

*В. В. Пальоха,*

аспірант кафедри політичної аналітики та прогнозування  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Київ

## ПОЛІТИЧНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

*Проаналізовано місце та роль політичного прогнозування в системі державного управління України, досліджено основні функції, завдання та принципи політичного прогнозування, визначено специфіку політичного прогнозування в системі державного управління.*

**Ключові слова:** прогноз, політичне прогнозування, пошукове прогнозування, нормативне прогнозування, державне управління, функції політичного прогнозування, принципи політичного прогнозування.

Соціально-політична ситуація кінця 2013 – першої половини 2014 р. актуалізувала проблему розробки політичних прогнозів в системі державного управління, оскільки це дозволить зменшити негативний вплив від перманентного реформування адміністративних структур, невизначеності зовнішньополітичного вектору, нестабільності у внутрішній політиці, які, у свою чергу, протягом усіх років незалежності суттєво підривали довіру населення до влади, сприяли зростанню прірви між матеріально-духовними, соціальними потребами громадян та можливостями для їх реалізації. В умовах загострення внутрішніх суперечностей, значної економічної залежності від ситуації на зовнішніх ринках, залучення методів політичного прогнозування в управлінську практику на всіх рівнях є одним з першочергових завдань. Разом з тим, більшість теоретичних розробок з проблем політичного прогнозування як правило мають академічний характер та недостатньо враховують прикладний аспект. Виходячи з цього, на сьогодні політичне прогнозування має розглядатися передусім з точки зору державного службовця, тобто управлінця, який буде застосовувати методи та технології прогнозування на практиці, враховуючи цей час, державне недофінансування та кадрову кризу.

Серед зарубіжних вчених, які відзначились фундаментальними

дослідженнями з проблем прогностики, слід виділити П. Абурдена, Р. Арона, Д. Белла, З. Бжезинського, М. Гайдеггера, Г. Кана, Л. Мемфорда, Дж. Нейсбіта, Ф. Поллака, Дж. Сороса, О. Тоффлера, Ф. Фукуями, представників «Римського клубу» (зокрема, Б. Гаврилишина) та ін.

Значний науковий доробок з проблем політичного та соціального прогнозування належить і радянським дослідникам. Зокрема, варто згадати А. Сергєєва («Предвидение в политике», 1974), А. Кокошина («Прогнозирование и политика», 1975), С. Меліхова («Количественные методы в американской политологии», 1979) та, особливо, І. Бестужева-Ладу («Рабочая книга по прогнозированию», 1982), актуальність роботи якого не викликає особливих заперечень і сьогодні.

Що стосується сучасних українських вчених, які детально досліджували особливості прогнозування в політиці та управлінні, побудови прогнозів і оцінки їх наслідків, то серед них слід відзначити В. Андрущенко, О. Бабкіну, О. Валецького, В. Горбатенка, О. Кіндратець, В. Князева, В. Кременя, А. Коваленка, Л. Кочубей, М. Михальченка, Ф. Рудича, С. Телешуна, В. Ткаченка та ін.

Разом із тим, попри значну кількість наукових досліджень, відкритим залишається питання щодо ролі політичного прогнозування в процесах державно-управлінської діяльності, зокрема в умовах соціально-економічної та політичної нестабільності.

*Метою статті* є визначення місця та ролі політичного прогнозування в системі державного управління України. Для досягнення зазначеної мети було поставлено наступні завдання:

- проаналізувати основні визначення поняття «політичне прогнозування», запропонувати інтегративне даного поняття;
- визначити основні функції, завдання та принципи політичного прогнозування в системі державного управління;
- проаналізувати особливості політичного прогнозування в системі державного управління України.

Прогнозування має складний, міждисциплінарний характер, оскільки знаходиться на перетині політології, соціології, філософії, психології, історії, економічної теорії тощо. Аналіз сучасної наукової літератури, присвяченої проблемам політичного прогнозування свідчить, що переважна більшість найбільш розповсюджених дефініцій відноситься до соціологічних та економічних дисциплін. У свою чергу політологічні визначення часто не мають чіткого формулювання.

