

УДК 351.354.338

О. Л. Євмешкіна

кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ВИДИ ДЕРЖАВНИХ ПРОГНОЗІВ ЯК АКТУАЛЬНА ПРОБЛЕМА ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Розглянуто основні види державних прогнозів. Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України» в Україні розробляються прогнози лише середньострокові і короткострокові. Представлено приклад довгострокового прогнозування Європейського Союзу, який подається у вигляді ймовірних сценаріїв розвитку.

Ключові слова: прогнозування, державний прогноз, прогноз соціально-економічного розвитку, види державних прогнозів, короткостроковий прогноз, середньостроковий прогноз, довгостроковий прогноз.

Постановка проблеми. Становлення України як суверенної держави відбувається в умовах проведення великої кількості реформ. Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» передбачено впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Для цього необхідне розроблення низки державних прогнозів. В Україні державне прогнозування соціально-економічного розвитку відбувається на середньостроковий та короткостроковий період. Проблемним залишається питання забезпечення проведення довгострокових прогнозів розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття прогнозування досліджене в роботах М. Кондратьєва, І. Бестужева-Лади. Проблеми політичної аналітики і прогнозування досліджені в працях С. Телешуна, Ю. Кальниша, В. Матвієнка. Макроекономічне прогнозування досліджене С. Шумською. Питанням теорії і методики прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів присвятили свої праці А. Кольцов, Т. Федорова.

Мета статті – розглянути основні види прогнозів та існуючий досвід довгострокового прогнозування.

Виклад основного матеріалу. У державному стратегічному плануванні прогно-

зування є початковим етапом та передує розробці стратегії розвитку держави. За ознаками часового проміжку, охопленого прогнозом, науковці розрізняють такі види соціально-економічних прогнозів:

- 1) короткострокові – з часовим періодом до одного року;
- 2) середньострокові – з часовим періодом від одного до п'яти років;
- 3) довгострокові, що охоплюють часовий період від п'яти до 30–50 років і більше [4, с. 149].

За ознакою об'єкта прогнозування державні прогнози поділяють на такі основні різновиди: економічні, фінансово-економічні, соціальні, демографічні, науково-технічні, екологічні, зовнішньоекономічні [4, с. 150].

Однією з найважливіших теоретичних проблем прогнозування є побудова типології прогнозів. Останню можна будувати залежно від різних критеріїв і ознак: цілей, завдань, об'єктів, методів організації прогнозування тощо. До найважливіших із них належать: масштаб прогнозування, характер об'єкта, функція прогнозу.

Розрізняють три основних джерела прогнозованої інформації [3]:

- набутий досвід, що ґрунтується на знанні закономірностей проходження й розвитку досліджуваних явищ, процесів, подій;
- екстраполяція наявних тенденцій, закони розвитку яких відомі у минулому й сучасному;

– побудова моделей об'єктів прогнозування стосовно очікуваних або окреслених умов.

Відповідно прогнозування державного розвитку можна здійснювати такими способами:

– експертний, заснований на мобілізації професійного досвіду й інтуїції висококваліфікованих експертів для одержання прогнозів, що не мають кількісних характеристик. Цей спосіб застосовують, коли немає або недостатньо статистичних даних, не існує надійних методів оцінювання подій минулого, якщо в розвитку прогнозованих процесів передбачаються різкі зміни, про характеристики яких майже нічого невідомо;

– екстраполяція – вивчення минулого і сучасного розвитку об'єкта і перенесення закономірностей цього розвитку на майбутнє;

– моделювання – дослідження пошукових і нормативних моделей прогнозованого об'єкта у світлі очікуваних або окреслених змін його стану.

На думку вчених [7, с. 17–20], важливою складовою наукової бази довгострокового прогнозування є теорія передбачення М. Кондратьєва. Він вважає, що в основі передбачення лежить пізнання і використання закономірностей розвитку суспільства, тому свою теорію він заснував на трьох ступенях пізнання, що дістають вияв у трьох типах законів, які є теоретичною основою передбачення:

– закономірності статистики, що дають змогу обґрунтовано визначити пропорції соціально-економічної системи, які забезпечують її функціонування, збалансованість складових елементів;

– закономірності динаміки, що допомагають передбачити зміни в цій системі в різних фазах середньострокових, довгострокових і довгострокових циклів, тенденції взаємовпливу циклічних коливань у суміжних і віддалених сферах, час настання криз, обґрунтовано їх діагностувати і вибрати оптимальні шляхи виходу з них;

– закономірності соціогенетики, що дають можливість виявити внутрішню логіку саморозвитку суспільних систем, спадковість і мінливість в їхній динаміці, обґрунтовано проводити відбір корисних змін, які

адаптують систему до змін навколишнього середовища.

