

УДК

В. Пальоха

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОГНОСТИЧНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано прогностично-аналітичне забезпечення органів державної влади. Визначено основні проблеми прогностично-аналітичного забезпечення органів державної влади. Наведено можливі шляхи вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: державне управління, управлінські рішення, прогнозування, інформаційно-прогностичне забезпечення, аналітичні організації, публічна політика.

На сьогодні, в умовах загострення соціального конфлікту, економічних проблем та міжнародної невизначеності, прогнозування та прогностично-аналітичний супровід діяльності органів державної влади стають не лише засобом забезпечення ефективного управління, а й методом захисту від дезінформації та маніпуляції з боку зовнішнього впливу. Компетентний інформаційно-аналітичний супровід на сьогодні, як ніколи, є важливим фактором ефективності будь-якої структури сфери публічного управління.

За останнє десятиліття інтерес до дослідження питань інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та роботи недержавних аналітичних центрів помітно зріс. Водночас достатньо багато проблем прогностично-аналітичного забезпечення органів державної влади як з боку державних інформаційно-аналітичних структур, так і з боку недержавних аналітичних центрів залишаються поза увагою вітчизняних дослідників.

Політичний аналіз та політичне прогнозування, зокрема в системі публічного управління, досить детально досліджувалися у працях західних вчених – Г. Брувера, А. Віддавські, Д. Гупті, Й. Дрора, П. де Леона, Ч. Ліндблома, К. Паттона, Д. Савицькі, а також українських та російських вчених – А. Ахременка, О. Валевського, К. Ващенко, С. Виговського, В. Горбатенка, Б. Краснова, А. Коваленка, В. Ребкала, В. Рубанова, С. Телешуна, С. Туронка, М. Хрустальова І. Яковлева та інших. Проблемам політичного консультування як близької до експертно-аналітичної діяльності сфери присвячені праці Н.Бахвалова, О. Березкіна, В. Гончарова, І. Огарь, Л. Полякова, А. Ситнікова та інших вчених.

Інформаційно-аналітична діяльність в органах державної влади, роль інформації у процесі прийняття державно-управлінських рішень є предметом досліджень А. Ахламова, В. Бакуменка, І. Боднар, А. Дегтяра, В. Дорофієнка, І. Древицької, І. Ібрагімової, В. Кулакова, Ю. Машкарова, В. Мороза, О. Крюкова, Н. Нижник, А. Пугача, В. Троня, О. Романюка та інших.

Проблемам виникнення, становлення та функціонування недержавних аналітичних центрів (“фабрик думок”) як важливої складової експертно-аналітичного забезпечення державної політики присвячені праці таких закордонних та вітчизняних авторів як Е. Джонсон, П. Діксон, Е. Ліндквест, К. Уївер, В. Горбатенко, В. Грабовський, С. Дацюк, А. Сунгуров та інші.

Метою статті є дослідження особливостей діяльності урядових та неурядових аналітичних центрів в Україні, визначення основних проблем їх функціонування та розробка відповідних рекомендацій з їх вирішення.

Для управлінської діяльності є дуже важливим не стільки своєчасне ознайомлення з первинною інформацією, скільки випереджувальне виявлення проблемних ситуацій і прогноз розвитку подій. Саме тому, одним із важливих напрямів інформаційної роботи є інформаційно-аналітична діяльність – особливий напрям діяльності, пов'язаний із виявленням, опрацюванням, збереженням та поширенням інформації. Інформаційно-аналітична діяльність у державному управлінні – це сукупність дій та заходів на основі методів та засобів для збирання, накопичення, обробки та аналізу даних на основі інформаційних технологій з метою обґрунтування прийняття рішень для здійснення організуючого впливу на ті сфери суспільного життя, що вимагають регулювання через систему органів державної влади шляхом використання повноважень державної влади [1].

Особливого значення питання ефективності інформаційно-аналітичної діяльності в органах державної влади набуває в перехідні періоди. За цих умов інформація як чинник формування нового типу відносин між державою та суспільством сприяє формуванню інформаційних потоків про діяльність держави та забезпечує зворотній зв'язок між владою та громадянами, створює умови для їхнього успішного розвитку. Саме з цією метою створені інформаційні служби (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що зобов'язані збирати, аналізувати, обробляти та оперативно надавати інформацію.

Головними організаціями, що здійснюють прогностично-аналітичний супровід державної політики в Україні, є аналітичні структури, які належать безпосередньо до складу органів державної влади чи обслуговують їх інтереси опосередковано на засадах субординації.