В ході аналізу з'ясувалося, що в західній науковій літературі термін «прогноз» фактично ототожнюється з передбаченням і розуміється як судження або припущення щодо можливості майбутніх подій. Так, до прикладу, трактує поняття «прогноз» Г. Тейл [7, с. 62].

У свою чергу А. Сергієв [8, с. 37] визначав політичний прогноз як те, що формується у свідомості людей та описується або відтворюється засобами імітації уявлення, як ідеальний образ: 1) передбачуваного ймовірного стану системи політичних відносин того чи іншого масштабу в певний період у майбутньому; 2) передбачуваної, ймовірної спрямованості та інтенсивності дій або комплексу дій національної спільноти людей, класів, політичних партій, а також держави, уряду та закладів, спрямованих на зміну об'єктивної системи соціально-економічних, політичних і правових відносин у відповідності із своїми інтересами. Тобто, політичне прогнозування розглядалося як розробка уявлення про стан, функціонування та напрями змін політичних систем у різні періоди майбутнього. Об'єктом такого роду прогнозів може слугувати функціонування та розвиток різних політичних систем, починаючи від всесвітньої макросистеми політичних відносин і до політичних систем різних країн та їх політичних інститутів, партій, конкретних ситуацій. Вітчизняні фахівці відокремлюють поняття прогнозування та передбачення і підкреслюють тісний зв'язок прогнозування з наукою, а не власною думкою автора. Зокрема, енциклопедичний словник з державного управління дає таке визначення поняття «прогноз»: «прогноз» (*forecast*, від грец. *prognosis* – передбачення) – обґрунтоване судження про можливий стан об'єкта в майбутньому або

альтернативні шляхи і терміни досягнення цих станів [4, с. 586]. Відповідно прогнозування в державному управлінні – це процес отримання науково обґрунтованих ймовірнісних оцінок можливих шляхів і результатів розвитку об'єктів державного управління (країни у цілому, окремих галузей чи сфер діяльності, державних організацій та установ тощо), а також потрібних для цього ресурсів і організаційних заходів [Там само, с. 587]. Схоже визначення подає А. Ахременко, який під політичним прогнозом розуміє науково обґрунтоване, імовірне судження щодо можливих станів політичних систем, процесів, суб'єктів у майбутньому та тенденцій їх розвитку [Там само, с. 23]. С. Телешун та А. Баронін під політичним прогнозуванням розуміють процес визначення перспектив розвитку того чи іншого явища, події, що ґрунтується на знанні закономірностей суспільного розвитку та врахуванні інформації про минулий і сучасний стан цього явища чи події [10, с. 85]. Прогноз являє собою висновок про майбутнє політичного процесу, що досліджується, на основі загальної тенденції його розвитку. Предметом політичного прогнозування є сфера міждержавних та внутрішньодержавних відносин, внутрішньополітичні явища та інші чинники, що відносяться до такого суспільного явища як політика.

Розрізняють глобальне внутрішньополітичне і зовнішньополітичне прогнозування. Об'єктом глобального політичного прогнозування є глобалізація у її історичній динаміці – становленні єдиного взаємопов'язаного світу, в якому народи не відділені один від одного звичними протекціоністськими бар'єрами та кордонами, які одночасно і обмежують їх у спілкуванні і оберігають від невпорядкованих зовнішніх впливів. У сферу внутрішньополітичного прогнозування входить увесь зміст внутрішньої політики. При цьому існує два аспекти: перший пов'язаний із прогнозними оцінками конкретних політичних подій, другий – охоплює діяльність політичних інститутів суспільства. На основі зовнішньополітичного прогнозування оцінюється «загальна атмосфера» у світі, регіоні, країні, вивчаються тенденції, характер та напрямок розвитку, фактори які на них