Основні положення теорії передбачення М. Кондратьєва стали підґрунтям для методології інтегрального макропрогнозування, що використовується при розробці довгострокових прогнозів. Методологія макропрогнозування будується на синтезі таких теорій [7, с. 19]:

– теорії передбачення та вчення про цикли, кризи та інновації М. Кондратьєва;

– цивілізаційного підходу і вчення про соціально-культурну динаміку П. Сорокіна, які дають змогу уникнути однобокого економізму, врахувати взаємозв'язок динаміки всіх елементів структури цивілізації, її генотип (соціодемографічний, природно-екологічний, інноваційно-технологічний, економічний, державно-політичний і соціокультурний);

– теорії ноосфери і вчення про раціональну коеволюцію суспільства і природи В. Вернадського та М. Моїсеєва, що дають змогу подолати глобальну енергоекологічну кризу й забезпечити сталий розвиток з урахуванням інтересів як сьогодення, так і майбутнього;

– балансового методу аналізу і макропрогнозування В. Леонтьєва, який висуває жорсткі вимоги до збалансованості пропонуваніх сценаріїв майбутнього соціально-економічного розвитку.

Довгострокове прогнозування здійснюється на основі оцінки стійких довгострокових тенденцій розвитку об'єкта в минулому та виявлення найбільш імовірного їхнього продовження в майбутньому. На відміну від короткострокового прогнозу, основне місце в довгостроковому прогнозуванні посідають обґрунтування та оцінка можливих альтернативних варіантів розвитку. Виключно важливу роль у цьому випадку відіграє інструментарій імітаційного моделювання, коли при визначенні майбутнього далеко не завжди слід намагатися відповісти на запитання, що буде конкретно і однозначно, а навпаки, треба показати, яким набором найбільш імовірних варіантів може бути представлене це віддалене майбутнє за умови дотримання тих чи інших заздалегідь заданих умов і передумов [2].

В Україні на законодавчому рівні прогнозування унормоване в понятті «держав-

не прогнозування соціально-економічного розвитку». В Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України», затвердженому 23 березня 2000 р. [8], державне прогнозування економічного й соціального розвитку 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 й соціального розвитку. Прогноз економічного й соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень державними органами, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів. Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України» [8] в Україні розробляється середньостроковий та короткостроковий прогноз.

Отже, наразі в Україні законодавчо не унормовано довгострокове прогнозування.

Прикладом довгострокового прогнозування є глобальний прогноз діяльності Європейського Союзу до 2050 р., що ґрунтується на таких параметрах:

- глобальні демографічні і соціальні виклики ;
- енергія і природні ресурси: їх безпека й ефективність, довкілля і зміна клімату;
- перспективні економіка і технології;
- геополітика і врядування;
- територіальна і мобільна динаміка;
- дослідження, освіта й інновації [9].

Такий довготривалий часовий період прогнозує розвиток за трьома ймовірними сценаріями.

Перший імовірний сценарій: «Якщо ніхто не дбає, і Європа розвивається без чіткого бачення». Економічне зростання буде залишатися нижчим, ніж у США і Китаї. Європа не в змозі використати свій потенціал й інновації і, як наслідок, втрачає свої позиції в глобальній конкурентоспроможності серед інших країн світу.

Другий імовірний сценарій «Європа під загрозою: роздрібнена Європа». Цей сце-

нарії передбачає глобальне економічне зниження, подальше збільшення операційних витрат і все більшу перевантаженість інфраструктури. Діапазон серйозних геополітичних ризиків пролягає в появі будь-яких конфліктів низької інтенсивності – громадянських війн, ядерних конфліктів і радикалізацію урядів у розвиненій демократії. ЄС рухається до розпаду, викликаного можливим швидким економічним зростанням однієї або декількох держав-членів та їх інтеграцією в рамках ЄС. Не беруться до уваги явища зміни клімату і їх наслідки.

