

Олена ЄВМЕШКІНА
*Національна академія державного управління
при Президенті України*

РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЇ ПРОГНОЗУВАННЯ НА РІЗНИХ РІВНЯХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглядаються особливості прогнозування на державному, центральному і регіональному рівнях. Встановлюється, що з огляду на функції органів державної влади галузевого рівня прогнозування на цьому рівні спрямовується на формування державного бачення щодо визначення і впровадження державної політики в різних галузях. Доводиться, що головна особливість регіонального прогнозу полягає у функціональній гнучкості, що визначається як можливість переходу до формулювання міжгалузевих проблем за наявності базового прогнозу фактичних тенденцій. При цьому середньострокові прогнозні розробки є базою для формування багатоваріантного довгострокового прогнозу, де в основі більшості варіантів лежать не обмежені коливання вихідних даних, а варіанти кінцевих цільових настанов, що мають явно виражений соціально-економічний зміст.

Ключові слова: прогнозування, прогноз, державний рівень, галузевий рівень, регіональний рівень.

Olena Yevmieshkina. Implementation of the prediction function at the different levels of public administration

The features of forecasting at the national, sectorial and regional levels are considered. The forecasting on the sectorial level is formation state vision of implementation of public policy in different sectors according to public authorities' functions. It is proved that the main peculiarity of a regional forecast is the functional mobility. It is determined as a possibility of the transition to formulating of the intersectional problems in the presence of base forecasting of actual trends. The medium-term forecasts are the base for multiple long-term forecasts with social-economy results targets.

Key words: forecasting, forecast, state level, sectorial level, regional level.

Особливе значення прогнозування полягає в тому, що на основі передбачення змін суспільного життя можна будувати стратегічне бачення. Будучи початковим етапом процесу державного стратегічного планування, прогнози впливають на побудову стратегії розвитку держави, допомагають запобігти або звести до мінімуму небажані наслідки розвитку тих чи інших процесів у майбутньому на основі прогнозних висновків. Теоретичний аналіз прогнозування передбачає визначення особливостей його здійснення на державному, галузевому та регіональному рівнях.

Дослідженню проблем прогнозування приділена увага багатьох науковців. А. І. Сухоруков досліджував проблеми моделювання та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України [10]. Економічні аспекти прогнозування розвитку територій досліджували Ю. П. Шаров, О. Ю. Бобровська, М. А. Латинін [7]. Підходи до вивчення майбутнього сучасного американського футуролога Елвіна Тоффлера ґрунтуються на припущенні, що майбутнє не можна визначити наперед, воно не зумовлене повністю технологічним прогресом і його не можна проаналізувати [11]. Проте невирішеними залишаються питання особливостей прогнозування на державному, галузевому та регіональному рівнях.

Метою статті є визначення особливостей прогнозування на державному, галузевому та регіональному рівнях.

Для визначення цілей державного стратегічного планування має застосовуватися система прогнозів, зокрема демографічних, соціальних, економічних, прогнозів науково-технічного прогресу, природних ресурсів та інших, тобто всіх видів сфер розвитку суспільства. У процесі прогнозування на державному рівні формується

стратегічне бачення розвитку держави на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективи. Крім того, на цьому рівні узгоджуються прогнози центрального та регіонального рівнів. Тому прогнозування на державному рівні здійснюється на основі дослідження світових тенденцій і тенденцій розвитку держави. Розроблений прогноз державного рівня визначає напрями прогнозування на центральному і регіональному рівнях.

