

О. Л. Євмєшкіна

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

ПОНЯТТЯ ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПРОГНОЗУВАННЯ Й ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

У статті проаналізовано стан наукового дослідження поняття прогнозування як найважливішої процедури державного стратегічного планування. Розглянуто принципи державного прогнозування. Прогнози, пов'язані з державним стратегічним плануванням, повинні розроблятися як сукупність, що утворює цілісну систему.

Ключові слова: прогнозування, прогноз, стратегічний прогноз, державне прогнозування, принципи державного прогнозування.

Постановка проблеми. Прогнозування як основний інструмент формування стратегічного бачення є необхідним у процесі державного стратегічного планування. Воно дає змогу передбачити суспільні процеси, соціальні явища, тенденції розвитку держави, побудувати сценарії майбутнього. Побудова якісного прогнозу активно впливає на розробку ефективних стратегічних документів державного стратегічного планування. З метою отримання повного теоретичного уявлення про процеси державного стратегічного планування необхідно здійснити аналіз поняття прогнозування та з'ясувати їх взаємозв'язок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття прогнозування розглянуто в роботах багатьох вітчизняних та іноземних авторів. У нашій публікації певним чином враховано думки таких зарубіжних і вітчизняних науковців – практиків прогнозування, як М.Д. Кондратьєв (який заклав основи теорії прогнозування), І.В. Бестужев-Лада, а також дослідників проблем політичної аналітики й прогнозування С.О. Телешуна, Ю.Г. Кальниша. У роботах В.Д. Бакуменка та Л.Г. Штики досліджено понятійний апарат системи прогнозування. В.Я. Матвієнко розкрив поняття прогностики та прогнозування, їх види, методи й інструменти.

Важливого значення набуває вироблення наукових засад прогнозування, що потребує узагальнення наявних теоретичних напрацювань із відповідних питань.

Мета статті. На основі аналізу поняття прогнозування, дослідженого в працях науковців,

необхідно розглянути зв'язок прогнозування та державного стратегічного планування.

Виклад основного матеріалу. Основи теорії наукового прогнозування закладено в 1920-х роках М.Д. Кондратьєвим. На його думку, оскільки прогноз полягає в обґрунтованому умовиводі від сучасних наявних подій до подій невідомих, які ще не настали, то він можливий лише в тому разі, якщо між подіями існує необхідний причинний зв'язок [3, с. 518].

У «Словнику системного аналізу в державному управлінні» поняття «прогноз» розглядається як імовірна науково обґрунтована думка про перспективи, можливі стани того чи іншого явища в майбутньому та про альтернативні шляхи й терміни їх здійснення. Як правило, виділяють нормативні прогнози, які визначають шляхи й строки досягнення можливих станів, що приймаються як мета, і пошукові прогнози, які визначають можливі стани системи в майбутньому. Прогноз – це вислів, що фіксує в термінах певної мовної системи ту чи іншу подію, яка, на думку В.А. Лисичкіна, відповідає таким умовам: 1) у момент висловлювання не можна однозначно визначити істинність чи помилковість вислову; 2) має містити вказівку на інтервальный час і місце здійснення прогнозованої події; 3) цей інтервал має бути закритим і кінцевим; 4) у момент висловлювання має існувати спосіб верифікації (можна вказати на такий спосіб або метод прогнозу); 5) має існувати (можна вказати) спосіб апріорної оцінки ймовірності появи прогнозованої події; 6) має існувати (можна вказати) спосіб перевірки [8].

У найбільш загальному вигляді прогноз як атрибут суспільного розвитку фокусується в ключових моментах життєдіяльності людини та суспільства: у формуванні системи інтересів, плануванні дій, прийнятті рішень, у заходах управлінського характеру [9]. Прогнозування можна розглядати також як процес формотворення сценаріїв чи моделей цивілізаційного розвитку на основі переробки значної кількості соціальної інформації. Загалом кібернетичний компонент прогнозування є його суттєвою характеристикою, що має універсальний характер.