Третій імовірний сценарій: «ЄС – ренесанс: подальша європейська інтеграція». У цьому сценарії глобальна безпека буде досягнута з загальним дотриманням прав людей і верховенства права [9].

Щоб здійснити довгостроковий державний прогноз, потрібно проаналізувати поточний стан розвитку держави, розробити прогноз і рекомендації щодо покращення ситуації. Технологія формування довгострокового прогнозу вимагає формалізації визначень, уявлень і оцінок, що призведе до створення моделей і сценаріїв вихідних даних. У рамках побудови прогнозу здійснюється: визначення найбільш перспективних сфер розвитку держави; розробка планів розвитку (дорожніх карт); створення бази інфраструктури для забезпечення актуалізації державного прогнозу на постійній основі; прогноз ключових ресурсів; довгострокове розроблення стратегії.

Якщо довгостроковий прогноз повинен відображати стратегію розвитку держави на довгостроковий період, то у середньострокових прогнозах конкретизуються основні напрями стратегічного розвитку на період до п'яти років. За допомогою середньострокового прогнозу здійснюється коригування довгострокової стратегії. Перехід від середньострокового до довгострокового планування полягає в необхідності розмежування цільових концепцій для середньострокової і довгострокової перспектив. Середньострокова концепція соціально-економічного розвитку фіксує такі, що склалися, або запрограмовані тенденції з передбачуваними формами вирішення внутрішніх соціально-економічних проблем. Підготовка загальної цільо-

вої концепції є важливою умовою дієвості комплексних планів соціально-економічного розвитку. Розробка довгострокової цільової концепції має зміст за наявності перспективної схеми розміщення продуктивних сил країни [5, с. 32].

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України» [8] в Україні розробляється середньостроковий та короткостроковий прогноз. Прогноз економічного й соціального розвитку України на середньостроковий період розробляється на п'ять років. У цьому прогнозі повинні бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку країни за попередній період та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їхній вплив на економіку країни;
- оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогнозованому періоді на розвиток економіки і соціальної сфери;
- цілі та пріоритети економічного й соціального розвитку в середньостроковому періоді та пропозиції щодо напрямів державної політики у цей період;
- прогноз кон'юнктури на внутрішніх та зовнішніх ринках стратегічно важливих видів товарів та послуг;
- основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного й соціального розвитку, в тому числі в розрізі галузей економіки областей, міста Києва;
- висновки щодо тенденцій розвитку економіки країни протягом середньострокового періоду.

Прогноз економічного й соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щорічно на наступний рік. У ньому мають бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий та поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їхній вплив на економіку країни;
- оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогнозованому періоді на розвиток економіки і соціальної сфери;

– основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного й соціального розвитку, в тому числі в розрізі галузей економіки областей, міста Києва;

– висновки щодо розвитку економіки країни у наступному році.

Показники прогнозу економічного й соціального розвитку України на короткостроковий період використовуються для розроблення державних цільових програм та для оцінки надходжень і формування показників державного бюджету України.

Для складання прогнозу на довгостроковий період особливо важливим є вплив сучасного розвитку на майбутні тенденції зростання.

Основними вимогами та проблемами під час розроблення технологій прогнозування соціально-економічного розвитку є:

- виконання прийнятих у прогностиці принципів системності, узгодженості, варіантності, безперервності, верифікаційності (тобто ймовірності, точності, обґрунтованості) та рентабельності прогнозів;
- орієнтація на домінуючий вибір нормативного виду прогнозів, за яких прогнозовані показники визначають залежно від співвідношення фактичних і нормативних (ретроспективних і перспективних) значень внутрішніх і зовнішніх чинників;
- використання абсолютних і відносних показників, що відбивають динаміку зміни значень параметрів прогнозованих об'єктів;
- встановлення оптимальної довжини бази й упередження прогнозу.

Здійснення економічного й соціального прогнозування припускає вивчення загального потенціалу України (регіону, галузі, підприємства). Учасники державного прогнозування і розробки програм економічного й соціального розвитку України – органи державної влади, що розробляють, затверджують і виконують прогнозні і програмні документи економічного й соціального розвитку, а саме: Кабінет Міністрів України, уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування.

