

ПОЛІТИЧНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: МОЖЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стаття присвячена аналізу теоретико-методологічної сутності політичного прогнозування на рівні місцевої громади. Особлива увага приділена визначенню основних видів та особливостей політичного прогнозування в сучасних умовах політичного процесу.

Ключові слова: політичне прогнозування, територіальна громада, муніципальний та регіональний розвиток, місцеве самоврядування.

Статья посвящена анализу теоретико-методологической сущности политического прогнозирования на уровне территориальной общины. Особенное внимание уделено определению основных видов и особенностей политического прогнозирования в современных условиях политического процесса.

Ключевые слова: политическое прогнозирование, территориальная община, муниципальное и региональное развитие, местное самоуправление.

The article deals with the analysis of theoretical and methodological essence of political prognostication of the local community. Much attention is given to the main aspects and the peculiarities of political prognostication in the modern political process.

Key words: political prognosing, local community, municipal and regional development, local authorities.

В управлінні на місцевому рівні процес прийняття рішень стосується нетипових, нестандартних та неоднозначних ситуацій. Основні проблеми сьогодні пов'язані, перш за все, з особливостями перехідної економіки, коли складно визначити, які саме чинники і якою мірою впливають на стан політичних процесів. На допомогу приходить наука – завдання дослідників є обґрунтувати варіанти образу майбутнього, а завдання політиків скористатися цим, вибудувати ієрархію цілей та організувати їхнє виконання та контроль. А на місцевому рівні ще й знайти ресурси для виконання цілей та завдань.

Об'єктивною основою прогнозування є системна побудова досліджуваного політичного явища, процесу. Наскільки різноманітне політичне життя суспільства, настільки різноманітні і політичні процеси. І кожен із них є об'єктом прогнозування.

Політичне прогнозування – це багаторівневий процес наукового дослідження явищ та процесів політики для визначення перспектив розвитку політичних подій. Передбачає такі етапи: постановку мети, отримання інформації, її обробку, оцінку й аналіз, визначення перспектив і ймовірності реалізації прогнозу.

При політичному прогнозуванні враховуються комплекс факторів, які визначають проблему, обґрунтовується передбачення процесів та тенденцій розвитку проблеми. Результатом такого дослідницького процесу мають стати моделі майбутніх станів досліджуваних об'єктів, обґрунтовані плани та програми оптимізації їхніх станів у перспективі.

Питанням прогнозування розвитку муніципальних утворень у нашій країні цікавиться порівняно невелика кількість дослідників. Серед російських авторів І. Г. Акчуріна, Е. В. Бичкова, А. В. Гладишев, Т. М. Говоренкова, В. Н. Лексін, В. Ю. Маплов, А. А. Шанін, А. Н. Шведов та ін.. Дана проблема вимагає подальших фундаментальних розробок. При цьому практично відсутні спроби адаптувати вже відомі принципи соціального прогнозування до муніципального рівня. Зазвичай розробка прогнозів на цьому рівні ототожнюється з господарськими планами або вирішенням конкретних соціальних проблем.

Порушена в цій статті проблема не вичерпує всього комплексу питань політичного прогнозування, оскільки присвячена одному з його об'єктів.

Основним завданням роботи є розкрити змістовну особливість політичного прогнозування на рівні територіальної громади, визначити сфери та об'єкти даного рівня прогнозування, виявити специфіку прогнозування на рівні громади, визначити роль прогнозування в управлінні муніципальним утворенням.

Територіальна громада – досить складний суб'єкт і об'єкт управління. Проблема перспективного розвитку територіальних громад залишається однією з важливих завдань українського місцевого самоврядування, яка сьогодні додатково посилюється недостатньою кількістю освічених фахівців із стратегічним баченням та розумінням засад комплексного розвитку територіальної громади.