Як правило, поняття прогнозування вчені тісно пов'язують із соціальною сферою. На думку С.О. Телешуна, термін «прогноз» означає передбачення змін у розвитку та результатів певних подій, явищ, процесів на основі отриманих даних. Прогнозування – це розробка прогнозу, процес вироблення нового знання про майбутнє на основі знань про минуле й сьогодення. Прогнозування зазвичай розуміють у широкому та вузькому значеннях. У широкому розумінні це вироблення ймовірного судження про стан якого-небудь явища в майбутньому, а у вузькому – спеціальне наукове дослідження перспектив розвитку якого-небудь явища, причому переважно з кількісними й більш-менш визначеними оцінками. Кожен прогноз розробляється з метою уникнути небажаних результатів ймовірного розвитку подій і прискорити ймовірний розвиток у бажаному напрямі, а також із метою пристосуватись до неминучого. Тому прогнозування в соціальній сфері як одна з форм наукового передбачення перебуває у взаємозв'язку із цілепокладанням, плануванням, програмуванням, проектуванням та, зрештою, управлінням [5, с. 191, 192].

І.В. Бестужев-Лада наводить загальне поняття, що об'єднує всі різновиди отримання інформації про майбутнє, – передбачення, яке поділяється на наукове й ненаукове (інтуїтивне, буденне, релігійне тощо). Наукове передбачення засноване на знанні закономірностей розвитку природи, суспільства, мислення.

Передбачення має на увазі опис можливих або бажаних перспектив, станів, вирішень проблем майбутнього. Воно пов'язується з вирішенням цих проблем, з використанням інформації про майбутнє для цілеспрямованої діяльності особистості й суспільства. Передбачення виливається у форму прогнозування, що є науковим дослідженням, предметом якого виступають перспективи розвитку явищ. Прогноз визначається як ймовірнісне науково обґрунто-

ване судження про перспективи, можливі стани того чи іншого явища в майбутньому та про альтернативні шляхи й терміни їх здійснення [1].

На думку В.Я. Матвієнка, в основі прогнозу лежить наукове передбачення. Наукове передбачення спирається на фундамент систематичного науково-теоретичного аналізу закономірностей та умов їх реалізації [4, с. 29]. Прогнозування означає соціальне наукове дослідження, предметом якого є перспективи розвитку явища [4, с. 40]. Як процеси розробки прогнозів, цілей, планів, програм, проектів, організаційних рішень серед передбачення, цілепокладання, проектування, програмування вчений визначає також планування – проєкцію в майбутнє людської діяльності для досягнення встановленої цілі.

В основі прогнозування лежать три взаємодоповнюючі джерела інформації про майбутнє:

- оцінка перспектив розвитку, майбутнього стану прогнозованого явища на основі досвіду, найчастіше за допомогою аналогії з досить відомими подібними явищами й процесами;

- екстраполяція тенденцій, закономірності розвитку яких у минулому й сьогодні добре відомі;

- модель майбутнього стану того чи іншого явища, процесу [1].

Відповідно до цього існують три взаємодоповнюючі способи розробки прогнозів:

- 1) анкетування (інтерв'ювання, опитування) – опитування населення, експертів із метою впорядкувати, об'єктивувати суб'єктивні оцінки прогнозного характеру; особливе значення мають експертні оцінки; опитування населення в практиці прогнозування застосовуються поки що порівняно рідко;

- 2) екстраполяція та інтерполяція (виявлення проміжного значення між двома відомими моментами процесу) – побудова динамічних рядів розвитку показників прогнозованого явища впродовж періодів встановлення прогнозу в минулому та попередження прогнозу в майбутньому (ретроспекція й проспекція прогнозних розробок);

- 3) моделювання – побудова пошукових і нормативних моделей з урахуванням ймовірних або бажаних змін прогнозованого явища на період попередження прогнозу за наявними прямими чи непрямыми даними про масштаби й напрями змін [1].

В Україні на законодавчому рівні визначено поняття «державне прогнозування економічно-

го та соціального розвитку». Згідно із Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року 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 та соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень державними органами, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів [11].