впливають, робляться спроби оцінити нові можливості розвитку. К. Сімонов об'єктом політичного прогнозу називає політичні системи та політичний процес [9, с. 44]. Відповідно під політичним прогнозуванням він розуміє розробку науково-обґрунтованих суджень про ймовірний стан всієї політичної системи чи окремих її суб'єктів в майбутньому і можливі шляхи і терміни їх досягнення. Провівши чітку межу між прикладною та теоретичною політологією, К. Сімонов вводить поняття «політичний проект майбутнього» та виносить його за рамки політичних прогнозів. Теоретична політологія розглядає прогнози в першу чергу як прогнозування політичної мегакартини однієї країни чи всього світу, тобто як можливі шляхи розвитку однієї чи багатьох політичних систем на достатньо тривалий період. Як наслідок, політичний проект майбутнього вирізняється глобальним характером, та показує ймовірність виключно базових, принципіальних для тих чи інших політичних систем, які ведуть до суттєвих трансформацій всієї системи. Політичний прогноз – це науково-обґрунтоване судження про ймовірні стани всієї політичної системи або окремих її суб'єктів у майбутньому та про можливі шляхи й терміни їх досягнення, яке має чітко визначений період передбачення та тісно пов'язане з можливістю оперативної реакції у вигляді політичних рішень. Схожий розподіл прогнозів на теоретичні (академічні) та прикладні (для використання при прийнятті рішень) був запропонований науковцями Б. Хогвудом та Л. Ганном [11, с. 51]. Академічне політичне прогнозування є строго науковим і об'єктивним прогностичним дослідженням, яке носить імовірнісний і рекомендаційний характер; виконує інформаційну функцію, тобто не пов'язаний безпосередньо з процесом ухвалення і реалізації політичних рішень; задає загальний напрям прогностико-аналітичних досліджень нижчого порядку. Прикладне прогнозування в політиці вивчає перспективи конкретних політичних явищ і подій, тісно пов'язане з процедурою планування, процесом ухвалення політико-управлінських рішень, орієнтується на реалізацію існуючих політичних завдань і оперативних політичних проектів. Прикладна прогностико-аналітика не завжди має науково обґрунтований характер

і прикладні прогнози в політиці часто носять політично ангажований, упереджений, тенденційний характер, мають конкретного замовника і обслуговують його інтереси.

Слід зазначити, що класифікаційна ознака – «використання при прийнятті рішень» є досить відносною, адже деякі політики свідомо у своїй діяльності керуються не науково-обґрунтованими прогнозами, а явними «політичними проектами майбутнього», часто ідеалізованими та нерациональними. Звичайно, будь-яка політична програма містить у собі певний проект, – сукупність прогнозів стосовно запланованої діяльності державних інститутів, партій та інших суспільно-політичних організацій. Проте, практична цінність таких програм визначається рівнем обґрунтованості та достовірності прогнозів, адже чим більш утопічні передбачення, тим менша ймовірність їх здійснення. В подальшому, такі утопічні політичні програми або ж ігноруються і є лише формальністю, або ж стають засобом маніпуляції свідомості мас чи політичним експериментом. У будь-якому випадку, прогноз у формі проекту, політичної програми чи наукової розробки, нерозривно пов'язаний з управлінням і є ключовою складовою у процесі підготовки та прийняття управлінського рішення [5, с. 113].

Виходячи з поділу прогнозів на пошукові та нормативні (цільові) основними функціями прогнозування найчастіше називають пізнавальну і цільову. Окрім двох попередніх, також розрізняють [2, с. 173]:

- нормативні функції (у прогнозі завжди дотримуються певних показників і норм), які дають можливість реалізувати прогностичну модель; застерігають орган управління від суб'єктивізму в його діяльності;

- орієнтаційні функції, які: виражаються у визначенні суб'єктом управління цілей розвитку суспільства; виражаються у більш реалістичному напрямі й вибірковому підході до інформації;

- попереджувальні функції, які: інформують орган управління про можливі й реальні відхилення об'єкта від прогностичної моделі; дають можливість аналізувати фактори й причини, які обумовлюють дію керівної

системи, і своєчасно вживати заходів до їх стабілізації.

Виходячи з ефекту зворотного зв'язку між продукованими прогнозами і поведінкою об'єкта прогнозування, політичний прогноз виконує ще й управлінську функцію – проектує бажане майбутнє і впроваджує цей проект в масову свідомість і свідомість еліт. Це пов'язано з так званими парадоксами самореалізації і самозаперечення, тобто «активним» впливом прогнозу на поведінку системи.

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.

