

УДК 35.075.6

Н. Дяченко

ВПЛИВ ПРОГНОЗНОЇ ІНФОРМАЦІЇ НА ПІДГОТОВКУ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В УПРАВЛІННІ

Досліджено процес впливу прогнозної інформації на підготовку та прийняття рішень в управлінні та політиці, необхідність застосування прогнозування під час формування державної політики, визначено пріоритети та причини неефективності застосування прогнозних досліджень, обґрунтовано актуальність застосування соціально-політичного прогнозування як ресурсу забезпечення втілення адміністративної реформи.

Ключові слова: державне управління, прогноз, соціально-економічне прогнозування, політичне прогнозування.

У сучасних умовах державотворення управлінська діяльність стає основним засобом здійснення соціальних змін, а державне управління виокремлюється у відносно самостійну, предметно, функціонально і структурно визначену сферу діяльності, що регламентується окремою нормативно-правовою базою.

Ефективне державне управління в умовах динамічного сьогодення немислиме без принципово нового, демократичного і “прозорого” для громадськості механізму планування діяльності органів виконавчої влади на всіх рівнях. Оскільки планування – основна частина всіх систем управління, процес, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до зміни зовнішніх і внутрішніх умов, то прогнозування є базовим етапом планування, у процесі якого на основі передбачення (оцінки) майбутнього стану зовнішнього середовища визначаються найефективніші форми економічної і соціальної політики цілої системи, галузі, окремого органу. Процес вироблення науково обґрунтованих, виважених і доцільних рішень є центральною ланкою державного управління. Особливий інтерес становить вивчення процесу прийняття рішень, коли суб’єктом виступає держава в особі виконавчого або представницького органу.

Проблематиці впливу прогнозної інформації на підготовку та прийняття рішень у системі державного управління приділяли увагу такі знані науковці, як: І. Бестужев-Лада, А. Ахременко, С. Телешун, В. Горбатенко, Т. Гуржій, Ю. Сурмін та інші. Незважаючи на детально опрацьований у науковій літературі категорійний апарат, проблема, яка є темою дослідження, не систематизована, тому питання впливу прогнозної інформації на підготовку та прийняття рішень в управлінні на сьогодення є актуальним.

Управлінське рішення – це акт соціального управління, за допомогою якого визначаються підстави виникнення, зміст або припинення регульованих суспільних відносин. Управлінське рішення є вибором альтернативи майбутньої дії, спрямованої на досягнення мети, організації діяльності об’єктів управління. Очевидно, що ефективною є та політика, яка може правильно оцінювати сьогодення, вміло використовувати політичний досвід та передбачати можливі наслідки рішень, що приймаються.

Управлінське рішення – це вид діяльності, яка відбувається у керованій підсистемі й пов’язана з підготовкою, вибором та прийняттям певних варіантів дій.

Рішення у системі державного управління дуже різноманітні, багаторівневі й мають різну владну силу, приймаються або на рівні вищих та центральних органів державної влади, або в межах відповідного апарату.

Державно-управлінські рішення – це всі управлінські рішення, які приймають органи державної влади з метою визначення й реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій державної політики, а також вирішення проблем державного рівня.

Державно-управлінським рішенням притаманні такі ознаки:

- спрямованість на вирішення проблем державного рівня;
- оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-правових документів (програм, концепцій, сценаріїв, планів) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, штатних розписів і структур, інструкцій тощо);
- державно-управлінські рішення є елементами державно-управлінських відносин;
- формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- виконання всіма особами, підприємствами, організаціями, установами та органами влади;
- забезпеченість, насамперед, необхідними державними ресурсами [1].

Така класифікація державно-управлінських рішень відповідає основним формам державно-управлінської діяльності, а саме: правовій, за допомогою якої управлінські рішення і дії набувають ознак встановлення та застосування правових норм, та організаційній, яка охоплює різноманітні дії, спрямовані на реалізацію оперативних завдань та матеріально-технічних операцій.