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» державне прогнозування засновується на таких принципах:

– принципі цілісності, який забезпечується розробкою взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- й середньостроковий періоди та на більш тривалий період;

– принципі об'єктивності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного й соціального розвитку розробляються на основі даних органів державної статистики, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері економічного й соціального розвитку, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних з офіційних видань Національного банку України;

– принципі науковості, який забезпечується розробкою прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування й розроблення програм економічного та соціального розвитку;

– принципі гласності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного й соціального розвитку є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб'єк-

тів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності;

– принципі самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розробку, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування та розробка програм економічного й соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– принципі рівності, який полягає в дотриманні прав і врахуванні інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності;

– принципі дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розробку прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку з огляду на необхідність забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики й економічної безпеки держави [11].

В.Я. Матвієнко виділяє принцип безперервності прогнозу, який полягає в тому, що за кожним прогнозом необхідно вести систематичне стеження з метою оцінки збігу з дійсністю для кожного нового моменту часу та заміни його новим прогнозом, якщо цей прогноз утратив силу передбачення.

Принцип активності означає, що прогноз можна використати як засіб соціального впливу на перебіг соціальних процесів [4, с. 58].

На думку С.О. Телешуна, система прогнозування повинна відповідати таким принципам, як безперервність (мати постійний характер), комплексність (паралельне ведення прогнозованих досліджень різних рівнів), співмірність прогнозованих завдань і наявних ресурсів, наявність зворотного зв'язку (перевірка сформульованих прогнозів практикою, аналіз усіх випадків підтвердження й спростування практикою прогнозованих висновків, корегування на цій основі решти прогнозів, а також прогнозованих методик) [10, с. 81].

У науці диференціюються поняття прогнозування та планування. Якщо прогнозування спрямоване на визначення можливого майбутнього, то планування передбачає формування

того, яким має бути майбутнє. У цьому сенсі прогноз є елементом введення в процес планування [2, с. 104].

Досліджуючи взаємозв'язок прогнозування та державного стратегічного планування, важливо зазначити, що серед різновидів прогнозування також виділяють стратегічне прогнозування, зміст якого полягає в розробці довгострокових і середньострокових прогнозів. Під стратегічним прогнозом розуміють емпіричне чи науково обґрунтоване судження про можливі стани об'єкта прогнозування в майбутньому, альтернативні шляхи та терміни досягнення цих станів. Стратегічні прогнози мають на меті передбачення найважливіших характеристик (параметрів) формування керованих об'єктів у середньостроковій і довгостроковій перспективі. Стратегічний прогноз передбачає бажаний майбутній стан та містить перелік принципів і моделей поведінки, що сприятимуть його досягненню.

У свою чергу стратегічний прогноз відрізняється також від стратегічного плану. Останній виходить із чітких зафіксованих і перевічених тенденцій, а як підґрунтя використовує конкретні завдання й моделі поведінки. План зазвичай володіє низьким рівнем адаптивності та потребує нової розробки зі зміною умов. Стратегічний прогноз є більш абстрактним та оперативніше задає межі можливої поведінки акторів, ніж їх чітку модель [7].

Процес державного стратегічного планування передбачає обрання пріоритетів, визначення цілей і напрямів розвитку держави (з урахуванням наявних ресурсів), розроблення й виконання взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку. Цей процес тісно пов'язаний із прогнозуванням, що є найважливішою процедурою державного стратегічного планування.

М.Д. Кондратьєв стверджував, що плани майбутнього господарства мають тісний зв'язок із передбаченням майбутнього, перспективи плану є не лише директивою, а й водночас передбаченням. План без передбачення немає жодного сенсу. У пізнанні майбутнього необхідно спиратись на закономірності статистики, циклічної динаміки й соціогенетики [6, с. 138; 3, с. 511].

У проекті Закону України «Про державне стратегічне планування» державне прогнозування визначається як функція державного управління з науково обґрунтованого передба-

чення напрямів розвитку країни, окремих видів економічної діяльності та адміністративно-територіальних одиниць у майбутньому з урахуванням сценарних умов розвитку на прогнозний період [12].

Прогнози, пов'язані з державним стратегічним плануванням, повинні розроблятися у взаємопов'язаній сукупності, що утворює цілісну систему. Така система має бути багаторівневою, об'єднаною комплексом прогнозів, оскільки система стратегічних документів державного стратегічного планування має ієрархічну структуру й взаємопов'язаність. Доцільно було б ввести в науковий обіг поняття «державний стратегічний прогноз», під яким розуміється процес розробки нового знання про майбутній стан розвитку держави.

