

ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕТОДА ФОРСАЙТА¹

Наталья Махова*

Статья посвящена оценке потенциала применения форсайта в сфере отечественного государственного управления. Рассмотрены основные принципы и преимущества метода, за счёт которых может быть повышена эффективность разработки государственных стратегических документов и их последующего выполнения. Приведен краткий обзор практики применения форсайта в России с акцентом на результаты отечественных форсайт-инициатив в социально-экономической сфере. С учётом осуществленного анализа российского опыта автором определены возможности для встраивания форсайта в систему выработки долгосрочных государственных программ и стратегий.

Эффективное управление долгосрочным развитием страны в социально-экономической, научно-технической и инфраструктурной сферах является крайне важной задачей для России. Это обусловлено необходимостью преодолеть негативные последствия мирового финансово-экономического кризиса, а равно потребностью в координации действий государственных и негосударственных акторов, чтобы соотнести между собой их интересы, планы и обязательства, а также распределить ограниченные ресурсы на решение поставленных задач. В связи с отсутствием многостороннего согласования реализация государственной стратегии или программы неизбежно наталкивается на конфликты интересов, дублирование работ, неэффективное использование ресурсов и на отсутствие необходимых институциональных преобразований или политических решений.

В настоящее время организация государственного управления в России недостаточно эффективна: стратегические документы выполняются в среднем лишь на 30% [1]. Наиболее распространенными подходами к долгосрочному целеполаганию на государственном уровне являются

директивный или сугубо экспертный подходы. Так, над Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. работали около тысячи экспертов под руководством НИУ ВШЭ и РАНХиГС. Другой пример – государственная программа социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г., проект которой с 2012 г. разрабатывает Министерство по развитию Дальнего Востока при участии РАН, федеральных и региональных ведомств, а также экспертов-аналитиков.

Подобный подход ведет к тому, что основные негосударственные субъекты развития страны оказываются исключены из механизмов долгосрочного целеполагания. Тем самым искусственно ограничивается гибкость и рациональность процессов государственного управления, а равно и эффективность реализации утвержденных стратегий и программ.

По нашему мнению, на роль альтернативного и более эффективного подхода к выработке государственной политики подходит метод форсайта.

Сущность и преимущества метода форсайта. Форсайт широко используется

* Махова Наталья Алексеевна, аспирант Института мировой экономики и международных отношений РАН.

¹ Форсайт – это комплексный подход к изучению сценариев развития будущего для последующего принятия стратегических решений и активизации совместной деятельности участников форсайта.

разными странами мира с начала 1990-х годов. В научной сфере метод позволяет определить приоритеты для НИОКР, в экономике – выявить новые рыночные ниши и перспективные продукты, в региональной политике – найти источники экономического роста в отдельных регионах и административных субъектах страны. Также метод применяют для поиска путей решения социально-экономических проблем (в сфере образования, здравоохранения, инфраструктуры и проч.).

В общих чертах любой форсайт-проект состоит из ряда мероприятий с участием представителей органов власти, бизнеса, науки, вузов и общественных организаций. Дополнительно могут быть проведены широкомасштабные экспертные опросы. В ходе встреч участники анализируют альтернативные сценарии будущего развития общества, экономики и науки, а затем коллективно выбирают наиболее предпочтительный вариант. После этого происходит выработка рекомендаций для лиц, принимающих решения в политических, коммерческих, исследовательских и иных структурах, в виде перечней приоритетных направлений деятельности и плана поэтапной реализации предпочтительного сценария будущего в виде «дорожной карты».

По окончании проекта у его участников формируется общее видение долгосрочных приоритетов и задач, появляется заинтересованность в проектном сотрудничестве друг с другом для реализации выбранного сценария развития. Среди прочего, это способствует расширению практики частно-государственного партнерства и формированию атмосферы доверия между участниками.

Форсайт также помогает налаживать связи и контакты между субъектами, и они начинают лучше понимать интересы, ожидания, намерения друг друга. Привлечение же к форсайту высокопоставленных чиновников, топ-менеджеров и иных руководителей гарантирует интеграцию результатов исследования в процесс принятия ключевых решений ведомствами и организациями. Кроме того, участие в форсайте формирует у участников привычку планирования своих действий в средне- и долгосрочной перспективе вместо ориентации на обеспечение сиюминутных потребностей без учета «отложенных» последствий принятых решений.