Точність та достовірність прогнозу залежить від принципів, які лежать в основі його розробки. До основних принципів політичного прогнозування, у тому числі в системі державного управління, належать [6, с. 198]:

1. Гносеологічний принцип – згідно з цим принципом немає речей і явищ, які не можна пізнати.
2. Принцип випереджувальності подій – прогноз втрачає сенс, якщо він не встигає за динамікою подій.
3. Принцип альтернативності. Альтернатива – один із варіантів можливого вибору, в умовах множини якого приймаються рішення чи проводиться оцінка. Принцип альтернативності пов'язаний із можливістю

розвитку політичного життя і її окремих елементів по різних траєкторіям, при різних взаємозв'язках і структурних взаємовідношеннях. Необхідність побудови альтернатив, тобто визначення можливих шляхів розвитку політичних відносин виникає завжди при переході від фіксації усталених процесів та тенденцій до передбачення їх майбутнього. Альтернативність прогнозу передбачає наявність декількох сценаріїв його розвитку: оптимістичного, песимістичного та найбільш вірогідного, що може містити в собі елементи перших двох.

4. Принцип системності. Політика розглядається, з одного боку, як єдиний об'єкт, з другого – як сукупність окремих. Вийшовши за рамки стереотипних уявлень, цей принцип дозволяє отримати цілісну модель досліджуваного об'єкту. Системний підхід передбачає побудову прогнозу на основі системи методів і моделей, що характеризуються визначеною ієрархією і послідовністю. Під системністю методів і моделей прогнозування в області політики розуміють їх комплекс, який дозволяє розробити узгоджений прогноз (по кожному напрямку) політичного життя.

5. Синергетичний принцип (спільний, узгоджений) – враховує загальну взаємопов'язаність усіх елементів.

6. Принцип реактивності – майбутня політична ситуація є реакцією на крайнощі попереднього періоду.

7. Принцип рентабельності – співмірність прогнозованих знань про об'єкт і наявних ресурсів його подальшого розвитку. Перевищення ефекту від використання прогнозу над витратами на його розробку [6, с. 198].

8. Принцип безперервності – коригування подій у міру надходження нової інформації шляхом так званого «проміжного огляду». Дає можливість визнати нові події і здійснювати перевірку джерел прогнозування.

9. Принцип верифікації (перевірка) – базується на достовірності, точності та обґрунтованості. Верифікація – спеціалізована процедура оцінки достовірності прогнозів – використовується як спосіб перевірки висновків прогнозу, але не визначає їх ступінь істинності. До основних способів



верифікації належать [2, с. 177]: перевірка отриманих результатів повторним дослідженням (опитування експертів); зіставлення вихідних положень з реальною політичною ситуацією; паралельна розробка прогнозу методом, відмінним від попереднього; виявлення і облік джерел можливих помилок; опосередкована верифікація прогнозу шляхом зіставлення з прогнозами, отриманими з інших джерел.

Згідно Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. [3], основними принципами, на яких базується державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України, є: цілісність; об'єктивність; науковість; гласність; самостійність; рівність; дотримання загальнодержавних інтересів.

Таким чином, під політичним прогнозом в системі державного управління слід розуміти 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. Імовірнісний характер прогнозів обумовлюється дією на прогнозовані явища багатьох як ізольованих (самостійних), так і комплексних соціально-економічних, культурно-історичних, політичних (внутрішньо- та зовнішньополітичних) чинників. Політичне прогнозування надає знання про закономірності розвитку чи тенденції змін досліджуваного об'єкту, що дає можливість системі підготуватися до цих змін і забезпечити стабільність. Також прогноз мінімізує невизначеність, уникає безвихідності та впорядковує ситуацію, оскільки завжди несе в собі альтернативність.