Це може бути:

- визначення пріоритетів цілей і функцій держави у певний період її розвитку;
- розроблення, корекція і реалізація державної політики та її певних складових;
- реформування структури органів державної влади;
- формування щорічних державних бюджетів і планів соціально-економічного розвитку;
- реформування системи державної служби.

Прийняття рішень у державному управлінні – це, передусім, результат діяльності його суб’єктів, спрямований на вирішення певних проблем державного рівня, що пов’язані з відповідними управлінськими ситуаціями. Виявлення таких ситуацій, їх аналіз, формування обмежень та критеріїв для оцінки рішень, виявлення і оцінка альтернативних варіантів рішень, а потім вибір одного з них є класичним процесом прийняття рішень.

Державно-управлінські рішення є важливою ланкою в ланцюзі “держава – державна влада – державне управління – державно-управлінські відносини – державно-управлінські рішення – державно-управлінські дії – суспільство”, що створює можливості оцінки його стану та розвитку шляхом визначення якості державно-управлінських рішень, використання відповідних моніторингів, накопичення та оброблення даних і знань, застосування інформаційно-пошукових систем із використанням сучасних інформаційних та комп’ютерних технологій. Достатня кількість достовірної та оперативної інформації дає змогу отримувати прогностичні модельні оцінки з різноманітних питань і спростити їх проектування. Основоположник позитивної соціології О. Конт так оцінював

значущість інформації та знань в управлінні: “Знати, щоб передбачати, передбачати, щоб управляти”. Прогнозування відіграє у державному управлінні важливу роль, оскільки без нього неможливо передбачити наслідки прийняття певного управлінського рішення.

При підготовці та прийнятті управлінських рішень необхідно враховувати низку факторів:

- значне розшарування суспільства;
- багатопартійність;
- функціонування значної кількості громадських об’єднань, організацій і груп, а також адміністративно-територіальних одиниць, що зумовлюють наявність різних інтересів, які можуть не збігатися як з державними, так і поміж собою, або навіть мати протилежну спрямованість.

Повне їх взаємоузгодження є нездійсненим бажанням. Тому при розробці та прийнятті управлінського рішення необхідно прогнозувати позитивну та негативну реакції з боку носіїв всього розмаїття інтересів, щоб проаналізувати ситуацію та визначити, яким чином можна отримати підтримку більшості громадськості.

За будь-якої прогнозувальної інформації: відомостей, знань, які отримані під час прогностичного дослідження, узагальнені та сформульовані [2], з усіх альтернативних варіантів обирають саме те рішення, яке більшою мірою відповідає загальнонаціональним інтересам.

Вплив прогнозувальної інформації та вибір і прийняття державно-управлінських рішень має бути визначальним. Спонукальна функція прогнозування зумовлює таку його особливість, як ефект впливу прогнозу на вихідні передумови передбачення. Доцільно враховувати, що ефект передбачення може бути як позитивним, так і негативним, а іноді може супроводжуватися самознищенням прогнозу. Це зумовлено тим, що досягнення цілей прогнозу перебуває в прямій залежності від об’єктивних умов його здійснення. Якщо прогноз відповідає умовам розвитку об’єкта, то його реалізація на практиці буде успішною. І навпаки, невідповідність прогнозу цим умовам негативно вплине на його реалізацію.

Таким чином, взаємозв’язок прогнозування і прийняття рішень впливає на умови здійснення прогнозу і його цілей. Рішення повинно прийматися на підставі даних прогнозування. Своєю чергою, прийняті рішення впливають на результати здійснення прогнозів. Саме тому з метою уникнення розбіжностей між прогнозуванням і отриманим результатом після прийняття рішення необхідне систематичне коригування прогнозу, зокрема шляхом його порівняння з цілями розвитку об’єкта прогнозування та їх здійсненням.