На наш взгляд, перечисленные аспекты демонстрируют, что форсайт оказывает комплексный, системный эффект на исследуемую сферу и связанные с ней субъекты, а

потому является разумной альтернативой односторонней разработке стратегических документов органами исполнительной власти с учетом мнений экспертного сообщества.

Отечественная практика применения форсайта. В России данный метод начали применять в сфере науки и технологий с середины 1990-х годов. В 2000-е годы наиболее масштабным проектом стал Долгосрочный прогноз научно-технологического развития России до 2030 года [3]. Также был осуществлен ряд отраслевых (в сфере информационных технологий, нанотехнологий, энергетики и т.д.) и региональных проектов (в Башкортостане, Иркутской области, Екатеринбурге, др.). Были выполнены форсайт-исследования и для целого ряда государственных и окологосударственных структур: Минобрнауки, Минпромторга, Минэнерго и др. ведомств, а также госкорпораций «Роснано» и «Росатом».

В стране существуют аналитические центры, которые занимаются изучением концепции форсайта и принимают участие в организации исследований. С 2006 г. работает Международный научно-образовательный Форсайт-центр НИУ ВШЭ, который ведет подготовку специалистов по форсайту и издает специализированный журнал «Форсайт». Важную роль играют Межведомственный аналитический центр и Фонд «Центр стратегических разработок «Северо-Запад». К числу авторитетных отечественных специалистов по форсайту следует отнести А.В. Соколова, А.А. Чулока, С.А. Шашнова, Н.В. Гапоненко, В.П. Третьяка и др.

Вместе с тем, в российской практике нередки случаи, когда исследование лишь формально называют форсайтом, не соблюдая при этом сами принципы метода [3. С. 15] (это относится к проектам, организованным без участия вышеупомянутых центров). Недобросовестное использование «бренда» форсайта негативно сказывается на расширении его применения в стране: с одной стороны, у участников таких проектов складывается искаженное представление об их методологии, с другой – заказчики исследований утрачивают доверие к методу, поскольку результаты «псевдофорсайта» не оправдывают их первоначальных ожиданий.

Один из примеров такого несоответствия действительного содержания декларируемому – проект «Детство-2030», проведенный в 2008-2011 годах для определения основных направлений деятельности, от которых зависят условия существования, раз-

вития и взросления детей в стране. По окончании проекта были представлены «дорожная карта» и итоговый отчет, которые получили оценки преимущественно негативного характера со стороны общественности и органов государственной власти.

Как следствие, оказался нарушен один из ключевых принципов форсайта – формирование общего взгляда на сценарий будущего развития со стороны государства, бизнеса, науки и общества. Организаторы также пренебрегли принципом широкого участия разных групп интересов, поскольку «Детство-2030» было результатом преимущественно экспертных обсуждений. Кроме того, исследование не предполагало инициирования проектной деятельности по тем направлениям, которые были признаны приоритетными.

В целом, хотя итоговые выводы форсайта «Детство-2030» отражали компетентный взгляд на перспективы и проблемы существования детей и действительно могли быть использованы для принятия мер на государственном, частном и общественном уровнях, результаты проекта оказались невостребованными. Более того, они негативно сказались на отношении широких кругов общественности к практике форсайта. В свою очередь, с точки зрения экспертов недоумение вызывала излишняя претенциозность сторонников проекта, которые считали себя авторами инновационного подхода, «доведённого до логического совершенства», называя его «Русским Форсайтом» [2. С. 149].

Другая форсайт-инициатива, на которую стоит обратить внимание – ежегодный проект «Форсайт-Флот», который реализуется с 2012 г. Программа предполагает проведение краткосрочных (в пределах десяти дней) форсайт-сессий с участием нескольких сотен представителей органов власти, бизнеса, образования и науки для определения приоритетов и совместной программы действий по выбранным проблемам. Так, в 2013 г. мероприятия «Форсайт-Флота» были посвящены изучению будущего образования, здравоохранения, городской среды и институтов развития [5].

Несмотря на то, что выводы и предложения участников «Форсайт-флота» содержательны и имеют потенциал прикладного использования, они охватывают слишком узкую и преимущественно профессиональную аудиторию, а участие в проекте является платным. Это существенный недостаток, поскольку предметом исследований

являются вопросы большого социально-экономического значения, решение которых невозможно без широкого участия общественных организаций и научного сообщества. Кроме того, как и в случае «Детства-2030», проект является неправительственной инициативой, вследствие чего (с учетом российских реалий государственного управления) возможности интеграции его результатов в систему принятия политических решений изначально ограничены.