Довгостроковий державний прогноз економічного й соціального розвитку Укра-

їни розробляється на 10–15 років і уточнюється кожні п'ять років. У ньому повинні бути: припущення про зовнішньоекономічну ситуацію і внутрішню економічну політику; аналіз економічного й соціального розвитку країни за минулі роки; прогнозні макроекономічні показники (ВВП, рівень інфляції, реальна заробітна плата, рівень безробіття, дефіцит бюджету у відсотках до ВВП, зовнішньоторговельне сальдо, зовнішній борг); висновки про головні тенденції розвитку економіки в довгостроковому періоді.

Прогноз економічного й соціального розвитку України на середньостроковий період розробляється на 5 років.

Державний прогноз економічного й соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щорічно на наступний рік. Показники цього прогнозу використовуються для оцінки надходжень і формування показників державного бюджету України [6].

Така класифікація прогнозів характеризує систему соціально-економічного прогнозування з функціонального погляду. Система прогнозів за проблемною ознакою повинна передбачати: прогнози наслідків від реалізації окремих рішень управлінських органів та можливого й імовірного настання визначених подій у країні. За організаційною ознакою система прогнозів повинна охоплювати складання державного прогнозу економічного й соціального розвитку країни, прогнозів окремих виробничих, управлінських і територіальних структур. Елементи різних прогнозів можна розробляти окремо, однак зведені в узагальнений прогноз економіки країни, вони повинні взаємно доповнювати один одного [1].

Висновки і пропозиції. Отже, за ознаками часового проміжку, охопленого прогнозом, розрізняють такі види соціально-економічних прогнозів:

1) короткострокові – з часовим періодом до одного року;

2) середньострокові – з часовим періодом від одного до п'яти років;

3) довгострокові, що охоплюють часовий період від п'яти до 30–50 років і більше.

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення про-

грам економічного й соціального розвитку України» в Україні розробляються прогнози лише середньострокові і короткострокові. Наразі відсутнє довгострокове прогнозування і планування, їх технологія, перелік та зміст довгострокових прогнозів.

Існує приклад довгострокового прогнозування Європейського Союзу, представлений у вигляді ймовірних сценаріїв розвитку.

Список використаної літератури:

1. Головні групи прогнозів розвитку держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zavantag.com/docs/3209/index-95499-1.html?page=9>.
2. Довгострокове прогнозування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://stud.com.ua/24992/ekonomika/dovgostrokove_prognozuvannya.
3. Методологія прогнозування соціально-економічних процесів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://studopedia.su/10_35733_metodologiya-prognozuvannya-sotsialno-ekonomichnih-protsesiv.html.
4. Прогнозирование будущего: новая парадигма / Под ред. Г. Фетисова, В. Бондаренко. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. – 283 с.
5. Прогнозирование социально-экономического развития региона: вопросы теории и методики / Отв. ред. А. Кольцов, Т. Федорова. – М. : Издательство «Наука», 1981. – 177 с.
6. Соціально-економічне прогнозування: функції, принципи та методи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1332062453200/ekonomika/sotsialno-ekonomichne_prognozuvannya_funktsiyi_printsipi_metodi.
7. Шумська С. Макроекономічне прогнозування : [навч. посібник] / С. Шумська. – К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2015. – Ч. 1. – 176 с.
8. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000. – № 25. – Ст. 195.
9. Global Europe 2050. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 2012. – 158 р.

Евмешкина Е. Л. Виды государственных прогнозов как актуальная проблема государственного стратегического планирования

Рассмотрены основные виды государственных прогнозов. Согласно Закону Украины «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины» в Украине разрабатываются среднесрочные и краткосрочные прогнозы. Приведен пример долгосрочного прогнозирования Европейского Союза, который состоит из вероятных сценариев развития.

Ключевые слова: прогнозирование, государственный прогноз, прогноз социально-экономического развития, виды государственных прогнозов, краткосрочный прогноз, среднесрочный прогноз, долгосрочный прогноз.

Yevmieshkina O. Forms of government forecasts as the actual problem of the state strategic planning

The main type of state forecasts is considered. According to the Law of Ukraine "On State Forecasting and programs and the development of economic and social development of Ukraine" developed forecasts only medium and short term in Ukraine. The example of long-term forecasting in European Union, which consist some probable scenarios is analyzed.

Key words: forecasting, public forecast, forecast socio-economic development, types of government forecasts, short-term forecast, mid-term forecast, long-term forecast.