Процеси, що відбуваються у територіальних громадах є самоорганізаційними, самоврядними процесами,

але вони не можуть бути спонтанними. Управління у даному контексті полягає не у здатності підпорядкувати його нав'язаним ззовні схемам, а у здатності створювати системи (моделі), що самоорганізуються із наявних елементів в конкретному середовищі. При цьому реальною фізичною умовою самозбереження і саморозвитку системи повинно стати виконання своїх функцій, заради яких ця система створюється. Мотиваційні заходи управління процесом самоорганізації громади є водночас мобілізаційними для всього суспільства. Виходячи із основ методологічного принципу системності, комплексна оцінка факторів місцевого розвитку в більшості визначає стан та перспективи розвитку країни в цілому.

Нажаль самоврядний та самоорганізаційний потенціали територіальних громад використовується управлінцями не ефективно, слабо досліджуються реальні інтереси громади, не налагоджена взаємовигідна комунікація між владою та громадою, а отже, і прогнозування розвитку на рівні територіальної громади за таких умов не використовується належно. Прогнозування залишається у площині наукових проєктів, так і не знайшовши втілення у конкретні й реальні дії на всіх рівнях управління. Причинами такої ситуації є, по-перше, недостатнє наукове вивчення даної проблеми, по-друге, відсутність чіткої законодавчої бази щодо регіональних і місцевих прогнозів, недосконалість нормативної бази, методик, рекомендацій.

Основні засади формування системи прогнозування та програмування в Україні визначаються Конституцією України [1], Концепцією вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України, Законами України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [7], «Про державні цільові програми», Постановою Кабінету Міністрів «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проєкту державного бюджету», нормативними актами Міністерства економіки України, яке відповідає за координацію роботи з удосконалення методології стратегічного планування в Україні.

Сфери прогнозування на місцевому рівні можна визначити за функціями муніципального управління. У Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено функції органів місцевого самоврядування. Ефективність реалізації завдань, покладених на органи місцевого самоврядування потребує врахування багатьох факторів, у тому числі науково-інформаційного забезпечення муніципального управління.

Для прогнозування на рівні місцевої громади можуть бути характерні довгострокові, середньострокові та короткострокові прогнози, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються територіальних громадах і у державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення.

Короткострокові прогнози потрібні для оперативного реагування на нові виклики, швидкого коригування

поточної діяльності. З огляду на політичну нестабільність, коли швидка зміна урядів супроводжується кардинальною зміною соціально-економічного курсу, пріоритетів та механізмів діяльності, в Україні найбільшого поширення набули саме короткострокові (на період до 5 років) прогнози основних соціально-економічних показників. Відповідно на місцевому рівні для вирішення завдань мають застосовуватися середньо- та короткострокові прогнози, причому останні мають охоплювати значний перелік питань соціально-політичного та соціально-економічного характеру.

У вітчизняному законодавстві закріплено наступні принципи прогнозування. Принцип цілісності, який забезпечується розробленням взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньо- та довгостроковий періоди; принцип об'єктивності, суть якого полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку України розробляються на основі даних органів державної статистики, уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних із офіційних видань Національного банку України; принцип науковості, який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного й соціального характеру на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку; принцип гласності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку є доступними для громадськості; принцип самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; принцип рівності, який полягає в дотриманні прав та врахуванні інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності; принцип дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави [7].

Серед особливих принципів прогнозування, що оптимально відповідають даному рівню прогнозування, цілям та завданням діяльності органів місцевого самоврядування можна визначити додатково принцип локальності та врахування регіональних особливостей, системності, альтернативності, доцільності та нормативності, принцип дії фонового фактору (факторів

зовнішнього середовища), рентабельності і наукової обґрунтованості розроблених рішень та програм [10].

Прогнозування на рівні місцевої громади здійснюється за інтегральними показниками, що складається з окремих, дуже відмінних за динамікою та властивостями індикаторів, така діяльність вимагає розробки цілого комплексу прогнозів, які мають бути узгоджені між собою.

Для виконання такого комплексного завдання необхідне створення груп професіоналів із широкого кола фахівців – політологів, соціологів, економістів, психологів тощо, які б цілеспрямовано займалися вивченням проблем регіону. Аналіз результатів дослідження дозволив виявити недостатню теоретичну підготовку та практичну здатність експертів з числа муніципальних службовців та працівників соціальних служб до формалізованих методів соціального прогнозування. Дана обставина підвищує значущість інтуїтивних методів прогнозування муніципального утворення (метод «комісій», сфокусоване інтерв'ю, мозковий штурм, метод Дельфі, «кейс-стаді» та ін). Ці методи особливо ефективні в умовах відсутності чітко зафіксованої моделі прогнозу, виключаючи необхідність нав'язування респонденту (експерту) заздалегідь готової відповіді або чужого його менталітету соціального конструкту ззовні [10].

