

ОБҐРУНТУВАННЯ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ НА ОСНОВІ ПРОГНОЗУВАННЯ

Розглянуто основні напрямки прогнозування при обґрунтуванні прийняття державно-управлінських рішень, досліджено організаційне забезпечення прогностичної діяльності у сфері державного управління, запропоновано використання на регіональному рівні перспективної технології прогнозування з метою обґрунтування стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: прогнозування, державно-управлінські рішення, Форсайт.

The considered main trends of the forecasting at motivation of the taking the state management decisions. Explored organizing provision forecast to activity in sphere of governing. Offered use for regional level of perspective technology of the forecasting for the reason motivations of the strategic trends social-economic development.

Key words: forecasting, state management decisions, Foresight.

Можливість прийняття результативних та оптимальних управлінських рішень обумовлюється кількістю та якістю інформації про майбутній стан об'єкта управління, перебіг його процесів і вірогідну його реакцію на використання того чи іншого інструменту управлінського впливу. Враховуючи необхідність своєчасного прийняття державно-управлінських рішень і залежність якості обґрунтування вибору найкращого його варіанту від часу, відведеного на його розробку, науково-практичне прогнозування може стати тим інструментом, використання якого дозволить підвищити якість обґрунтування та розробки державно-управлінських рішень і забезпечити своєчасність їх реалізації. У зв'язку з цим питання використання прогнозування при розробці та реалізації управлінських рішень у сфері державного управління потребує наукового розгляду.

Проблемні питання щодо розробки та реалізації державно-управлінських рішень розглядали такі вчені, як О. Амосов, В. Бакуменко, А. Дегтяр, Н. Нижник, Г. Одінцова та ін. Окремі аспекти політичного прогнозування розглядалися у працях В. Горбатенко, І. Зварича, М. Розумного та ін. Соціально-економічне прогнозування було предметом досліджень таких авторів, як Є. Бойко, М. Мінченко, В. Олефір, Л. Чижов, О. Черняк та ін. Методи економічного прогнозування досліджувалися такими вченими, як В. Геєць, С. Глівенко, Б. Грабовецький, А. Єріна, Т. Клебанова та ін. Технологічне прогнозування розглядалось у працях М. Згуровського, Б. Малицького, О. Поповича, Л. Федулової та ін. Проте потребує розгляду питання визначення напрямів та особливостей використання технологій прогнозування під час розробки та реалізації державно-управлінських рішень.

Мета статті – розглянути використання результатів прогнозування при обґрунтуванні прийняття державно-управлінських рішень, запропонувати напрями вдосконалення прогностичної діяльності у сфері державного управління.

Процес прийняття управлінських рішень у науковій літературі розглядається і в широкому, і у вузькому його розумінні. Розширене розуміння охоплює не тільки процес прийняття рішень, але і його виконання та контроль результатів його реалізації. У вузькому розумінні прийняття рішення розуміється як процес, який починається з констатації виникнення проблеми та завершується вибором дії, що спрямована на її усунення (прийняття рішень розглядається як вибір кращого рішення з чисельних альтернатив) [9].

Фахівці в галузі державного управління пропонують різноманітні варіанти розроблення та механізму прийняття рішень. Зокрема, Л. Євланов вважає, що визначення категорії “прийняття рішень” певним чином дає можливість розподілити основні етапи цього процесу. Він пропонує таке формулювання: прийняття рішень – це процес, який починається з виникненням проблемної ситуації та завершується вибором рішення (дії) з усунення проблемної ситуації [2].

Можна виокремити такі етапи в цілісному процесі прийняття державних рішень: визначення пріоритетних проблем; розроблення та розгляд альтернативних варіантів рішення; остаточний вибір, формулювання та легітимізація державного рішення; реалізація і впровадження прийнятих державних рішень; контроль за здійсненням рішення та “зворотний зв'язок” з його результатами [Там же].

Інші вчені пропонують 10 етапів прийняття рішення: визначення мети; виявлення проблеми; її дослідження; пошук рішення; його оцінка й вибір; узгодження рішення; його затвердження; підготовка рішення до введення в дію; управління виконанням рішення; перевірка ефективності рішення [4, с. 27].