Підгрунтям для аналізу тенденцій та розроблення прогнозів державного рівня можуть стати основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави, визначені в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [1]. Зокрема, основні засади внутрішньої політики такі: розбудова державності; розвиток місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів; формування інститутів громадянського суспільства; національна безпека і оборона; розвиток економічної, соціальної, екологічної, гуманітарної сфери та сфери техногенної безпеки. Основними засадами зовнішньої політики є:

- забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права;

- забезпечення дипломатичними та іншими засобами і методами, передбаченими міжнародним правом, захисту суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, її політичних, економічних, енергетичних та інших інтересів;

- використання міжнародного потенціалу для утвердження і розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, її сталого економічного розвитку;

- створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку української нації, її економічного потенціалу, історичної свідомості, національної гідності українців, а також етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності громадян України всіх національностей;

- утвердження провідного місця України в системі міжнародних відносин, зміцнення міжнародного авторитету держави;

- сприяння міжнародному миру і безпеці у світі, участь у всеосяжному політичному діалозі для підвищення взаємної довіри держав, подолання традиційних і нових загроз безпеці;

- поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору з метою досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства в цій організації;

- підтримка зміцнення ролі міжнародного права в міжнародних відносинах, забезпечення дотримання та виконання чинних, вироблення нових принципів і норм міжнародного права;

- запобігання конфліктам у регіонах, що межують з Україною, та врегулювання наявних конфліктів;

- забезпечення захисту прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном;

- створення сприятливих умов для задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами України, підтримання з ними сталих зв'язків;

- забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі;

- підтримка розвитку торговельно-економічного, науково-технічного та інвестиційного співробітництва України з іноземними державами на засадах взаємної вигоди;

- забезпечення інтеграції економіки України у світову економічну систему з метою повноцінного економічного розвитку, підвищення добробуту населення країни;

– розширення міжнародного співробітництва з метою залучення іноземних інвестицій, новітніх технологій та управлінського досвіду в національну економіку в інтересах її реформування, модернізації та інноваційного розвитку;

– підтримка інтеграції України у світовий інформаційний простір.

Розроблені засади внутрішньої і зовнішньої політики можуть бути основою для здійснення прогнозування на державному рівні.

Прогноз на галузевому рівні є необхідною складовою частиною процесу державного стратегічного планування та розробки державної політики.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (Уряд України). Він здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади. До основних функцій Кабінету Міністрів України належить здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави. Він спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина [4].

Система центральних органів виконавчої влади є складовою частиною системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, є:

1) визначення пріоритетних напрямів розвитку;

2) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики тощо [5].

Галузевий рівень системи державного стратегічного планування відображений у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, що базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України [4]. Також Кабінет Міністрів України розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проекти загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку, охорони довкілля та інші. Одночасно зі звітом про виконання Державного бюджету України за минулий рік подає Верховній Раді України звіти про виконання загальнодержавних програм.

Отже, з огляду на функції органів державної влади центрального рівня прогнозування на цьому рівні спрямовується на формування державного бачення щодо визначення і впровадження державної політики в різних галузях. До сфер прогнозування на галузевому рівні можна віднести сфери, у яких Законом України «Про Кабінет Міністрів України» визначено основні повноваження Кабінету Міністрів України. Це сфери економіки та фінансів, соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, зовнішньої політики, національної безпеки та обороноздатності, державного управління та державної служби [4].

Політика, розроблена на галузевому рівні, повинна впроваджуватися і на регіональному рівні. Регіон розуміють як частину території країни, яка характеризується комплексом властивих їй природно-географічних, економічних та інших ознак [9, с. 10]. Розвитком регіону доцільно вважати такий режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку характеристик якості життя за рахунок сталого і збалансованого відтворення соціального, економічного, ресурсного й екологічного потенціалів території. Проте достатньо тривалу збалансованість регіонального розвитку у відкритій економіці забезпечити майже неможливо, оскільки, якщо розглядати регіон як підсистему,

Public administration mechanisms

повністю відкриту для системи – держави, збалансованість такої підсистеми залежить від збалансованості системи вищого ієрархічного рівня, тобто державного [8, с. 36 – 37].