Таким образом, первые попытки применить форсайт для определения долгосрочной стратегии решения ключевых социально-экономических проблем страны уже предпринимаются, однако пока им не хватает методологической проработанности и поддержки со стороны основных групп интересов – государственных структур, бизнеса и общества. Тем не менее, в России сохраняются перспективы расширения практики эффективного применения форсайта.

Одним из «проводников» данного метода может быть Открытое правительство (ОП), созданное в 2012 г. для вовлечения в процесс выработки политических решений значительного числа заинтересованных лиц, имеющих разные точки зрения, интересы и горизонты планирования. Идеи, положенные в основу деятельности ОП (широкое участие, открытость, развитие сотрудничества власти с гражданским обществом, экспертным и предпринимательскими сообществами), близки упомянутым ранее ключевым принципам форсайта. При этом Открытое правительство имеет возможность напрямую доносить свою точку зрения до высшего руководства страны и исполнительных органов власти.

На наш взгляд, ОП может способствовать продвижению концепции форсайта среди государственных ведомств, а также выступать посредником между высокопоставленными чиновниками и другими участниками форсайта. Кроме того, логичным выглядит привлечение ОП к форсайт-исследованиям в качестве со-организатора.

Вместе с тем, Открытое правительство – это сравнительно новая структура, и её политические перспективы будут определяться тем, насколько высоко руководство страны оценит текущую деятельность ОП: внедрение Стандарта открытости в государственных ведомствах, реализацию проектов «Открытые данные», «Открытые госзакупки» и др.

Другим механизмом распространения форсайта на решение государственных за-

дач общенационального значения может стать доработка закона о стратегическом планировании в РФ [4]. Закон вступил в силу 11 июля 2014 г. и заложил основы системного долгосрочного планирования социально-экономического развития страны на федеральном уровне, внутри отдельных секторов экономики, а также на уровне регионов и субъектов РФ. И поскольку форсайт позволяет государственным и негосударственным акторам координировать свои действия и налаживать сотрудничество, он мог бы стать одним из официальных инструментов стратегического планирования (СП).

Однако текущая редакция закона основана на логике директивно-экспертного подхода к разработке ключевых документов СП. Так, в число принципов планирования (статья 7) не входит партисипативность как привлечение общественных и профессиональных организаций к работе над документами СП и контролю за их реализацией. Во всём тексте закона общественные организации упоминаются всего три раза, а в статьях об основах разработки документов СП не определено, какую роль в данном процессе могут играть общественные организации, что является очевидным упущением. Возможность учета мнений и предложений бизнеса в текущей редакции закона и вовсе не предусмотрена.

На наш взгляд, перечисленные аспекты накладывают ограничения на потенциальный положительный эффект от принятия закона о стратегическом планировании. Включение же форсайта в число официальных инструментов СП позволит сделать процесс выработки долгосрочной государственной политики более гибким и результативным по сравнению с существующей моделью.

Форсайт и государственное управление: эффективное сочетание. Форсайт

имеет ряд бесспорных преимуществ, которые в современных реалиях имеют большое значение. Метод обеспечивает учёт интересов и позиций разных субъектов страны и тем самым содействует налаживанию диалога между обществом и государством по широкому спектру вопросов. Более того, форсайт позволяет выстраивать проектное сотрудничество между участниками, точнее определять комплексные проблемы, а также объединять усилия и ресурсы ключевых субъектов страны для их решения.

В России к настоящему времени накоплен обширный методологический и практический опыт, на основе которого можно расширить сферу применения метода на решение ключевых социально-экономических проблем, стоящих перед государством и обществом. Однако в российской политической действительности форсайт может быть действенным инструментом только при наличии поддержки органов государственной власти и широких кругов общества. Именно поэтому следует использовать новые прогрессивные институты (такие как ОП) для привлечения внимания политического руководства и высокопоставленных чиновников к эффективным механизмам выработки государственной политики и долгосрочного целеполагания.

Не менее важно распространение сведений о сути и преимуществах метода форсайта, а также об успешных примерах форсайт-проектов в России и за рубежом. Тогда, по мере роста осведомленности ключевых действующих лиц и дальнейшего расширения практики применения, форсайт может стать привлекательной основой для создания нового качества государственного управления и совершенствования существующих механизмов политического целеполагания в России.