Здебільшого діяльність аналітичних підрозділів органів державної влади України спрямовано на різні аспекти державної політики, відповідно – різні галузі аналізу державної політики. Окрім того, елементи політичного аналізу (моніторингу, експертизи, прогнозування тощо) державної політики є в роботі кожного з підрозділів або окремих установ. Водночас залишається невирішеною проблема координації цієї аналітичної діяльності з метою забезпечення системного аналітичного супроводу процесів вироблення та реалізації державної політики в Україні.

Що стосується недержавних аналітичних центрів, то можна констатувати, що на сьогодні вони є невід'ємною частиною вітчизняного політичного процесу. До того ж, на відміну від країн західної демократії, українські аналітичні структури та політичні консультанти не є рівноправними учасниками публічної політики [2] як сфери рівнозначного впливу трьох основних суб'єктів: органів державної влади, місцевого самоврядування та громадянського суспільства, на основі прозорості, відкритості та зворотного зв'язку. Оскільки публічна політика є транспарентним процесом прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу [3], дослідження проблем прогностично-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування є особливо актуальним.

Загалом основні проблеми прогностично-аналітичного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування та пропозиції щодо їх вирішення наведені у табл. 1.

Таблиця 1

Проблеми прогностично-аналітичного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування та пропозиції щодо їх вирішення

№ з/п	Проблема	Пропозиції щодо усунення проблеми
1	Автономність аналітичних центрів	Формування сучасної інфраструктури аналітичної діяльності, що включала б тісну взаємодію державних і недержавних аналітичних центрів; підсистеми фінансування, методичну і видавничу бази, офіційну статистику, архіви аналітичної інформації, загальноприйняті стандарти досліджень з єдиним доказовим апаратом
2	Позиція “бюрократичного апарату”	
3	Відсутність стабільного фінансування	Виділення окремої статті в бюджеті державного органу влади на замовлення аналітико-прогностичних висновків в неурядових організаціях
4	Залежність від ЗМІ	
5	Сезонність/ситуативність аналітико-консультативних послуг	Підвищення конкурентоспроможності на ринку послуг шляхом формування авторитету незаангажованості та політичної нейтральності
6	Відсутність презентаційних стратегій	Покращення проектного менеджменту
7	Відсутність загальноприйнятих стандартів досліджень з єдиним доказовим апаратом	Формування специфічного професійного співтовариства
8	Відсутність загальновизнаного етичного кодексу аналітика-прогнозиста	
9	Нерівноправність серед учасників публічної політики	Напрацьована власна стратегія розвитку, ефективний проектний менеджмент

Зазначимо, що незважаючи на значну кількість урядових та неурядових структур експертно-аналітичного профілю, майже всі вони працюють автономно один від одного, за конкретними оперативними чи постійно діючими запитами виробників політики. Така відсутність координації унеможливує формування й подальше використання єдиної джерельної бази, яка б скоординувала роботу експертів-аналітиків і націлила їх на системне дослідження проблемної ситуації.

Більшість підрозділів прогностичного супроводу органів державної влади та місцевого самоврядування діють переважно в інтересах управління внутрішньої політики і задіяні виключно в збиранні та фаховій обробці інформації. Чітка ієрархічна структура органів державної влади та місцевого самоврядування, “ексклюзивний” прийняття деяких управлінських рішень створюють можливість для нав’язування аналітично-прогностичним підрозділам волі вищого керівництва стосовно результатів аналітично-прогностичних досліджень та моніторингів. Як наслідок такий “фаховий” документ міститиме не аналіз альтернативних варіантів рішення проблеми, а “експертну” підбірку підлаштованих аргументів під факти.

Одним із варіантів вирішення зазначених проблем є удосконалення нормативно-правової системи щодо формування єдиної інфраструктури інформаційно-аналітичної діяльності, що включала б тісну взаємодію державних і

недержавних аналітичних центрів. Така інфраструктура мала б унормоване фінансування, власний архів даних, видавничу базу, власну систему підготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Одним із найактуальніших питань аналітичних та прогностичних центрів є питання фінансування. Сучасні українські “мозкові центри” часто діють на принципах комерції, підлаштовуючись під “інтереси клієнта”. Окрім того, іноді обличчя об’єктивного прогнозу приймає на себе піар-проект, створюючи картину теперішнього та “не минулого майбутнього” [4].

Недержавні аналітичні центри, як правило, отримують фінансування або з боку іноземних громадських інституцій (так звані “гранти”), або від вітчизняних фінансово-політичних груп, що позначається певним чином на їх діяльності [5], здебільшого – у негативному контексті.

