

ДОЛГОСРОЧНОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ НА ОСНОВЕ МЕТОДА ФОРСАЙТА

(ВЫСТУПЛЕНИЕ)

*Наталья Махова**

В любой сфере государственной политики существует объективная необходимость координировать действия органов власти и других ключевых субъектов (или акторов) развития страны. К их числу следует отнести бизнес, научное сообщество, а также организации и институты гражданского общества. Взаимодействие всех перечисленных акторов позволяет им соотносить свои интересы, планы действий и обязательства, а также распределять ограниченные ресурсы (материальные, финансовые, людские) на решение поставленных государством задач. Такое многостороннее согласование позволяет добиться синергетического эффекта от действий всех субъектов и, в конечном счете, достичь прогресса в развитии страны в отдельной сфере.

В противоположной ситуации, когда ключевые цели и задачи директивно определяются «сверху», остальные акторы вынуждены лишь принимать их в качестве безусловного руководства к действию. В этом случае реализация государственной стратегии или программы неизбежно сталкивается с такими проблемами, как конфликты интересов, дублирование работ вследствие рассогласованности действий субъектов, неэффективное использование ресурсов, а также отсутствие необходимых институциональных преобразований, стимулов или политических решений со стороны государства.

Тем более важным это оказывается в период кризиса, будь он финансовым, экономическим или административным (управленческим). В такой период всегда появляется необходимость пересматривать прежние подходы и искать новые точки экономического роста или находить новые возможности сотрудничества друг с другом для того, чтобы сообща преодолевать последствия.

При этом важно, чтобы для определения стратегических приоритетов долгосрочного развития использовался механизм, удовлетворяющий ряду критериев:

- опора на мнение компетентных специалистов в рассматриваемой сфере;
- заинтересованность политического руководства и бюрократического аппарата (от этого зависит, будут ли использованы полученные результаты для принятия политических решений и разработки стратегий);
- учёт интересов широкого круга действующих лиц: разных политических сил, научного и бизнес-сообществ, гражданского общества и пр., – а не только мнений узкого числа экспертов и властной элиты;
- прозрачность процесса определения приоритетов с точки зрения организации мероприятий, выбора долгосрочных целей деятельности, а также с точки зрения доступности информации о процессе для всех заинтересованных лиц.

Однако в нашей стране наиболее распространенными подходами к стратегическому управлению на государственном уровне являются директивный и / или сугубо экспертный принципы. Так, в создании Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года были задействованы около тысячи экспертов, которые работали в течение 2011 г. под руководством ГУ-ВШЭ и РАНХиГС. В качестве другого примера приведём государственную программу социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года: её проект с 2012 г. разрабатывает Министерство по развитию Дальнего Востока при участии институтов Российской академии наук, федеральных и региональных ведомств, а также специалистов из аналити-

* Махова Наталья Алексеевна, аспирант Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук

ческой организации «Центр стратегических разработок».

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

Представляется, что на роль альтернативного и более эффективного подхода к постановке долгосрочных целей и задач подходит метод форсайта.

Данный метод появился и наиболее широко применяется в сфере управления научно-техническим развитием. Здесь всегда существовала потребность в анализе долгосрочных прорывов и в определении направлений дальнейших исследований, но первоначально для этого использовали преимущественно математические методы и моделирование, а также (в меньшей степени) учитывали прогнозы известных футурологов, таких как Г. Кан, Э. Тоффлер, О. Хелмер и др. Однако в последней четверти XX в. за рубежом сложилась точка зрения, согласно которой формализованных или, тем более, интуитивных подходов недостаточно, поскольку практическое развитие любого научного направления или технологии требует слаженных усилий заинтересованных субъектов, концентрации их ресурсов и общей заинтересованности в достижении выбранной цели. Одним из следствий такого понимания стала актуализация метода форсайта (от англ. "foresight" – предвидение), который с 1990-х годов широко используется как в Европе, так и в развивающихся странах для выбора приоритетов научно-технического развития.

