

Н. Дяченко

ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Здійснено класифікацію видів прогнозів та принципів їх формування. Проаналізовано стан прогнозно-експертної діяльності. Виявлено механізми сприяння ефективності прогнозування.

Ключові слова: прогнозування, органи державної влади, державне управління, інформаційно-аналітичне забезпечення.

Державне управління в умовах динамічного розвитку потребує принципово нового, демократичного та прозорого для громадськості механізму формування та впровадження державної політики. За цих умов об'єктивно покладається підвищена відповідальність на органи державної влади. Тому, забезпечення ефективності управління соціально-економічними та політичними процесами, вироблення прогнозного бачення перспектив розвитку є надзвичайно актуальними завданнями в сфері, як теоретичних досліджень, так і наукового обґрунтування дійсності.

Необхідність прогнозування майбутнього обумовлена об'єктивними реаліями загальноцивілізаційного розвитку та потребами ефективного регулювання економічних та соціальних відносин.

Прогнозування як чинник формування ефективної державної політики досліджено в працях таких відомих науковців, як: І. Бестужев-Лада, С. Телешун, О. Ахременко, М. Білинська, С. Вировий, А. Баронін, І. Рейтерович, К. Бліщук, В. Геєць, О. Титаренко, А. Крупник, С. Лукін, В. Мамонова, Є. Матвіїшин, Ю. Молодожен, Г. Тагірова та інші. Проте, додаткового дослідження, систематизації та узагальнення потребують механізми посилення впливу прогнозування на ефективність діяльності органів державної влади.

Мета статті – дослідити та систематизувати механізми посилення впливу прогнозування на ефективність діяльності органів державної влади.

В останні десятиліття політична система України перебуває в стані перманентної трансформації, що опосередковано вказує на внутрішню незбалансованість і суперечливість процесів, що відбуваються в суспільстві [1]. За таких умов особливо зростає потреба підвищення ролі прогнозування як складової аналітичної діяльності органів державної влади, адже від здатності державного апарату на підставі отриманої інформації формувати стратегічні завдання та приймати необхідні суспільству управлінські рішення залежить не лише ефективність діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а й майбутнє України.

Глобалізація та поглиблення співпраці України з Європейським Союзом суттєво впливають на процес модернізації системи державного управління, що потребує науково обґрунтованого супроводу підходів і механізмів, інноваційних методів щодо подальшого демократичного розвитку.

Прогнозування як імовірнісне, науково обґрунтоване судження про майбутнє [2] та процес розробки прогнозів [3] здійснюється з метою отримання науково обґрунтованих ймовірнісних оцінок можливих шляхів і результатів розвитку, а також потрібних для цього

ресурсів і організаційних заходів. Державне прогнозування – інструмент науково обґрунтованого передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану соціально-економічної та культурної сфер у майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного, соціального і культурного розвитку [4].

За видом об'єкта прогнозування розрізняють такі види прогнозів: економічне, бюджетне, соціальне, демографічне, екологічне, політичне, юридичне, прогнозування розвитку територій, прогнозування розвитку інноваційних технологій (технологічне прогнозування), стратегічне прогнозування тощо.

Соціальне прогнозування, як засіб регулювання суспільних відносин, виконує низку функцій, кожна з яких має певні логічні навантаження: соціально-гносеологічну, евристичну, інтегративну, запобіжну, нормативну, орієнтовну функцію тощо [5], адже сприяє розумінню історичної перспективи, допомагає визначити напрям соціально-економічного та політичного розвитку на тривалий час, правильно орієнтуватись у міжнародних подіях і тим самим слугувати виробленню обґрунтованої стратегії й тактики.

Соціально-економічному прогнозуванню притаманна іще й попереджувальна функція, завданням якої є інформування органів державної влади про можливі й реальні відхилення об'єкта від прогностичної моделі. У системі соціально-економічних прогнозів важливими є прогнози споживчого попиту населення, рівня і способу життя, соціально-економічного стану населення, соціального складу суспільства тощо [6].

Важливою складовою економічного прогнозування, як передбачення майбутнього стану, тенденцій розвитку економіки (країни, регіону, міста) на прогностичний період: темпів динаміки, структурних змін, ринкової кон'юнктури цін, економічних відносин, системи управління на макро-, мезо- і макрорівнях, є бюджетне прогнозування, метою якого є створення обґрунтованих передумов для прийняття управлінських рішень центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо майбутніх обсягів бюджетних ресурсів для реалізації стратегічних пріоритетів розвитку територій [7].

