

УДК 35.075.5

С. О. Горбачов, аспірант  
Академії митної служби України

### ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДУ ПРОГНОЗУВАННЯ У ПРИЙНЯТТІ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

*Розглянуто концепцію основних напрямків прогнозування під час обґрунтування прийняття державно-управлінських рішень та відповідальність за прийняті рішення, 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: державне управління; прогнозування; державно-управлінські рішення.

*We considered the concept of main areas of forecasting at justifying adoption of state-managerial decisions and responsibility for decisions, explored organizing provision forecast to activity in sphere of governing, proposed use at the regional level perspective technology of forecasting in order to justify the strategic directions of socio-economic development.*

Key words: governance; forecasting; state-management decisions.

**Постановка проблеми** (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Можливість прийняття результативних і оптимальних управлінських рішень обумовлюється кількістю та якістю інформації про майбутній стан об'єкта управління, перебіг його процесів і вірогідну реакцію на використання того чи іншого інструменту управлінського впливу. Враховуючи необхідність своєчасного прийняття державно-управлінських рішень і залежність якості обґрунтування вибору найкращого варіанта від часу, відведеного на його розробку, науково-практичне прогнозування може стати тим інструментом, використання якого дозволить підвищити якість таких процесів. У зв'язку з цим питання використання прогнозування під час розробки та реалізації управлінських рішень у сфері державного управління потребує наукового розгляду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Проблемні питання щодо розробки та реалізації державно-управлінських рішень розглядали такі вчені: О. Амосов, В. Бакуменко, А. Дегтяр, Н. Нижник, Г. Одинцова 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 досліджували такі вчені, як В. Гесць, 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 визначення напрямів та особливостей використання технологій прогнозування під час розробки та реалізації державно-управлінських рішень.

© С. О. Горбачов, 2012

**Мета статті** (формулювання цілей статті, постановка завдання) – розглянути методики прогнозування під час обґрунтування прийняття державно-управлінських рішень, запропонувати напрями вдосконалення прогностичної діяльності у сфері державного управління.

**Виклад основного матеріалу** (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). 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 й виконання та контроль результатів його реалізації. У вузькому розумінні прийняття рішення розуміється як процес, що починається з констатації виникнення проблеми та завершується вибором дії, спрямованої на її усунення (прийняття рішень розглядається як вибір кращого рішення з багатьох альтернатив) [1].

Фахівці в галузі державного управління пропонують різноманітні варіанти розроблення й 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 й розгляд альтернативних варіантів рішення; остаточний вибір, формулювання та легітимізація державного рішення; реалізація і впровадження прийнятих державних рішень; відповідальність і контроль за виконанням рішення, зворотний зв'язок з його результатами [2].

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 [3, 27].

Реалізація першої половини цих етапів обумовлюється якістю інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень, що, у свою чергу, визначається якістю прогностичної інформації. Прогнозування можна визначити як процес формування науково обґрунтованого, імовірного, аргументованого (тобто на підставі системи фактів і доказів) судження про стан об'єктів (процесів) у майбутньому або альтернативних шляхів і термінів досягнення певних результатів.

Під *прогнозуванням* у загальновизнаному значенні розуміють процес підготовки науково обґрунтованих оцінних 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 визначаються можливі перспективи, стани, розв'язання проблем майбутнього тощо; у другому – 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) [4]. Отже, пошукові прогнози в контексті обґрунтування прийняття управлінських рішень використовуються для визначення стану об'єкта управління в майбутньому за умови незмінного стану управлінського впливу. Нормативні прогнози можуть використовуватись для обґрунтування мети й вибору варіанта управлінського рішення. Порівняння результатів пошукового та нормативного прогнозів може характеризувати доцільність і необхідність управлінського впливу.

На підставі узагальнення можна виділити такі напрями прогнозування, пов'язані з державним управлінням: макроекономічне, політичне, науково-технічне (технологічне), соціальне, економічне, глобальне тощо. Окремим напрямком виділимо державне прогнозування, що може поєднувати інші види прогнозування. Відповідно до законодавства, державне прогнозування визначається як науково обґрунтоване 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 обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів [5].

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; обґрунтування напрямів державного (галузевого, інституціонального) розвитку. Чим вищий 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. Попри свою імовірнісну сутність, прогнозування є раціональним процесом, що базується на чітких методологічних засадах (принципах) [6].

Цікавий підхід до 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 нормативне 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 [4]. Прогнозування в юриспруденції – складова ланка соціального прогнозування, 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, ставить за мету прогноз розвитку окремого правового інституту [4].

Перспективний напрямок – це технологічне прогнозування. На думку фахівців, воно 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 значно впливати на промислову конкуренцію, накопичення багатств та якість життя [7, 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 [8]. Нині закордонні вчені виділяють

національний і корпоративний форсайт. Характерна ознака національного – 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 [9, 133].

Учені наголошують, що перевагою моделі проведення форсайту є побудова її на приватно-державному партнерстві. Відтак для формулювання технологічної політики в цілому спектрі галузей поєднуються центральна влада, корпорації та регіони, через що узгоджуються і сполучаються: державна політика в 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) [9, 135–136].

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

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

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

3. Прогнози соціальних зрушень (виробничих, особистих, загальнодержавних видатків, підвищення життєвого рівня населення, процесів соціального розвитку тощо).

У соціально-економічній системі прогнозів важливі прогнози споживчого попиту населення, рівня і способу життя, соціально-економічних статків населення, соціального складу суспільства тощо [10, 336]. Система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складається з таких елементів: 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 [10]. Державний прогноз економічного і соціального розвитку України – це система кількісних показників, якісних характеристик розвитку макроекономічної ситуації в країні на певний період, що охоплює формування структури економіки й соціальної інфраструктури, обсягів виробництва товарів і послуг, їх споживання, зовнішньоекономічної діяльності [10, 337]. На основі цього прогнозу розробляються проекти державної програми економічного і соціального розвитку України та державного бюджету на певний рік.