Реалізація першої половини цих етапів обумовлюється якістю інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень, що, у свою чергу, визначається якістю прогнозної інформації.

Прогнозування можна визначити як процес формування науково обгрунтованого, імовірного, аргументованого (тобто на підставі системи фактів і доказів) судження про стан об'єктів (процесів) у майбутньому або альтернативних шляхів і строків досягнення певних результатів.

Під прогнозуванням у загальновищому значенні розуміють процес підготовки науково обгрунтованих оціночних суджень (міркувань) про можливий стан відповідного об'єкта (суспільство, економіка, політика, правова система тощо) у майбутньому, що поєднують передбачення і пропонування. Відповідно до цього виокремлюють пошуковий і нормативний прогнози. У першому випадку висловлюються можливі перспективи, стани, вирішення проблем майбутнього тощо; у другому визначається бажаний (можливий) стан розвитку і трансформації відповідного явища під впливом об'єктивних чинників або цілеспрямованої діяльності. Пошуковий прогноз здебільшого має теоретико-пізнавальний характер і безпосередньо не враховує цілеспрямованих дій з боку суб'єктів соціального управління. Його основне завдання – з'ясувати, як і в якому напрямі розвиватиметься досліджуваний об'єкт (відповідні суспільні відносини) [8].

Відповідно, пошукові прогнози в контексті обгрунтування прийняття управлінських рішень використовуються для визначення стану об'єкта управління в майбутньому за умови незмінного стану управлінського впливу. Нормативні прогнози можуть використовуватись для обгрунтування мети та вибору варіанту управлінського рішення. Порівняння результатів пошукового та нормативного прогнозів може характеризувати доцільність і необхідність управлінського впливу.

На основі узагальнення можна виділити такі напрями прогнозування, що пов'язані з державним управлінням: макроекономічне, політичне, науково-технічне (технологічне), соціальне, економічне, глобальне тощо.

Окремим напрямком можна виділити державне прогнозування, що може поєднувати інші види прогнозування. Відповідно до законодавства, державне прогнозування визначається як науково обгрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обгрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів [1].

Фахівці слушно зауважують, що прогнозування в державній політиці – це не довільні припущення чи робочі гіпотези, а складна науково-дослідна діяльність, що охоплює всебічний аналіз наявних тенденцій; варіантне передбачення розвитку подій; оцінку наслідків планованих рішень; обгрунтування напрямів державного (галузевого, інституціонального) розвитку. Чим вищим є рівень науковості прогнозів, тим вони якісніші, а державне планування та управління загалом – результативніші. Лише на основі достовірних, науково обгрунтованих прогнозів результати державної політики максимально збігатимуться з її генеральним задумом і стратегічними цілями. Попри свою імовірнісну сутність, прогнозування є раціональним процесом, заснованим на чітких методологічних засадах (принципах) [3].

Цікавим є підхід щодо використання прогнозування в законотворчій діяльності. У цьому контексті юридичне прогнозування розглядається як наукове передбачення майбутнього стану державно-правових процесів, їхнього характеру та особливостей, темпів і етапів, напрямів і шляхів розвитку тощо. Фахівці слушно наголошують, що юридичне прогнозування мають вести спеціально організовані наукові колективи на засадах загальної теорії держави і права та соціальної прогностики, які безпосередньо пов'язані з розробкою стратегії правотворчості та її перспективного й поточного планування [8].

Прогнозування в юриспруденції є складовою ланкою соціального прогнозування і, як правило, триває протягом 10 – 20 років. У правовій науці прогнозування, залежно від видів, поділяють на такі: державознавче, об'єктом якого є держава як складне системне соціальне утворення, що впливає на всі без винятку галузі суспільного життя; правове, що досліджує розвиток права як системи суспільних відносин; кримінологічне, об'єктом якого є загальні та локальні зміни динаміки злочинності; галузеве, в основі якого – прогнозування розвитку певної галузі права; локальне, що ставить за мету прогноз розвитку окремого правового інституту [8].