Со временем практика применения форсайта стала распространяться на новые сферы. В экономике метод стали использовать для поиска новых рыночных ниш и перспективных продуктов, а также для разработки долгосрочных стратегий развития компаний (среди прочего, это привело к появлению специального метода стратегического форсайта). Следующим этапом стало применение инструмента для всестороннего анализа социально-экономических проблем и поиска их долгосрочных решений. Третьим магистральным направлением использования форсайта стали региональные и локальные проекты, ориентированные на определение возможностей для экономического роста или развития человеческих ресурсов в отдельных

регионах страны, а также на решение местных проблем.

В общих чертах процесс проведения форсайт-исследования выглядит следующим образом. Проект состоит из череды последовательных мероприятий (в т.ч. дискуссий), в которых участвуют представители органов власти, экспертного сообщества, бизнеса, науки, сферы образования, неправительственных организаций, СМИ и др. При этом очные мероприятия часто дополняются проведением широкомасштабных опросов, в которых могут принимать участие до 10 тыс. респондентов. В ходе встреч участники формулируют и анализируют альтернативные сценарии будущего развития общества, экономики и науки, а затем коллективно выбирают наиболее предпочтительный вариант. После этого участники переходят к подготовке рекомендаций для лиц, принимающих решения в политических, коммерческих, исследовательских и общественных структурах. Исходя из сложившейся практики, это чаще всего предполагает выбор приоритетных направлений деятельности и формулирование примерного плана поэтапной реализации предпочтительного сценария будущего (например, в виде «дорожной карты»).

Впоследствии на основе сформулированного общего плана ключевые действующие лица приступают к определению конкретных мер и шагов, которые им следует предпринять (самостоятельно или вместе с другими акторами) для прохождения каждого из этапов «дорожной карты». Для составления такой программы действий, включая сроки, необходимые ресурсы, наименования работ и проч., используются разные методы планирования, которые становятся логическим продолжением форсайта.

Стоит отметить, что часто наблюдаемое отождествление форсайта с методом прогнозирования, близким ему по смыслу, в корне неверно. Прогнозирование предполагает, что анализ перспектив будущего осуществляется кругом специалистов при помощи формализованных инструментов (моделей, теорий, др.), что исключает из процесса исследования других акторов, упомянутых нами выше. При этом результатом прогнозирования являются лишь расчеты динамики изменения заданных показателей безотносительно того, какие действия необходимо предпринять государству и остальным участникам для их достижения, и отвечает ли это их интересам. Тем не менее, прогнозирование может быть частью той подготовительной работы, которую проводят организаторы форсайта для

сбора информации, используемой участниками в ходе коллективной разработки сценариев развития.

Основные последствия и выгоды от использования форсайта для выработки долгосрочных стратегий имеют несколько измерений.

Прежде всего, благодаря широкому диапазону действующих лиц результатами форсайта являются появление у участников общего видения приоритетов и задач, формирование атмосферы доверия между ними, а также заинтересованность в проектном сотрудничестве друг с другом (в т.ч. с органами власти) для реализации выбранного сценария развития.

Одновременно форсайт способствует установлению контактов между субъектами, которые ранее могли не иметь представления об общности своих интересов. При этом взаимодействие в ходе исследования и коллективная работа над сценариями и планами действий позволяют участникам лучше понимать ожидания и намерения друг друга.

Вовлечение же в процесс форсайта высокопоставленных чиновников, топ-менеджеров компаний и иных руководителей становится залогом того, что материалы исследования в виде планов, рекомендаций и проч. будут интегрированы в процесс принятия ключевых решений организациями.

То есть результатом форсайта является практическая деятельность, а сам метод обеспечивает в т.ч. объединение интересов, усилий и ресурсов большого числа субъектов для коллективного и целенаправленного решения общих задач и проблем национального развития.