Основним же методом розробки даного виду прогнозів є складання сценарію перспективного розвитку. У сценаріях описуються ймовірні ситуації майбутнього розвитку.

Завдання розробки образу майбутнього – це завдання обґрунтування пріоритетів обмеженого набору цілей, послідовна реалізація яких і приведе до формування самого цього образу майбутнього. Тут важливо зазначити відмінність між сценарним прогнозуванням і конструюванням майбутнього. Сценарне прогнозування завжди, за визначенням, варіативне. Що стосується конструювання майбутнього, то воно більше прив'язане до певного, вже зафіксованого образу майбутнього [9].

Сценарний підхід у даному випадку означає розробку сюжетної схеми з декількома напрямками, в якій зроблена спроба визначити можливі варіанти «поведінки» соціально-економічної системи регіону з урахуванням поточного стану і вірогідних викликів. Метод формування сценаріїв полягає у здійсненні колективом експертів дослідження майбутнього розвитку процесів з виявленням потенційних можливостей і наслідків. Мета підготовки сценаріїв – прогноз майбутньої ситуації, який дозволить визначити специфічні завдання, необхідні заходи в різних варіантах розвитку ситуації. При формуванні сценарію можна показати, як один базовий варіант може стати джерелом появи цілого сімейства модифікацій.

Сценарний прогноз має такі переваги: це найбільш ефективний метод корекції традиційного бачення; він змушує фахівців розглядати неочевидні соціально-економічні ситуації, а не тільки прості проєкції теперішнього; акцентує деталі й елементи, які фахівець може пропустити під час розгляду загальних тенденцій.

Існують три методи складання сценаріїв: метод отримання узгодженої думки; повторювані процедури об'єднання незалежних сценаріїв; матриці взаємодії. Враховуючи багатогранність напрямів, які охоплює

прогноз соціально-економічного розвитку регіону, існування великої кількості зовнішніх і внутрішніх факторів, а також обмеженість ресурсів і часу, єдино прийнятним є перший підхід, і то, в значно «урізаному» вигляді відносно класичної схеми [9].

Для політичного прогнозування на місцевому рівні характерно поєднання прогнозування та планування. Хоча на відміну від прогнозування, планування являє собою різновид гіпотетичного передбачення, що відображає конкретні параметри активності і зобов'язання суб'єктів, що діють у певних умовах і часових рамках для досягнення формалізованих цілей. Планування окреслює цільову перспективу, має на меті не передбачення майбутніх рішень, а врахування впливу прийнятих сьогодні рішень на ситуацію в майбутньому. Таке поєднання зумовлено тим, що прогнозування створює умови для наукового обґрунтованого планування (процесу прийняття управлінських рішень).

Форми поєднання прогнозу і плану в часі можуть бути різними:

- прогнозування може передувати процесу розробки плану (прийняттю управлінських рішень);

- прогноз і план можуть розроблятися одночасно, оскільки як планові, так і прогнозні розрахунки спираються на велику кількість показників (констант і змінних), у тому числі таких, котрі мають прогнозне походження (індекс цін, показники ефективності використання ресурсів і т. п.);

- прогноз може здійснюватися після прийняття управлінського рішення. У такому варіанті виділяють два аспекти. Перший називають прогнозуванням наслідків прийнятих рішень. Другий аспект пов'язаний з безперервністю та календарним характером планування і прогнозування [5].

Розбіжності між прогнозуванням і плануванням обумовлюють різницю в їхніх функціях. Якщо планування спрямоване на прийняття та втілення управлінських рішень, то метою прогнозування є створення наукових передумов для їхнього прийняття. З огляду на це, основними функціями прогнозування є: науковий аналіз процесів і тенденцій; дослідження об'єктивних зв'язків соціально-економічних явищ; оцінка об'єкта прогнозування; виявлення альтернатив розвитку [5].