У першому випадку головна увага приділяється здебільшого вивченню загальних питань, таких як стан свободи слова, розвиток громадянського суспільства, відносини України з НАТО та ЄС, трансформаційні процеси в економіці тощо. Такий факт фінансування провокує упереджене ставлення до таких аналітичних центрів як до специфічних провайдерів зовнішнього впливу на стратегію розвитку України та недовіру до результатів їхніх досліджень. Своєю чергою, залежність від фінансово-політичних груп або окремих політиків призводила до того, що інформаційно-аналітичні структури частіше зосереджували свою увагу виключно на розробці стратегії та тактики передвиборчих кампаній. Оперуючи грубими політичними технологіями, їхні наукові розробки скоріше мали не інформативне, а маніпулятивне спрямування.

З питанням фінансування тісно пов’язана наступна проблема – залежність від ЗМІ. Засоби масової інформації на сьогодні – це не просто інформування глядача, це нав’язування йому “масової думки” щодо якості продукції, правил поведінки тощо.

Доступ до ЗМІ – висвітлення результатів дослідження у друкованих та електронних виданнях, участь у телепрограмах – це наближення неурядових аналітичних центрів до попиту на свої послуги. А отже, і покращення свого фінансового забезпечення.

З проблемою фінансування пов’язана ще одна проблема: сезонність або ситуативність роботи “мозкових центрів”, яка становить головну особливість українського ринку аналітико-консультативних послуг. Так, зі стартом виборчої кампанії можна побачити не лише активізацію наявних аналітико-прогностичних центрів, а й виникнення нових, які із завершенням виборів так само швидко і зникають. До того ж, у своїх виступах експерти свідомо спрощують основні проблеми та поняття, намагаючись звести їх до певних стереотипів, які є вигідними певним політичним силам [6].

Таку прив’язаність до сфери проектування та кореляції іміжду політичних суб’єктів можна також пов’язати з бурхливим розвитком політичного маркетингу та виборчих технологій у світовому масштабі, де найбільше досліджуються стратегії та тактики виборчих кампаній, технології політичного піару, моделі поведінки електорату тощо.

Поряд із наведеними зовнішніми проблемами, є цілком внутрішні проблеми, вирішення яких залежить від самих аналітичних центрів. Вони стосуються якості досліджень та презентативності власних послуг. Аналітична інформація має відповідати таким якісним характеристикам [7]:

– цінність (корисність) – ступінь сприяння досягненню мети замовника інформації;

- точність – припустимий рівень викривлення інформації;
- достовірність – властивість інформації відображати реально існуючі об'єкти з необхідною точністю;
- повнота – необхідний обсяг відомостей для прийняття виваженого та ефективного рішення;
- оперативність – інакше кажучи, актуальність, відповідність інформації поточному моменту;
- коректність – однозначність сприйняття інформації всіма споживачами.

Отже, основна вимога до аналітико-прогностичного висновку – це його корисність та вчасність. Наскільки б ґрунтовними не були б дослідження, вони завжди повинні мати прикладне спрямування. Нездатність перетворювати аналітичні тексти в консультаційні, формулювати рекомендації із висновків, ігнорування розгляду альтернативних варіантів вирішення проблеми, калькування теорії на практику – все це знижує прикладне спрямування досліджень, погіршує їхню комерційно-прийнятну форму, а отже і цінність для самого замовника.

З іншого боку, більшість аналітичних центрів не мають власної стратегії розвитку. Ставлячи за головну мету прибуток, такі організації “не гребують” тіншовими державними та корпоративними замовленнями. Щоб задовольнити бажання клієнта, вони ігнорують достовірні статистичні дані, нехтують дослідженням можливого альтернативного ходу розвитку подій. Замість того, щоб запропонувати кардинально нові перспективні концепції і заявити принципово нову позицію на інтелектуальному ринку, аналітичні центри намагаються не виходити за межі норм середньоприйнятого, що також не створює додаткової реклами послуг.

Такій ситуації сприяє відсутність загальноприйнятих стандартів досліджень з єдиним доказовим апаратом та загальновизнаного етичного кодексу аналітика-прогнозиста. Як один із варіантів вирішення проблеми, є формування специфічного професійного співтовариства, яке буде використовувати певні загальноприйняті стандарти досліджень та оперувати єдиним доказовим апаратом. У разі формування подібного співтовариства експертам та консультантам буде простіше впливати як на формування цивілізованих норм політичного дискурсу в країні, так і стиль поведінки основних політичних гравців [8].