У процесі формування економічного прогнозу використовують оцінки перспектив науково-технічного розвитку, демографічний прогноз, прогноз природних ресурсів, соціальні прогнози, прогнози розвитку територій тощо. Бенчмаркінг, як технологія та інструмент проведення досліджень з метою виявлення причин конкурентної переваги й зростання конкурентоспроможності, сприяє вдосконаленню управлінських процесів [8] і формуванню ефективних стратегій розвитку територій.

Метою політичного прогнозування, як процесу розробки науково обґрунтованого судження про вірогідність розвитку політичних подій, є:

- надати інформацію про те, які конкретні політичні цілі можливі та досяжні для суб'єкта політики;
- з'ясувати, які з цих цілей найбільш повною мірою відповідають інтересам суспільства на певному етапі його розвитку;
- стати основою для формування ефективних рішень;
- сприяти узгодженості співвідношень між поточними та довгостроковими завданнями: найближчими й далекими цілями тощо;
- розкрити можливі наслідки політичних рішень, що приймаються на сьогодні.

Основною метою політичного прогнозування є передбачити небажані варіанти розвитку подій, підготуватись до неминучих, окреслити механізми спрямування

вірогідного розвитку конкретного явища в бажаному напрямі. Відсутність належного застосування апробованих у сучасному світі методик і процедур політичного аналізу та прогнозування спричиняють непербачуваний перебіг подій, відсутність альтернативних варіантів реагування на їх наслідки, гальмування демократичного розвитку держави.

Потрібно враховувати, що прогноз у галузі політики – це не лише інформація про перспективи розвитку, а й технологія, що вказує, за яких саме умов і за допомогою яких механізмів може бути досягнутий саме бажаний стан майбутнього.

У процесі формування прогнозу важливо дотримуватись принципів, які в прогностиці розглядаються як система вимог, що сприяє ефективності прогностичної діяльності [9], зокрема: цілеспрямованості, системності, актуальності тощо (рис. 1).



Рис. 1. Основні принципи процесу формування прогнозів

До основних передумов формування науково обґрунтованих прогнозів належать: актуальність, достовірність і оперативність інформації; глибина та об'єктивність ситуаційного аналізу, у процесі здійснення якого бажано дотримуватись алгоритму (рис. 2).



Рис. 2. Алгоритм процесу здійснення ситуаційного аналізу

Відповідно до Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку в Україні” № 1602-III від 23.03.2000 р. державне прогнозування економічного та соціального розвитку, як науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку, є засобом прийняття конкретних рішень державними органами, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів.

Учасниками процесу державного прогнозування економічного і соціального розвитку в Україні є органи державної влади, які розробляють, затверджують і здійснюють прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку, а саме: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері економічного і соціального розвитку, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [10].

Серед найбільших центрів, що здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення органів державної влади, доцільно відзначити Головний департамент інформаційної політики Адміністрації Президента України, Міністерство інформаційної політики України, Міжвідомчу комісію з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України тощо.

Демократичний розвиток України, формування засад громадянського суспільства та публічного управління, становлення інформаційного суспільства в Україні вимагають відповідного інформаційного супроводу та ґрунтового аналізу. Підвищення рівня політичної невизначеності та економічної нестабільності, глобальність кризових та конфліктних ситуацій, політичні трансформації, потреба наукового експертного аналізу та передбачення розвитку економіки та соціально-політичних процесів стали чинниками пошуку шляхів запобігання чи нейтралізації негативних наслідків та сприяли появі в Україні експертно-аналітичних центрів: академічних, незалежних (неурядових) чи державних [11].

Серед державних установ інформаційно-аналітичною діяльністю та розробкою стратегічних прогнозів займається Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України. Головним завданням цього інституту є проведення фундаментальних і прикладних досліджень та розроблення на цій основі напрямів і методів розвитку господарської системи, розроблення стратегічних прогнозів та програм розвитку економіки України.

Національний інститут стратегічних досліджень створений Указом Президента України № 127 від 04.03.1992 р. Основними завданнями інституту є наукове обґрунтування, аналіз та оцінка проблем і перспектив суспільно-політичного розвитку України.