На жаль, на сьогодні більшість підрозділів прогностичного супроводу органів державної влади та місцевого самоврядування діють переважно в інтересах управліннь внутрішньої політики і задіяні виключно в збиранні та фаховій обробці інформації. До того ж, чітка ієрархічна структура органів державної влади та місцевого самоврядування створює можливість для

нав'язування аналітично-прогностичним підрозділам волі вищого керівництва стосовно результатів аналітично-прогностичних досліджень та моніторингів [5, с. 187]. На місцевому рівні ситуація ускладнюється ще й обмеженим кошторисом, а отже неспроможністю замовити якісний експертно-аналітичний висновок в аналітичних центрах. Розробка таких висновків структурними підрозділами виконавчих комітетів не підкріплена кадровими ресурсами, до того ж не виключатиме впливу з боку керівництва, що не забезпечить належної довіри як з боку депутатів міської ради, які безпосередньо приймають такі рішення, так і з боку населення. Аналітичні ж висновки, які інколи додаються до проектів рішень суб'єктами подання, подаються у вигляді пояснювальних записок і не містять прогнотованих висновків прийняття чи не прийняття такого рішення, не містять і аналізу альтернативних шляхів вирішення проблеми, а лише обґрунтовують рішення з технічної чи юридичної точки зору.

Таким чином, під політичним прогнозом в системі державного управління слід розуміти імовірнісну, стохастичну за своїм характером, 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, системності, альтернативності, співмірності, науковості та гласності. Нинішня об'єктивна реальність вимагає здатності та вміння вчасно реагувати на нові виклики часу (внутрішньодержавні та міжнародні проблеми), на появу конкуруючих потреб та інтересів і приймати оперативні рішення. На жаль, попри великого числа теоретичних розробок, прикладний аспект політичного прогнозування залишається проблематичним. Органи державної влади, а особливо органи місцевого самоврядування продовжують потребувати методичних розробок не академічного, а саме практичного прогнозування із врахуванням особливостей фінансового забезпечення, кадрового ресурсу, впливу неформальних політичних інститутів, усталених норм, рівня конформізму населення міста та ін.

Що стосуються перспектив подальших розвідок даної теми, то вони стосуватимуться дослідження прогностичної діяльності державних та

недержавних аналітичних центрів, аналізу ступеня їх включення в управлінську діяльність урядових структур тощо.

#### **Список використаної літератури:**

1. *Ахременко А. С.* Политический анализ и прогнозирование : учеб. пособие / А. С. Ахременко. – М. : Гардарики, 2006. – 333 с.
2. Вступ до політичної аналітики : навч. посіб. / [кол. авт.] / за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.
3. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Сьомін, О. Р. Титаренко та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : НАДУ, 2008. – 284 с.
6. Політична аналітика в державному управлінні : навч. посіб. / С. О. Телешун, Ю. Г. Кальниш, І. В. Рейтерович, О. Р. Титаренко. – К. : НАДУ, 2012. – 228 с.
7. *Поппер К. Р.* Ницета историцизма / К. Р. Поппер. – М. : Прогресс-VIA, 1993. – 183 с.
8. *Сергиев А. В.* О некоторых методологических принципах прогнозирования в политике / А. В. Сергиев. – М. : Наука, 1979. – 230 с.
9. *Симонов К. В.* Политический анализ : учеб. пособие / К. В. Симонов. – М. : Логос, 2002. – 152 с.
10. *Телешун С. О.* Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації / С. О. Телешун, А. С. Баронін. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2001. – 112 с.
11. *Хогвуд Б.* Политическое прогнозирование / Б. Хогвуд, Л. Ганн // Вестник Московского университета. Серия «Социально-политические исследования». – 1994. – № 6. – С. 5–55.

#### ***Palyoha V. V. Political Prognostication in State Administration System of Ukraine.***

In the article was analysed a place and role of political prognostication in the system of state administration of Ukraine, basic functions, tasks and principles of political prognostication, defined the specific of political prognostication in the system of state administration.

**Key words:** prognosis, political prognostication, searching prognostication, normative prognostication, state administration, functions of political prognostication, principles of political prognostication.

#### ***Палеха В. В. Политическое прогнозирование в системе государственного управления Украины.***

Проанализированы место и роль политического прогнозирования в системе государственного управления Украины, исследованы основные функции, задания и принципы политического прогнозирования, выяснена специфика политического прогнозирования в системе государственного управления.

**Ключевые слова:** прогноз, политическое прогнозирование, поисковое прогнозирование, нормативное прогнозирование, государственное управление, функции политического прогнозирования, принципы политического прогнозирования.