Важно повторить, что метод одинаково применим в разных масштабах деятельности: на общенациональном, региональном и муниципальном уровнях. Учитывая тот факт, что даже в целом небольшие по размерам страны Европы активно используют метод региональных форсайт-исследований, для субъектов и муниципальных образований в РФ такой подход к управлению их долгосрочным развитием является объективно необходимым и обусловлен, по меньшей мере, их географической удаленностью от федерального центра и спецификой социально-экономического, национального, природного и иного характера.

В дополнение к этому форсайт позволяет получить большой объем актуальной информации и экспертных мнений о той сфере или проблеме, которая является предметом исследования. Сбор такой информации осу-

ществляют организаторы форсайта в процессе подготовки и проведения заседаний или в ходе широкомасштабных опросов мнения. Впоследствии полученные материалы остаются в открытом доступе, предпочтительно на специальных интернет-порталах. За счет этого существенно улучшается экспертно-аналитическая поддержка процесса принятия стратегических решений и повышается его прозрачность для внешних заинтересованных сторон и общественности.

Вместе с тем следует отметить, что потенциальным ограничителем возможностей метода форсайта могут являться его временные рамки: на проведение исследования может потребоваться от нескольких месяцев до одного-двух лет. Безусловно, длительность во многом зависит от масштаба исследования, сложности рассматриваемой проблемы или задачи, числа участников и прочих факторов. Тем не менее, форсайт сложно назвать краткосрочным мероприятием, которое является источником «быстрых» решений для его участников, поэтому данный метод не подходит для оперативного реагирования на внезапные кризисы вроде техногенной катастрофы, международного конфликта или всплеска социальной напряженности.

Однако если речь идет о более длительных явлениях, например, финансовом или экономическом кризисе, то полный масштаб падения рынков возможно оценить лишь тогда, когда экономика достигнет так называемого «дна», т.е. спустя несколько месяцев после произошедшего критического события. На наш взгляд, в таких случаях времени может быть достаточно для того, чтобы организовать форсайт-исследование и определить пути совместного выхода из кризиса или новые потенциальные направления экономического роста.

Кроме того, чаще всего кризис является следствием длительного накопления негативных явлений в какой-либо подсистеме государства – экономике, социальной сфере, инфраструктуре и др. С этой точки зрения форсайт может служить эффективным инструментом «профилактики» возникновения кризисных ситуаций в стране, поскольку позволяет лицам, принимающим решения, и ключевым акторам заблаговременно приступить к решению существующих проблем, а также подготовиться к разным сценариям развития ситуации в будущем.

Отдельно стоит сказать о том, что форсайт органично вписывается в ландшафт существующих подходов и теорий управления. Так, он имеет много общего с теорией

политико-управленческих сетей, разные модели которых предложили Д. Ноук, Дж. Ричардсон, П. Сабатье и др. Данная теория постулирует, что власть и политическое управление осуществляют разного рода сетевые структуры, состоящие из государственных и негосударственных акторов. Внутри таких сетей существуют определенные правила игры, между субъектами происходит обмен ресурсами (властными, экономическими, информационными и проч.), а основой функционирования сети являются коллективные действия, основанные на совместных интересах, коммуникации и взаимозависимости акторов.

В свою очередь, с точки зрения методологии форсайт-исследования имеют большое сходство с моделями стадийного управленческого цикла. К примеру, в концепции Дж. Андерсона и У. Данна выделяется пять стадий: 1) построение повестки дня; 2) разработка адекватных альтернатив действия; 3)

выбор оптимального решения и его официальное утверждение; 4) практическая реализация мероприятий; 5) оценка полученных результатов и инициирование нового цикла. Перечисленные стадии можно соотнести с ранее перечисленными этапами проведения форсайт-исследования.

Подводя итог, следует отметить, что за неполных три десятилетия форсайт успешно перешёл из категории диковинных практик в разряд общепринятых методов долгосрочного целеполагания. На современном этапе развития концепции форсайта применение данного метода может оказывать комплексный, системный эффект на исследуемую сферу деятельности и связанных с ней акторов, а потому представляет собой разумную альтернативу подходам, основанным на односторонней разработке стратегических документов преимущественно органами исполнительной власти.