Перспективним напрямком прогнозування є технологічне прогнозування. На думку фахівців, технологічне прогнозування розуміється як процес, у ході якого визначаються майбутні зміни споживчих властивостей виробів, технологічних процесів, обладнання, а також адекватна зміна в затратах на виробництво. Це також систематична оцінка наукових і технологічних розробок, які можуть значною мірою впливати на промислову конкуренцію, накопичення багатств та якість життя [11, с. 107].

Основним інструментом виявлення пріоритетних напрямів і переліку критичних технологій у межах технологічного прогнозування в багатьох країнах є Форсайт, що визначається як процес побудови бачення майбутнього науки, технологій, економіки та суспільства з метою ідентифікації зон стратегічних досліджень і нових технологій, які можуть принести найбільші економічні та соціальні вигоди країні [5].

Сьогодні закордонні вчені виділяють національний і корпоративний Форсайт, характерною ознакою національного є проведення додаткового аналізу політичних, економічних і соціальних факторів та вивчення їх взаємовпливу. Корпоративний Форсайт передбачає визначення взаємодії між соціальним і

технологічним розвитком, ретельне вивчення соціальних тенденцій і змін поведінки клієнтів залежно від проникнення нових технологій на ринок [12, с. 133].

Слушно наголошують вчені, що перевагою моделі проведення Форсайту є побудова її на приватно-державному партнерстві. Відтак, для формування технологічної політики в цілому спектрі галузей поєднуються центральна влада, корпорації і регіони, через що узгоджуються і сполучаються: державна політика у певній сфері, регіональний розвиток і корпоративні стратегії. Іншою перевагою такого прогнозування є те, що методологія Форсайту робить предметом аналізу і передбачення повний цикл розгорнення технології (від задуму до утилізації і реінвестування коштів) [Там же, с. 135–136].

Розглядаючи організаційні аспекти прогнозування в контексті обґрунтування державно-управлінських рішень, слід зазначити, що вчені виділяють три головні групи прогнозів, а саме:

1. Прогнози ресурсів (природних ресурсів, запасів природної сировини і стану природного середовища, демографічного і науково-технічного прогресу).

2. Прогнози розвитку економіки (галузей або економіки народногосподарських комплексів, динаміки, темпів і факторів економічного росту, міжгалузевих структурних зрушень, розміщення продуктивних сил).

3. Прогнози соціальних нестатків (виробничих, особистих, загальнодержавних нестатків, підвищення життєвого рівня населення, процесів соціального розвитку, зовнішньополітичних і воєнно-стратегічних).

У системі соціально-економічних прогнозів важливими є прогнози споживчого попиту населення, рівня і способу життя, соціально-економічних нестатків населення, соціального складу суспільства тощо [7, с. 336].

Система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складається з таких складових: прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- і короткострокові періоди; Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період; прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період; прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період; програм розвитку окремих галузей економіки. Система прогнозів має охоплювати складання Державного прогнозу економічного і соціального розвитку країни, прогнозів окремих виробничих, управлінських і територіальних структур [Там же].

Державний прогноз економічного і соціального розвитку України – це система кількісних показників і якісних характеристик розвитку макроекономічної ситуації в країні на визначений період, що охоплює формування структури економіки і соціальної інфраструктури, обсягів виробництва товарів і послуг і їхнього споживання, зовнішньоекономічної діяльності [Там же, с. 337]. На основі цього прогнозу розробляються проекти Державної програми економічного і соціального розвитку України та Державного бюджету України на відповідний рік.

Відповідно до законодавства, розробниками державних прогнозів є Кабінет Міністрів України, уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [1].

Окрім офіційного прогнозу економічного і соціального розвитку України, Міністерство економіки спільно з основними прогнозуючими організаціями (урядовими установами, міжнародними фінансовими організаціями, науково-дослідними інститутами, аналітичними центрами, недержавними організаціями тощо) забезпечує розробку “Консенсус-прогнозу” – усередненого значення основних прогнозних показників економічного розвитку України, які розраховані на основі експертних оцінок опитування учасників “Консенсус-прогнозу” [10].