Відповідно до законодавства розробники державних прогнозів – це 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].

Крім офіційного прогнозу економічного й соціального розвитку України, Міністерство економіки спільно з основними прогнозуючими організаціями (урядовими установами, міжнародними фінансовими організаціями, науково-дослідними інститутами, аналітичними центрами, недержавними організаціями тощо) забезпечують розробку консенсус-прогнозу – усередненого значення основних прогнозних показників економічного розвитку України, які розраховані на підставі експертних оцінок опитування учасників консенсус-прогнозу [11].

Ураховуючи складність об'єкта соціально-економічного прогнозування й 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, основні завдання якої – проведення фундаментальних і прикладних досліджень, спрямованих на підвищення їх теоретичного та практичного рівня й розробку 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: 1) макроекономічного прогнозування Департаменту макроекономіки; 2) прогнозування розвитку секторів економіки та міжгалузевого балансу Департаменту макроекономіки; 3) аналізу та прогнозування цінової ситуації на ринках товарів і послуг Департаменту цінової політики та цінового регулювання. Вони виконують функції координації та організації розробки державних прогнозів тощо.

Проблемним питанням нині залишається створення дійової системи прогнозування на регіональному рівні. Для вдосконалення прогнозування на регіональному рівні не обов'язково створювати окремий центр аналітичного супроводження прийняття й реалізації управлінських рішень у сфері державного управління та місцевого самоврядування, достатньо розподілити аналітично-прогностичні роботи серед висококваліфікованих виконавців і координувати їх роботу. Водночас це передбачає виконання прогностично-аналітичних робіт на договірній основі, визначення міри відповідальності виконавців за неякісне виконання замовлення, обов'язкове залучення фахівців у сферу 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, на нашу думку, 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 розташування) будуть найдоцільнішими та найперспективнішими 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, науковців, практиків, фахівців органів державної влади і місцевого самоврядування дозволить узгоджувати численні інтереси і практично реалізовувати ідею приватно-державного партнерства, зокрема щодо розвитку регіону. Прогнозування має бути не тільки інструментом обґрунтування прийняття управлінського рішення, а також інструментом його реалізації та відповідальності.

Подібне розуміння прогнозування трапляється у послідовників теорії раціональних очікувань, які стверджують, що неспроможність регулятивного впливу держави обумовлена неврахуванням чинників, що не підлягають кількісному оцінюванню, наприклад інформації та 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 [12].

Теорія раціональних очікувань (ТРО) заперечує політику державного регулювання економіки (водночас грошово-кредитного) на підставі кількох аргументів. Перший 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 й 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 фінансових 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 [12].

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 [7, 112]. Маючи спрямований вплив на мотиви, бажання та поведінку людей, які є джерелом соціально-економічних, політичних та інших відносин, такий інструмент зменшуватиме невизначеність, обумовлену непередбачуваністю поведінки людини, що, у свою чергу, зменшуватиме витрати і збільшуватиме результативність прийняття й реалізації державно-управлінських рішень.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Результати дослідження свідчать, що прогнозування – невід'ємний елемент системи прийняття й реалізації державно-управлінських рішень. Методики прогнозування відрізняються характером об'єкта державно-управлінського впливу, проте можна виділити такі напрямки прогнозування, як державне, політичне, макроекономічне, технологічне, соціально-економічне тощо. На рівні центральних органів державної влади аналітично-прогнозне забезпечення відповідальності управлінських рішень відносно результативне, проте на регіональному рівні проведення якісних прогностичних досліджень відповідальності – проблемне питання.

Розробка і запровадження механізму реалізації технології форсайту для визначення ключових напрямків регіонального розвитку та обґрунтування відповідальності управлінських рішень у сфері повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування створить передумови для вирішення зазначеного питання. Крім того, прогнозування може виступати інструментом державного впливу, що певною мірою впорядкуватиме очікування й обумовлюватиме поведінку суб'єктів суспільних відносин.

### Список використаних джерел:

1. Теорія менеджменту [Електронний ресурс] : [конспект лекцій]. – Режим доступу <http://books.efaculty.kiev.ua/men/6/t3/1.html>.
2. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування : [навч. посіб.] / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. – К. : МАУП, 2005. – 152 с.
3. Дегтяр А. О. Управлінські рішення в органах державної влади : [монографія] / Дегтяр А. О., Степанов В. Ю., Тарабан С. В. ; за заг. ред. А. О. Дегтяра. – Х. : С.А.М., 2010. – 276 с.
4. Нагребельний В. Прогнозування в законодавчій діяльності [Електронний ресурс] / В. Нагребельний // Віче. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2092>.
5. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України: зі змінами, внесеними згідно із Законом № 4731-VI від 17.05.2012, станом на 10.06 2012 р. // ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

6. 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.

7. Федулова Л. І. Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування / Л. І. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2008. – № 3. – С. 106–119.

8. 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.

9. Федулова Л. І. Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування / Л. І. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2008. – № 4. – С. 124–138.

10. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування : [підруч.] / [В. М. Геєць, Т. С. Клебанова, О. І. Черняк та ін.]. – 2-ге вид. – Х. : ІНЖЕК, 2008. – 396 с.

11. Україна: перспективи розвитку : консенсус-прогноз [Електронний ресурс] // Міністерство економіки України. – 2010. – Вип. 25. – 28 с. – Режим доступу : [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat\\_id=73499](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=73499).

12. 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.