Поряд із державними структурами, що відповідають за інформаційно-аналітичне забезпечення, засновано низку інформаційно-аналітичних, експертних та консалтингових центрів, що здійснюють аналіз ефективності державної політики, формують прогнози та здійснюють розробку стратегій розвитку, зокрема:

1. Український незалежний центр політичних досліджень – працює з 1991 р. у напрямку розвитку громадянського суспільства, аналізу політичних процесів та запровадження механізмів громадської участі у прийнятті рішень.

2. Інститут демократії ім. Пилипа Орлика – створений у 1991 р., основними напрямками діяльності якого є: дослідження державного самоуправління та місцевого самоврядування, громадянського суспільства, національної безпеки, прав людини та національних меншин, охорони довкілля.

3. Київський центр політичних досліджень і конфліктології – заснований в 1993 р. з метою проведення досліджень процесів трансформації українського суспільства і державних інститутів у період переходу від тоталітаризму до демократії, здійснює моніторинг, аналіз і прогноз соціально-політичної та економічної ситуації в Україні.

4. Міжнародний центр перспективних досліджень – заснований у 1994 р., здійснює аналітичні дослідження, прогнози розвитку та оцінку можливих ризиків, зокрема економіки України.

5. Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова – заснований у 1994 р., здійснює дослідження державної політики у таких сферах: внутрішня політика, державне управління, економічна політика, енергетика, земельні відносини, зовнішня політика, соціальна політика, міжнародна та регіональна безпека, національна безпека і оборона.

6. Інститут трансформації суспільства – заснований в 1994 р. провадить дослідження в галузі економічних реформ, політичної трансформації суспільства, соціології, державного управління і національної безпеки, геополітики.

7. Київський інститут проблем управління ім. Горшеніна, заснований у 1995 р. основними напрямками діяльності визначено: політичну, економічну, юридичну аналітику та експертизу, моделювання ситуацій та ризиків, прогнозування, зокрема сценарне тощо.

8. Центр політико-правових реформ – утворений у 1996 р. здійснює дослідження щодо інституційної організації держави у таких напрямках: конституційний лад, публічна адміністрація, кримінальна юстиція, доступ до публічної інформації та електронне урядування.

9. Центр інновацій та розвитку – створено при Ужгородському національному університеті у 1996 р. з метою проведення наукових (фундаментальних і прикладних) аналітичних досліджень, розробки проектів, надання консультаційних послуг та здійснення експертизи.

Серед інформаційно-аналітичних центрів, що були утворені в останні десятиліття та вирізняються рівнем наукової експертно-прогнозої діяльності, доцільно виділити такі:

1. Аналітичний центр CEDOS (раніше Центр дослідження суспільства) – незалежний некомерційний аналітичний центр із вивчення соціальних проблем і колективних протестів в Україні. Напрямами роботи цього центру є аналіз освітніх реформ, моніторинг протестної та репресивної активності, аналіз містобудівної політики та вивчення міграційних процесів.

2. Український інститут публічної політики – створений у травні 2010 р. з метою сприяння ефективності державного управління та зміцнення громадянського суспільства, організовує свою діяльність у межах програм: демократія та належне врядування, економічна політика та бізнес, зовнішня та безпекова політика.

3. Центр міжнародних досліджень – був утворений в червні 1992 р. як складова частина Одеського державного університету та є дослідницькою, освітньою та інформаційною структурою, що функціонує у галузі міжнародних відносин, зовнішньої політики та досліджень з питань безпеки, європейської та євроатлантичної інтеграції, американських досліджень та регіональних наук. Він є підрозділом для проведення досліджень у галузі міжнародних відносин, зовнішньої політики, досліджень з питань безпеки, американських і європейських досліджень, а також для вивчення Чорноморської регіональної безпеки.

Аналітичні центри залучаються через різноманітні механізми до експертизи та розробки державних документів різного рівня, зокрема:

– традиційну практику залучення неурядових експертів до підготовки щорічних послань Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України”;

– участь експертів неурядових дослідних організацій у робочих групах із підготовки проектів законодавчих актів, програмних документів концептуального та стратегічного спрямування;

– виконання неурядовими аналітичними центрами робіт на замовлення органів державної влади;

– здійснюють самостійну підготовку проектів державних документів із їх подальшим пропонуванням органам державної влади тощо.

Відсутність стійкої тенденції сталого розвитку в Україні свідчить про нагальну потребу задіяння комплексу механізмів сприяння ефективності прогнозування як складової аналітичної діяльності органів державної влади, серед яких: політико-правовий, інформаційний, інституційно-організаційний, економічний та мотиваційний (рис. 3).