Метою прогнозування на регіональному рівні є розроблення державної регіональної політики, визначеної законодавством як система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності. Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання. Пріоритетами державної регіональної політики є:

1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;

2) зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;

3) формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій;

4) стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір, подолання міжрегіонального відчуження;

5) визначення проблемних територій у регіонах та реалізація державних заходів щодо вирішення проблем;

6) створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища шляхом урахування екологічного складника у стратегіях регіонального розвитку, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля в регіонах;

7) запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних програм і проектів;

8) формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики;

9) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування;

10) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному [2].

Загальною особливістю прогнозування на регіональному рівні є формування концепції участі регіону в життєдіяльності держави. Тут має значення територіальний аспект прогнозування і планування. Як підсистема єдиного соціально-економічного комплексу регіон характеризується, з одного боку, жорсткими функціональними зв'язками з іншими частинами комплексу (державної соціально-економічної системи), а з іншого – відносною самостійністю, що зростає в міру концентрації на його території технологічно взаємопов'язаних виробництв. Ця обставина визначає обмеженість діапазону регіональних прогнозів інтересами і тенденціями розвитку держави в цілому.

Принципову схему системи моделей представлено комплексом декількох взаємопов'язаних блоків: блок прогнозу узагальнених показників економічної динаміки, блоки галузей і міжгалузевих комплексів, блоки галузей невикористаної

сфери, блок прогнозу життєвого рівня населення, система балансів (міжгалузевий баланс виробництва і розподіл суспільного продукту, баланс фондів, баланс трудових ресурсів, баланс доходів і витрат населення та ін.) [6, с. 18].

Регіональний прогноз не повинен дублювати галузевий. Головна його особливість полягає у функціональній гнучкості, що визначається як можливість переходу до формулювання міжгалузевих проблем за наявності базового прогнозу фактичних тенденцій. При цьому середньострокові прогнозні розробки є базою для формування багатоваріантного довгострокового прогнозу, де в основі більшості варіантів лежать не обмежені коливання вихідних даних, а варіанти кінцевих цільових настанов, що мають явно виражений соціально-економічний зміст [6, с. 18].

Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку побудовані на принципах, прийнятих у світовій практиці при розробленні стратегічних документів. Принципами розробки регіональних стратегій визначено:

– стратегічний план розвитку регіону визначає цілі, завдання, пріоритети, напрями сталого розвитку;

– стратегія розвитку регіону містить перелік першочергових пріоритетних завдань;

– формування стратегічних пріоритетів сталого розвитку відбувається на основі загальнодержавних пріоритетів, оцінки конкурентних переваг, обмежень, загроз і проблем розвитку кожного регіону [3].

Отже, прогнозування на державному, центральному і регіональному рівнях має свої особливості. У процесі прогнозування на державному рівні формується стратегічне бачення розвитку держави на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективи.

Підґрунтям для аналізу тенденцій та розроблення прогнозів державного рівня можуть стати основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави, визначені в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». Відповідно до цього для розроблення прогнозів державного рівня необхідно вивчати стан та тенденції розвитку в таких сферах, як: розбудова державності; розвиток місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів; формування інститутів громадянського суспільства; національна безпека і оборона; економічна; соціальна; екологічна та сфера техногенної безпеки; гуманітарна.

З огляду на функції органів державної влади галузевого рівня прогнозування на цьому рівні спрямовується на формування державного бачення щодо визначення і впровадження державної політики в різних галузях.

Головна особливість регіонального прогнозу полягає у функціональній гнучкості, що визначається як можливість переходу до формулювання міжгалузевих проблем за наявності базового прогнозу фактичних тенденцій. При цьому середньострокові прогнозні розробки служать базою для формування багатоваріантного довгострокового прогнозу, де в основі більшості варіантів лежать не обмежені коливання вихідних даних, а варіанти кінцевих цільових настанов, що мають явно виражений соціально-економічний зміст.

Перспективою подальших розвідок у цьому напрямі є аналіз методологічних підходів до державного стратегічного планування.