Ураховуючи складність об’єкта соціально-економічного прогнозування та важливість результатів такого прогнозування, на центральному рівні створено відповідну інфраструктуру для прогностичної діяльності з метою обґрунтування прийняття державно-управлінських рішень, зокрема, з 2005 р. функціонує Державна установа “Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України”, основними завданнями якої є проведення фундаментальних і прикладних досліджень, спрямованих на підвищення їх теоретичного і практичного рівня та розробки на цій основі напрямів і методів розвитку господарської системи, розробку стратегічних прогнозів і програм розвитку економіки України; у структурі Міністерства економіки України є три відділи (відділ макроекономічного прогнозування Департаменту макроекономіки, відділ прогнозування розвитку секторів економіки та міжгалузевого балансу Департаменту макроекономіки, відділ аналізу та прогнозування цінової ситуації на ринках товарів і послуг Департаменту цінової політики та цінового регулювання), що виконують функції координації та організації розробки державних прогнозів та ін.

На наш погляд, проблемним питанням на сьогодні залишається створення дієвої системи прогнозування на регіональному рівні. Для вдосконалення прогнозування на регіональному рівні не обов’язково створювати окремий центр аналітичного супроводження прийняття та реалізації управлінських рішень у сфері державного управління та місцевого самоврядування, достатньо розподілити аналітично-прогностичні роботи серед спеціалізованих, висококваліфікованих виконавців і координувати їх роботу. Водночас це вимагає виконання прогностико-аналітичних робіт на договірній основі, визначення міри відповідальності виконавців за неякісне виконання замовлення, обов’язкове залучення фахівців у сфері державного управління тощо. Виконавцями доцільно визначати не окремих фахівців, а науково-дослідні та науково-консультаційні центри при профільних кафедрах ВНЗ, які спеціалізуються за необхідним напрямом.

На регіональному рівні у сфері державного управління та місцевого самоврядування доцільно запровадити прогнозування на основі Форсайту. Використання цієї технології дозволить виділити саме ті напрями, які для даної території (з урахуванням її ресурсного потенціалу та географічного положення) будуть найбільш доцільними та перспективними в майбутньому. Результати такого прогнозування слід використовувати для обґрунтування стратегічних напрямків регіонального розвитку, довгострокового та середньострокового прогнозування його показників, формування стратегії та комплексної програми соціально-економічного розвитку області. Участь у реалізації технології Форсайту представників підприємств, організацій, установ, учених, практиків, фахівців органів державної влади і місцевого самоврядування дозволить узгоджувати численні інтереси і практично реалізовувати ідею приватно-державного партнерства, зокрема щодо розвитку регіону.

На нашу думку, прогнозування має бути не тільки інструментом обґрунтування прийняття управлінського рішення, але й інструментом його реалізації. Близьке розуміння прогнозування зустрічається в послідовників теорії раціональних очікувань, які стверджують, що неспроможність регулятивного впливу держави обумовлена не врахуванням чинників, що не підлягають кількісному оцінюванню, наприклад, інформації і прогнозів. Теорія раціональних очікувань, на їх думку, базується на наукових прогнозах, які враховують функціонування реальної економічної моделі: динаміку цін, витрат, рівень ставки відсотка, наслідки конкретної економічної політики, вплив урядових рішень на макроекономічні показники тощо. Загально визнаним автором ідеї “раціональних очікувань” вважають Дж. Мута. У 1965 р. він сформулював постулат раціональних очікувань, відповідно до якого очікування визнають раціональними, якщо вони збігаються з прогнозом, отриманим на підставі аналізу моделі [6].