Відсутність чітких критеріїв науковості заважає чітко відрізнити професійний політичний аналіз від різноманітних містифікацій, головною метою яких є маніпуляція громадською свідомістю, а відсутність загальновизнаних “правила гри”, тобто етичного кодексу аналітика-прогнозиста сприяє суб'єктивізму та політичній заангажованості.

Остання проблема, яку ми виділили, – це “нерівноправність серед учасників публічної політики”. Так, можна помітити, що з боку громадськості неурядові аналітичні центри сприймаються як провідники державної політики, яким суспільство не довіряє і не надає належної підтримки в їхніх починаннях. З боку корпорацій відсутнє бачення ролі зовнішнього консультування за контрактом, у можливості вирішення деяких прикладних завдань інтелектуального профілю. На противагу західні “мозкові центри” вбачають свою роль у “формуванні контексту, де відбуваються дебати стосовно питань порядку денного, і ставлять за мету впливати на процес, де питання перетворюються на проблеми” [9].

Західні “фабрики думки” виступають в ролі презентанта результатів досліджень (з відповідними висновками та рекомендаціями), модератора комунікації в публічній політиці і консультанта інституціональної політики [10]. При тому, що

метою більшості неурядових аналітичних центрів, насамперед США, є комерційна діяльність та прибуток, кожна організація має власну стратегію розвитку та проектний менеджмент. Першочерговим завданням кожної такої організації завжди був завойований індивідуальний “імідж”, ім’я компанії та авторитет.

Висновки

Функціонування ефективної системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади дає змогу підвищити ефективність соціально-політичного розвитку, забезпечує прозорість політичних і економічних змін для запобігання зловживань та корупційних явищ.

Дослідивши діяльність урядових та неурядових аналітичних центрів, нами було виділено такі проблеми: автономність аналітичних центрів, позиція “бюрократичного апарату”, відсутність стабільного фінансування, залежність від ЗМІ, сезонність/ситуативність аналітико-консультативних послуг, відсутність презентаційних стратегій, відсутність загальноприйнятих стандартів досліджень з єдиним доказовим апаратом та загальновизнаного етичного кодексу аналітика-прогнозіста, нерівноправність серед учасників публічної політики.

Подальші перспективи дослідження можуть стосуватися дослідження особливостей інформаційно-аналітичного забезпечення органів місцевого самоврядування, зокрема у контексті діяльності експертних рад.

Література

1. Матвієнко О. В. Інформаційне забезпечення державного управління [Текст] : навч. посіб. / О. В. Матвієнко, М. Н. Цивін. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — С. 45.
2. Політична аналітика в державному управлінні [Текст] : навч. посіб. / С. О. Телешун, Ю. Г. Кальниш, І. В. Рейтерович [та ін.]. — К. : НАДУ, 2012. — 228 с.
3. Телешун С. О. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович // Вісник НАДУ [Текст]. — 2012. — № 4. — С. 185, 186.
4. Телешун С. О. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації [Текст] / Телешун С. О., Баронін А. С. — К. : Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2001. — С. 101.
5. Основи публічної політики та управління [Текст] : навч. посіб. / авт. кол.: С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович [та ін.]; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. н., проф. — К. : НАДУ, 2011. — С. 284.
6. Там само. — С. 285.
7. Телешун С. О. Моніторинг джерел інформації в системі державного управління [Текст] : навч. посіб. / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович ; за заг. ред. проф. С. О. Телешуна. — К. : НАДУ, 2009. — С. 10.
8. Основи публічної політики та управління... — С. 285.
9. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики [Текст] / В. Парсонс ; пер. з англ. — К. : Вид. дім “Кієво-Могилянська акад.”, 2006. — С. 152, 153.
10. Роль "think tanks" у формуванні політичного порядку денного [Електронний ресурс] / Center for Regional Policy Studies. — Режим доступу : <http://crps.sumynews.com/publications/item/41-rol-think-tanks-u-formuvanni-politychnogo-poryadku-dennogo.html>.

V. Palyoha

ACTUAL QUESTIONS OF INFORMATIVE AND PROGNOSTICATION PROVIDING IN STATE ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE

In the article analysed informative and prognostication providing of state administration. Was analysed basic problems informative and prognostication providing of state administration and possible ways of their decision.

Key words: state administration, administrative decisions, prognostications, informative and prognostication providing of, analytical organizations (“think tanks”), public politics.