Литература:

1. Резникова А. Расходы госказны согласуют со стратегическими планами // <http://www.rbcdaily.ru/politics/562949984473021>.
2. Ефимов В.С., Лаптева А.С. Практики работы с будущим: Русский Форсайт // Журнал Сибирского федерального университета. Гуманитарные науки. 2010. № 3 (11).
3. Соколов А.В., Чулок А.А. Долгосрочный прогноз научно-технологического развития России на период до 2030 года: ключевые особенности и первые результаты // Форсайт. 2012. Т. 6. № 1.
4. Федеральный закон РФ от 28 июня 2014г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>.
5. Форсайт-Флот 2013. Итоги // <http://foresighttrip.asi.ru/news/107.html>.

6. Охотский Е.В. Административно-политическая элита в кадровой структуре государственного управления // Право и управление. XXI век. 2007. № 2.
7. Инновационное экономическое развитие: структурная институциональная модернизация, формирование эффективных систем управления / Сульдина Г.А., Киселев С.В., Матвеев Ю.В. и др.; под ред. Г.В. Семенова. Казань, 2009.
8. Охотский Е.В. Государственное управление: инерция выживания или стратегия развития // Право и управление. XXI век. 2013. № 1 (26).

THE PROSPECTS OF FORESIGHT AS A TOOL OF PUBLIC POLICY IN RUSSIA

The Russian public governance usually relies on unilateral development of strategic documents by state offices with assistance of experts. However, such approach is insufficient to solve economic, social and infrastructural issues that Russia is facing nowadays. The author presumes that foresight could be a reasonable alternative approach to long-term public governance, and reviews the principles, main advantages and key spheres of foresight use. An overview of foresight practice in Russia is provided along with evaluation of

recent foresight initiatives that reflect the first attempts to apply the method to current social and economic issues. The author also outlines possibilities for further promotion of foresight as an effective tool of developing state strategic documents and their implementation.

Natalia A. Makhova,
Post-Graduate Researcher, Institute of
World Economy and International Relations,
Russian Academy of Sciences.

Ключевые слова:

форсайт, принятие политических решений, долгосрочное управление, государственная политика, стратегическое планирование.

Keywords:

foresight, political decision-making, long-term governance, public policy, strategic planning.

References:

1. Reznikova A. Raskhody goskazny soglasuyut so strategicheskimi planami [Expenditures of the state treasury will be brought in compliance with strategic plans] // <http://www.rbcdaily.ru/politics/562949984473021>.
2. Efimov V.S., Lapteva A.S. Praktiki raboty s budushchim: Russkii Forsait [Practices of work with future: the Russian Foresight] // Zhurnal Sibirskogo federal'nogo universiteta. Gumanitarnye nauki [Journal of the Siberian Federal University. Social sciences]. 2010. No. 3 (11).
3. Sokolov A.V., Chulok A.A. Dolgosrochnyi prognoz nauchno-tekhnologicheskogo razvitiya Rossii na period do 2030 goda: klyuchevye osobennosti i pervye rezul'taty [Long-term forecast of the Russian science and technology development for a period up to 2030: key features and first results] // Forsait [Foresight]. 2012. Vol. 6, No. 1.
4. Federal'nyi zakon RF ot 28 iyunya 2014g. № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law RF dated June 28, 2014 № 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation"] // <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>.
5. Forsait-Flot 2013. Itogi [Foresight-Fleet 2013. Results] // <http://foresighttrip.asi.ru/news/107.html>.
6. Ohotskij E.V. Administrativno-politicheskaja jelita v kadrovoj strukture gosudarstvennogo upravlenija [Administrative and political elite in the personnel structure of public administration] // Pravo i upravlenie. XXI vek [Law and Governance. 21st century]. 2007. № 2.
7. Innovacionnoe jekonomicheskoe razvitie: strukturnaja institucional'naja modernizacija, formirovanie jeffektivnyh sistem upravlenija [Innovative economic development: structural institutional modernization, formation of efficient governance mechanisms] / Sul'dina G.A., Kiselev S.V., Matveev Ju.V. i dr.; pod red. [under the editorship] G.V. Semenova. Kazan', 2009.
8. Ohotskij E.V. Gosudarstvennoe upravlenie: inercija vyzhivaniya ili strategija razvitija [Public administration: inertia of survival or strategy of development] // Pravo i upravlenie. XXI vek [Law and Governance. 21st century]. 2013. № 1 (26).