Список використаних джерел / List of references

1. **Про засади** внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411 // Відом. Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527 [Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky : Zakon Ukrainy vid 1 lyp. 2010 r. № 2411 // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2010. – № 40. – St. 527].

2. **Про засади** державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156 // Відом. Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90 [Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky : Zakon Ukrainy vid 5 liut. 2015 r. № 156 // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2015. – № 13. – St. 90].

3. **Про затвердження** Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку : Наказ Міністерства економіки з питань Європейської інтеграції від 29 лип. 2002 р. № 22. – Режим доступу : <http://www.zakon-i-normativ.info> [Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo formuvannia rehionalnykh stratehii rozvytku : Nakaz Ministerstva ekonomiky z pytan Yevropeiskoi intehratsii vid 29 lyp. 2002 r. № 22. – Rezhym dostupu : <http://www.zakon-i-normativ.info>].

4. **Про Кабінет** Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794 // Відом. Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222 [Pro Kabinet Ministriv Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 27 liut. 2014 r. № 794 // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2014. – № 13. – St. 222].

5. **Про центральні** органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166 // Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385 [Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady : Zakon Ukrainy vid 17 berez. 2011 r. № 3166 // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2011. – № 38. – St. 385].

6. **Прогнозирование** социально-экономического развития региона: вопросы теории и методики / отв. ред. А. В. Кольцов, Т. А. Федорова. – М. : Наука, 1981. – 177 с. [Prognozirovanie sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regiona: voprosy teorii i metodiki / отв. red. A. V. Koltsov, T. A. Fedorova. – М. : Nauka, 1981. – 177 s.].

7. **Прогнозування** розвитку територій. Економічне прогнозування : навч. посіб. / Ю. П. Шаров, О. Ю. Бобровська, М. А. Латинін [та ін.] ; за заг. наук. ред. М. М. Білінської ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Проект «Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України». – Київ : К.І.С., 2014. – 128 с. [Prohnozuvannia rozvytku terytorii. Ekonomichne prohnozuvannia : navch. posib. / Yu. P. Sharov, O. Yu. Bobrovska, M. A. Latynin [ta in.] ; za zah. nauk. red. M. M. Bilynskoi ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Proekt «Rozbudova spromozhnosti do ekonomichno obgruntovanoho planuvannia rozvytku oblastei i mist Ukrainy». – Kyiv : K.I.S., 2014. – 128 s.].

8. **Регіональне** управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2014. – 740 с. [Rehionalne upravlinnia : pidruchnyk / za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka [ta in.]. – Kyiv : NADU, 2014. – 740 s.].

9. **Ресурсний** потенціал регіону : навч. посіб. / авт.-упоряд. : М. К. Орлатий [та ін.] ; за заг. ред. М. К. Орлатого. – Київ : НАДУ, 2014. – 724 с. [Resursnyi potentsial rehionu : navch. posib. / avt.-uporiad. : M. K. Orlatyi [ta in.] ; za zah. red. M. K. Orlatoho. – Kyiv : NADU, 2014. – 724 s.].

10. **Сухоруков А. І.** Моделирование та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України : монографія / А. І. Сухоруков, Ю. М. Харазішвілі ; Нац. ін-т стратег. дослідж. – Київ : НІСД, 2012. – 366 с. [Sukhorukov A. I. Modeliuvannia ta prohnozuvannia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv Ukrainy: monohrafiia / A. I. Sukhorukov, Yu. M. Kharazishvili ; Nats. in-t strateh. doslidzh. – Kyiv : NISD, 2012. – 366 s.].

11. **Тоффлер Э.** Шок будущего : пер. с англ. / Э. Тоффлер. – М. : АСТ, 2002. – 557 с. [Toffler E. Shok buduschego : per. s angl. / E. Toffler. – М. : АСТ, 2002. – 557 s.].

Надійшла до редколегії 28.11.16