Науково-практичне прогнозування і є тим інструментом, використання якого дає змогу підвищити якість обґрунтування та розробки державно-управлінських рішень та забезпечити своєчасність їх реалізації. З огляду на це, питання використання прогнозування при розробці та реалізації управлінських рішень у сфері державного управління є актуальним, бо державне прогнозування – це обґрунтоване передбачення напрямів розвитку, а також альтернативних шляхів і термінів досягнення параметрів економічного і соціального розвитку.

Прогнозування в державній політиці – це не довільні припущення чи робочі гіпотези, а складна науково-дослідна діяльність, що охоплює:

- всебічний аналіз наявних тенденцій;

- сценарне передбачення розвитку подій;
- оцінку наслідків запланованих рішень;
- обґрунтування 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 обґрунтованих прогнозів результати державної політики максимально збігатимуться з її генеральним задумом і стратегічними цілями, оскільки попри свою ймовірнісну сутність, прогнозування є раціональним процесом, заснованим на чітких методологічних засадах (принципах) [3].

З точки зору організаційних аспектів прогнозування в контексті обґрунтування державно-управлінських рішень існують декілька груп 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 соціального спрямування (підвищення життєвого рівня населення, процесів соціального розвитку, зовнішньополітичних і воєнно-стратегічних);
- 4) одним із важливих напрямків прогнозування суспільного розвитку є політичне прогнозування, об'єктом якого є політика (внутрішня і зовнішня), а предметом – пізнання можливих станів подій, явищ, процесів.

У системі соціально-економічних прогнозів важливими є прогнози споживчого попиту населення, рівня і способу життя, соціально-економічних нестатків населення, соціального складу суспільства тощо [4].

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 [5].

Проте проблемним питанням на сьогодні залишається питання 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 функції серед спеціалізованих, висококваліфікованих виконавців та координувати їх роботу. Водночас це вимагає виконання прогностично-аналітичних робіт на договірній основі.

На регіональному рівні у сфері державного управління та місцевого самоврядування доцільно запровадити прогнозування на основі Форсайту.

Форсайт (від англ. *Foresight* – “погляд у майбутнє”) – інструмент формування пріоритетів і мобілізації великої кількості учасників для досягнення якісно нових результатів у сфері науки і технологій, економіки, держави і суспільства.

Форсайт орієнтований на визначення можливих варіантів майбутнього, основою для оцінки варіантів майбутнього є експертні оцінки. Оскільки методологія Форсайту увібрала в себе десятки традиційних та досить нових експертних методів і при цьому відбувається їх постійне вдосконалення, відпрацювання прийомів та процедур, то це і забезпечить підвищення обґрунтованості передбачення перспектив у сфері державного управління та

місцевого самоврядування на регіональному рівні. Основний вектор розвитку методології Форсайт спрямований на більш активне і цілеспрямоване використання знань експертів, які володіють переліком проблемних завдань регіону. У кожному з форсайт-проектів варто застосовувати комбінацію різних методів, в числі таких як метод експертних оцінок, метод Дельфі (опитування експертів в два етапи), SWOT-аналіз, мозковий штурм, сценарний метод тощо. Оскільки Форсайт орієнтований не тільки на визначення можливих альтернатив, але і на вибір найкращих із них, а в процесі вибору застосовуються різні критерії для визначення найкращих варіантів, то це дасть змогу передбачати найнесподіваніші шляхи розвитку подій і можливі “підводні течії”.

Використовуючи цю технологію, можна виділити саме ті напрями, які для певної території (з урахуванням її ресурсного потенціалу та географічного положення) будуть найбільш доцільними та перспективними в майбутньому. Результати такого прогнозування доцільно використовувати для обґрунтування стратегічних напрямків регіонального розвитку, довготермінового та середньотермінового 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 сприятиме узгодженню численних інтересів та практичній реалізації ідеї приватно-державного партнерства, зокрема щодо розвитку регіону.

Саме за таких умов прогнозування буде не тільки інструментом обґрунтування прийняття управлінського рішення, але й інструментом його реалізації.