Отже, особливості політичного прогнозування на рівні територіальної громади обумовлені специфічними завданнями та об'єктами прогнозування.

Існують суттєві протиріччя у використанні потенціалу політичного прогнозування, подолання яких є перспективним напрямом стратегічного і досконалого способу прийняття рішень. В Україні провадиться комплексне прогнозування розвитку регіону. Але, на жаль, дані системи конструюються з урахуванням специфіки та умов функціонування регіонів, в яких вони створюються, що не дозволяє без достатніх доробок здійснити тиражування систем в інші регіони; вони орієнтовані на досить обмежений і специфічний склад показників, який не дає можливості сформулювати прогноз соціально-економічного розвитку регіону за всіма секторам. Інформаційно-аналітична система прогнозування розвитку регіону повинна задовольняти вимогу комплексного збалансованого прогнозу показників розвитку територіальної громади.

На місцевому рівні, крім офіційно затверджених цільових завдань, необхідно мати незалежні, науково обґрунтовані прогнози, орієнтовані на об'єктивні обставини та можливості людського розвитку, з урахуванням конкретних політичних, економічних, соціальних умов, а також найкращих світових досягнень.

Умовами для розвитку такої діяльності можуть стати створення та ведення інформаційної бази щодо стану суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку території, наявних позитивних зрушень та проблемних питань; збір інформації, аналіз та прогнозування масових громадсько-політичних заходів,

важливих подій суспільно-політичного життя в районах та містах області; узагальнення громадської думки та реагування різних верств населення щодо актуальних питань суспільного життя, здійснення оцінки можливих наслідків прийнятих соціально-політичних рішень; організація проведення соціологічних досліджень; аналіз виборчих процесів; взаємодія з існуючими на території соціологічними службами, підприємствами, установами та організаціями, здійснення аналізу суспільно-політичної ситуації в муніципальному утворенні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. – К. : Школа. – 2005. – 48 с.
2. Бестужев-Лада И. В. Социальное прогнозирование : [курс лекций] / И. В. Бестужев-Лада, Г. А. Наместникова. – М. : Педагогическое общество России. – 2002. – 392 с.
3. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування : [навч. посібник] / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. – К. : МАУП, 2005. – 152 с.
4. Подгорный В. В. Государственное регулирование экономики регионов: взаимосвязь стабильности и динамики развития : [монография] / Подгорный В. В. ; Донец. гос. ун-т упр., Каф. экономики предприятия. – Донецк : Ноулидж, Донец. отд-ние, 2010. – 563 с.
5. Державне регулювання економіки : [навч. посібник] / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. – К. : КНЕУ, 2005. – 440 с.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної ради. – 1997. – № 24. – С. 170.
7. Закон України Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 25. – С. 195.
8. Селин В. С. Роль прогнозирования в формировании стратегии регионального развития [Электронный ресурс] / В. С. Селин // Проблемы прогнозирования. – 2009. – № 6. – Режим доступа : <http://www.ecfor.ru/pdf.php?id=2009/6/08>.
9. Чапайкин А. П. Социальное прогнозирование развития муниципального образования : Опыт социологического исследования в условиях российского Севера; автореферат диссертации кандидата на соискание научной степени кандидата социологических наук по спец-ти 22.00.08 – Социология управления / Чапайкин А. П. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/sotsialnoe-prognozirovanie-razvitiya-munitsipalnogo-obrazovaniya-opyt-sotsiologicheskogo-iss#ixzz2EefQR7evN>.
10. Узяков М. Н. О качестве научного предвидения [Электронный ресурс] / М. Н. Узяков // Проблемы прогнозирования – 2008. – № 1. – Режим доступа : <http://www.ecfor.ru/pdf.php?id=2008/1/01>.

Рецензенти: **Ярошенко В. М.**, к.політ.н., доцент;
Левченко Л. О., к.політ. н., доцент.

© Славко Т. О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 02.11.2012 р.

СЛАВКО Тетяна Олександрівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри політичних наук Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв.

Коло наукових інтересів: трансформаційні процеси у політичній системі України, місцева демократія.