Рис. 3. Комплексний механізм сприяння ефективності прогнозування

Незважаючи на досить розгалужену мережу державних та незалежних установ, закладів та центрів, що здійснюють інформаційно-аналітичну роботу, проблемами розвитку Української держави є перманентні кризові явища, внаслідок відсутності системного передбачення та запобіжного аналізу [12]. Саме тому, важливою передумовою ефективності інформаційно-аналітичної та експертно-прогнозної діяльності є формування професійного співтовариства аналітиків, створення наукового простору, що поєднував би і практикуючих аналітиків, фахівців, із теоретичної політології та сприяв би виробленню стандартів якості прикладних досліджень.

Висновки

Важливим чинником сприяння ефективності діяльності органів державної влади України є задіяння механізмів впливу прогнозування на формування державноуправлінських рішень та стратегій розвитку. Оскільки теоретико-методологічна база здійснення інформаційно-аналітичної та експертно-прогнозної діяльності в Україні знаходиться в стадії свого становлення, з метою інтенсифікації процесу формування наукових підходів до державного прогнозування необхідно розробити загальнонаукову концепцію державного прогнозування, обґрунтувавши його структуру, функції, напрями розвитку та здійснити накопичення й систематизацію кращих наукових підходів до державного прогнозування, закордонного зокрема.

Список використаної літератури

1. Політична аналітика в системі публічного управління [Текст] : навч. посіб. / С. О. Телешун [та ін.] ; заг. ред. С. О. Телешун ; Національна академія держ. управління при Президенті України. — К. : НАДУ, 2008. — С. 3.
2. Ахременко А. С. Динамический подход к математическому моделированию политической стабильности [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.politstudies.ru/fulltext/2009/3/10.pdf>.
3. Бестужев-Лада И. В. Социальное прогнозирование [Текст] : кур. лекц. / И. В. Бестужев-Лада, Г. А. Наместникова. — М. : Педагогическое общество России, 2002. — 392 с.
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. Тагірова Г. В. Соціальне прогнозування як засіб регулювання суспільних відносин [Текст] : автореферат... к. філософ. наук, спец.: 09.00.03. — “Соціальна філософія та філософія історії” / Тагірова Г. В. — К. : Ін-т вищої освіти, 2010. — С. 9.
6. Геєць В. М. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування [Текст] / В. М. Геєць. — 2-ге вид. — Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2008. — 396 с.
7. Прогнозування розвитку територій. Бюджетне прогнозування [Текст] : навч. посіб. з компакт-диском / В. В. Мамонова, С. Ю. Лукін, Ю. Б. Молодожен [та ін.] ; за заг. наук. ред. М. М. Білінської. — К. : К.І.С., 2014. — С. 11.
8. Прогнозування розвитку територій. Бенчмаркінг [Текст] : навч. посіб. з компакт-диском / К. М. Бліщук, А. С. Крупник, Є. Г. Матвіїшин [та ін.] ; за заг. наук. ред. М. М. Білінської. — К. : К.І.С., 2014. — С. 7.
9. Вировий С. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування / С. Вировий // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 39 / за заг. ред. чл. кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. — 508 с.

10. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України № 1602-III від 23.03.2000 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2000. — № 25.

11. Титатенко О. Р. Вплив електронного урядування на ефективність діяльності експертно-аналітичних центрів / О. Р. Титаренко // Інформаційне суспільство в Україні: стан, проблеми, перспективи [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. “Дні інформаційного суспільства – 2015” (19 – 20 травня 2015 р., м. Київ) / упоряд. : М. Малюга ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. — К. : Видавництво “Тезис”, 2015. — С. 39, 40.

12. Телешун С. О. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації [Текст] : кур. лекц. / С. О. Телешун, А. С. Баронін ; Благодійний фонд “Співдружність”. — К. : Видавець Паливода А. В., 2001. — С. 5.

Стаття надійшла до редакції 25.12.2016

Схвалена до друку редколегією 29.12.2016

N. Diachenko

FORECASTING AS A COMPONENT OF ANALYTICAL ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

The classification of forecast types and principles of their formation has been made. The state of expert forecasting activity has been analysed. The mechanisms for promoting forecasting effectiveness have been identified.

Key words: forecasting, public authorities, public administration, information and analytical provision.