Оскільки система державного управління постійно знаходиться в умовах нестабільності, можна констатувати, що ці умови є заздалегідь визначеними і не є чимось особливим або надзвичайним – це актуалізує необхідність підтримання системної стійкості: здатності системи підтримувати гомеостазис. Підтримання системної стійкості і відповідно системної стабільності – стану, за якого система є стійкою, – необхідна передумова функціонування нелінійних відкритих динамічних систем, а отже і державного управління.

Система державного управління володіє життєво важливими параметрами, порушення яких може призвести до колапсу системи чи втратою нею стійкості.

Найголовнішими параметрами цієї системи є:

- рівень національної безпеки;
- рівень обороноздатності;
- рівень загальної освіти;
- рівень захисту прав і свобод людини;
- економічний потенціал;
- національна ідеологія, яка ґрунтується на пріоритетних національних інтересах, опосередкованих національною ідеєю, підпорядкованою національній меті, тощо.

Розробка прогнозів без урахування системної приналежності державного управління, без урахування всіх параметрів і призводить до ситуації, коли відсоток втілених у життя прогнозів є досить невисоким. Саме тому важливою закономірністю сьогодення є посилення вимог до аналітичної діяльності, яка стає широко поширеним і впливовим видом соціально-економічної діяльності [6].

Отже, необхідність у прогнозуванні впливає із самої сутності державного управління, бо воно має вирішувати як повсякденні завдання, так і перспективні проблеми, бо прогнозування – це наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, притаманних суб’єкту й об’єкту

управління. Прогнозування обумовлено також типом об'єкта управління, що відрізняється значною динамічністю. Приймати управлінські рішення обов'язково необхідно з урахуванням їх наслідків. Тому управлінська система повинна бути прогнозованою. Оскільки державне управління повинно вирішувати довготермінові, перспективні завдання, то органи виконавчої влади повинні мати прогнози, націлені на вирішення завдань в умовах певної визначеності, бо в управлінському процесі прогнозування використовується і як функція, і як принцип, і як метод управління. Тому органи виконавчої влади повинні розробляти прогнози, управляти ними, вирішувати на їх підставі свої завдання.

Отже, з метою посилення впливу прогнозованої інформації на підготовку та прийняття рішень в управлінні та політиці необхідно:

- вирішити питання науково-методичного забезпечення аналітичної діяльності;
- створити дієву систему прогнозування на регіональному рівні;
- розробляти прогнози з урахуванням системної приналежності державного управління;
- використовувати прогнозування як інструмент державного інформаційного впливу.

Література

1. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування [Текст] : навч. посіб. / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. — К. : МАУП, 2005. — С. 140—146.
2. Телешун С. О. Політичне прогнозування як вид управлінської діяльності [Текст] : практ. реком. / С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович ; за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. С. О. Телешуна. — К. : НАДУ, 2008. — 20 с.
3. Гуржій Т. О. Актуальні проблеми державного прогнозування у сфері безпеки дорожнього руху [Текст] / Т. О. Гуржій. — 2009. — № 3. — С. 68—73.
4. Геєць В. М. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування [Текст] / В. М. Геєць. — 2-ге вид. — Х. : ВД "ІНЖЕК", 2008. — 396 с.
5. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2000. — № 25. — Ст. 195.
6. Сурмін Ю. П. Державно-управлінська аналітика: основні патерни і проблеми розвитку [Електронний ресурс] / Ю. П. Сурмін. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aiv/2009_2/SURMIN.htm.

N. Dyachenko

INFLUENCE OF FORECAST INFORMATION ON THE PREPARATION AND DECISION-MAKING IN THE MANAGEMENT

The process of influence of forecast information on the preparation and decision-making in the management and policy as well as the need for forecasting in the public policy formation are researched, priorities and reasons of inefficiency of forecasting research are defined, the topicality of application of socio-political forecasting as a resource to ensure implementation of administrative reform is substantiated.

Key words: public administration, forecast, socio-economic forecasting, political forecasting.