для конкретного випадку, оскільки вибір того чи іншого методу аналізу та (або) прогнозування політичних процесів залежить від мети, термінів, часу, відведеного на розроблення аналізу чи прогнозу.

5. Проведене дослідження показує, що більшість вчених основною відмінністю прогнозування від передбачення вважають те, що прогнозування – тематично більш вузьке та більш детальне дослідження. При цьому поняття «прогноз» повинне задовольняти ряд вимог: 1) мати вірогіднісний характер; 2) бути науково обґрунтованим; 3) визначати стан об'єктів в майбутньому та/або альтернативні шляхи, строки, ресурси досягнення певного стану об'єкта; 4) містити вказівку на певний момент в майбутньому.

6. Для покращення імплементації політичних прогностичних розвідок в управлінську практику (причому як на державному рівні, так і на рівні організацій “третього сектору”), на нашу думку, органам державної влади спільно з науково-дослідними інститутами, вищими навчальними закладами передусім необхідно підготувати технічні завдання зі створення інформаційно-аналітичних систем та їх прогностичних елементів за напрямами функціонування органів державної влади.

Крім того, доцільним є запровадження дієвих механізмів співпраці між державними та недержавними інформаційно-аналітичними структурами в контексті розробки короткотермінових, середньотермінових та довготермінових прогнозів (зокрема шляхом проведення спільних досліджень з актуальних питань внутрішньої та зовнішньої політики). Не менш важливою є активізація співпраці прогностичних структур органів

державної влади та місцевого самоврядування з вітчизняним академічним середовищем.

Нарешті, необхідно обмежити практику підготовки проектів та програм прогностичними органами державної влади та місцевого самоврядування “під себе” (виходячи лише з політичної доцільності та власного місця у владній ієрархії). Виконання вищевказаного комплексу пропозицій дасть змогу суттєво оптимізувати розробку соціально-політичних прогнозів в Україні, ефективно використовувати отримані дані при плануванні реформ тощо.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ

1. Табунщик К.С. Роль прогнозування в системі державного управління – у друці.

АНОТАЦІЯ

Магістерська робота розкриває сутність політичного прогнозування та його роль в публічному управлінні сучасного суспільства. А саме автор приділяє увагу передумовам становлення політичного прогнозування, визначає наукові погляди щодо розуміння політичного прогнозування, висвітлює поняття та сутність політичного прогнозування, розкриває сучасні методи та принципи політичного прогнозування, визначає роль та місце політичного прогнозування в системі публічного управління, досліджує сучасні методи політичного прогнозування у зарубіжних країнах, вивчає світовий досвід здійснення прогнозування.

Ключові слова: прогноз, політичне прогнозування, публічне управління, проблема.

ANNOTATION

The master's work reveals the complexity of political reform and its political role in the public administration of vocational curriculum. Namely, the author focuses preconditions becoming political forecasting, gives a glimpse at all to the views of the scholarship on the understanding of political forecasting,

enlightens the beginnings and the catalysts of political forecasting, practical training methods and principles of forecasting are used, defines pol and the place of political forecasting in the system of public administration, explores modern methods of political forecasting in foreign countries, studies world experience in forecasting.

Keywords: forecast, political forecasting, public administration, problem.