Теорія раціональних очікувань заперечує політику державного регулювання економіки (водночас – грошово-кредитного) на основі кількох аргументів. Один із них – недоцільність, оскільки будь-яке втручання нівелюється поведінкою економічних агентів. Другий – це твердження, що така політика породжує (через раціональні очікування) результати, протилежні прогнозованим. Третім аргументом був той, що державна політика стосується макроекономічного рівня, ігноруючи мікроекономічний, де саме і приймаються рішення про економічну поведінку в конкретній економічній ситуації. Прихильники ТРО закликають формувати економічну політику держави так, щоб вона забезпечувала стабільність рішень і законів, щоб зміна грошових і фіскальних правил не пов'язувалася з тимчасовими потребами державного бюджету, щоб нові правила набували чинності через достатній проміжок часу, аби люди могли адаптуватися і прогнозувати свої дії [Там же].

У цьому контексті використання прогнозування як інструменту державного інформаційного впливу дозволить послабити наведені аргументи. Світовий досвід має приклади такого використання прогнозів, зокрема, як зазначають фахівці, Національна розвідувальна рада США регулярно оприлюднює доповіді з прогнозами своїх фахівців, що містять декілька сценаріїв розвитку подій [11, с. 112].

Маючи спрямований вплив на мотиви, бажання та поведінку людей, які є джерелом соціально-економічних, політичних та інших відносин, такий інструмент буде зменшувати невизначеність, обумовлену непередбачуваністю поведінки людини, що, у свою чергу, зменшуватиме витрати та збільшуватиме результативність прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Результати дослідження свідчать, що прогнозування є невід’ємним елементом системи прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Методики прогнозування відрізняються залежно від характеру об’єкта державно-управлінського впливу, проте можна виділити такі напрями прогнозування, як державне, політичне, макроекономічне, технологічне, соціально-економічне тощо. На рівні центральних органів державної влади аналітично-прогнозне забезпечення управлінських рішень є відносно результативним, проте на регіональному рівні проведення якісних прогностичних досліджень є проблемним питанням. Розробка та запровадження механізму реалізації технології Форсайту для визначення ключових напрямків регіонального розвитку та обґрунтування управлінських рішень у сфері повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування створить передумови для розв’язання вказаного питання. Крім того, прогнозування може виступати інструментом державного впливу, що певною мірою упорядкуватиме очікування обумовлюватиме поведінку суб’єктів суспільних відносин.

Література:

1. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : за станом на 5 грудня 2010 р. // ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
2. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування : [навч. посіб.] / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. – К. : МАУП, 2005. – 152 с.
3. Гуржій Т. О. Актуальні проблеми державного прогнозування у сфері безпеки дорожнього руху / Т. О. Гуржій // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 3. – С. 68–73.
4. Дегтяр А. О. Управлінські рішення в органах державної влади : [монографія] / А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, С. В. Тарабан ; за заг. ред. А. О. Дегтяра. – Х. : С.А.М., 2010. – 276 с.
5. Кваша Т. К. Форсайтні дослідження в Україні / Т. К. Кваша // Актуальные проблемы научно-технологической и инновационной политики в контексте формирования общеевропейского научного пространства: опыт и перспективы : материалы междунар. симпоз. (Киев, 16-17 июня 2010 г.). – К. : Феникс, 2010. – С. 236–238.

6. *Мацько О. О.* Грошово-кредитне регулювання в теорії раціональних очікувань / О. О. Мацько, Г. Є. Шпаргало, І. Я. Шеремета // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – Вип. 19.1. – С. 208–213.
7. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування : [підруч.] / [В. М. Геєць, Т. С. Клебанова, О. І. Черняк та ін.]. – 2-ге вид. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2008. – 396 с.
8. *Нагребельний В.* Прогнозування в законодавчій діяльності / В. Нагребельний // Віче. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2092/>
9. Теорія менеджменту : [конспект лекцій]. – Режим доступу : <http://books.efaculty.kiev.ua/men/6/t3/1.html>
10. Україна: перспективи розвитку : консенсус-прогноз // Міністерство економіки України. – 2010. – Вип. 25. – 28 с. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=73499
11. *Федулова Л. І.* Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування / Л. І. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2008. – № 3. – С. 106–119.
12. *Федулова Л. І.* Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування / Л. І. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2008. – № 4. – С. 124–138.

Надійшла до редколегії 15.12.2010 р.