Висновки і пропозиції. Таким чином, прогнозування в працях науковців розглядається як процес вироблення нового знання про майбутнє на основі знань про минуле й сьогодення.

В основі прогнозування лежать три взаємодоповнюючі джерела інформації про майбутнє: а) оцінка перспектив розвитку, майбутнього стану прогнозованого явища на основі досвіду; б) екстраполяція тенденцій; в) модель майбутнього стану того чи іншого явища, процесу.

В Україні на законодавчому рівні визначено поняття «державне прогнозування економічного та соціального розвитку», яке базується на принципах цілісності, об'єктивності, науковості, гласності, самостійності, рівності, дотримання загальнодержавних інтересів.

Прогнозування є найважливішою процедурою державного стратегічного планування. Прогнози, пов'язані з державним стратегічним плануванням, повинні розроблятися у взаємопов'язаній сукупності, що утворює цілісну систему.

Перспективою подальших досліджень із цієї проблеми має бути аналіз видів державних прогнозів та часових параметрів прогнозування в державному стратегічному плануванні.

Список використаної літератури:

1. Бестужев-Лада І.В. Социальное прогнозирование : [курс лекций] / И.В. Бестужев-Лада, Г.А. Наместникова. – М., 2002. – 392 с.
2. Ващенко К.О. Політичний аналіз і прогноз у сучасній Україні / К.О. Ващенко. – К. : Логос, 2008. – 288 с.
3. Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды / Н.Д. Кондратьев, Ю.В. Яковец, Л.И. Абалкин. М. : Экономика, 2002. – 765 с.

4. Матвієнко В.Я. Прогностика / В.Я. Матвієнко. – К. : Українські пропілеї, 2000. – 484 с.
5. Телешун С.О. Політична аналітика в державному управлінні : [навч. посібник] / С.О. Телешун, Ю.Г. Кальниш, І.В. Рейтерович, О.Р. Титаренко. – К. : НАДУ, 2012. – 228 с.
6. Прогнозирование будущего: новая парадигма / под ред. Г.Г. Фетисова, В.М. Бондаренко. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. – 283 с.
7. Ржевська Н.Ф. Політичне та стратегічне прогнозування: суть і ознаки / Н.Ф. Ржевська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ipiend.gov.ua/uploads/pm/pm_51/rzhevaska_politychne.pdf.
8. Сурмін Ю.П. Словник системного аналізу в державному управлінні / Ю.П. Сурмін, Л.Г. Штика, В.Д. Бакуменко, Л.М. Гогіна. – К. : НАДУ, 2007. – 146 с.
9. Стратегії розвитку України: теорія і практика : [монографія] / [В.Ю. Барков, В.С. Крисаченко, М.Т. Степико та ін.] ; за ред. О.С. Власюка. – К. : НІСД, 2002. – 864 с.
10. Телешун С.О. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації / С.О. Телешун, А.С. Баронін. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2001. – 112 с.
11. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 року № 1602 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
12. Про державне стратегічне планування : проект Закону України від 3 листопада 2011 року № 9407 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7.

Евмешкина Е. Л. Понятие прогнозирования и взаимосвязь прогнозирования и государственного стратегического планирования

В статье проанализировано состояние научного исследования прогнозирования как важнейшей процедуры государственного стратегического планирования. Рассмотрены принципы государственного прогнозирования. Прогнозы, связанные с государственным стратегическим планированием, должны разрабатываться как взаимосвязанная целостная система.

Ключевые слова: *прогнозирование, прогноз, стратегический прогноз, государственное прогнозирование, принципы государственного прогнозирования.*

Yevmieshkina O. L. Concept of forecasting and relationship of forecasting and state strategic planning

The forecasting as main a tool for strategic vision is needed in the state strategic planning process. It allows predict social processes, trends of state, build scenarios for the future. Construction quality forecast actively influences the development of effective public policy documents of state strategic planning. For full theoretical understanding of the processes of state strategic planning is necessary to analyze the concept of forecasting.

Key words: *forecasting, forecast, strategic forecast, state forecasting, principles of state forecasting.*