

УДК 354:002.9

Визначення перспектив застосування регіонального форсайту в системі публічного управління України

М.Г. ЦЕДИК

doi:10.15421/151611

Академія муніципального управління, Київ, Україна

Авторське резюме

Одним з напрямків адміністративної реформи в Україні є створення нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Останнім часом, піднімаючи це питання, вітчизняні фахівці все частіше згадують термін форсайт. Це поняття ввійшло в український науковий простір (зокрема в сферу публічного управління) не так давно, тож для оцінки реального стану та визначення перспектив застосування регіонального форсайту в системі публічного управління України автором проведено експертне опитування із залученням фахівців зі сфери місцевого самоврядування.

Його метою є привернення уваги фахівців місцевих влад до технології форсайту, а також оцінювання стану, концептуалізація напрямів розвитку регіонального форсайту (ціле-спрямованість, фокуси, принципи) та з'ясування можливостей його реалізації (проблеми, суб'єкти ініціалізації, джерела фінансування, можливі загрози) в Україні.

Для встановлення подальших перспектив розвитку регіональних форсайтів в Україні застосовано елементи форсайт-технологій, зокрема сформовано дві дорожні карти.

Проведено аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової думки, за результатами якого виділено ряд пропозицій і рекомендацій щодо форсайт-досліджень в цілому.

На основі аналізу отриманого матеріалу і за результатами авторських досліджень розроблено науково-практичні рекомендації із застосуванням підходу дуального вибору.

Запропоновано вибір низки перспективних фокусів регіонального форсайту, а також зроблено певні застереження щодо умов його неефективного застосування.

Ключові слова: визначення; застосування; перспективи; публічне управління; система; регіональний форсайт.

Определение перспектив применения регионального форсайта в системе публичного управления Украины

М.Г. ЦЕДИК

Академия муниципального управления, Киев, Украина

Авторское резюме

Одним из направлений административной реформы в Украине является создание новых институтов, организационных структур и инструментов осуществления государственного управления. В последнее время, поднимая этот вопрос, отечественные специалисты все чаще вспоминают термин форсайт. Это понятие вошло в украинское научное пространство (в частности в сферу публичного управления) не так давно, поэтому для оценки реального состояния и определения перспектив применения регионального форсайта в системе публичного управления Украины автором проведено экспертный опрос с привлечением специалистов из сферы местного самоуправления.

Его целью является привлечение внимания специалистов местных властей к технологии форсайта, а также оценки состояния, концептуализация направлений развития регионального форсайта (целестремленность, фокусы, принципы) и выяснения возможностей его реализации (проблемы, субъекты инициализации, источники финансирования, возможные угрозы) в Украине.

Для установления дальнейших перспектив развития региональных форсайтов в Украине применен элемент форсайт-технологий, в частности сформированы две дорожные карты.

© М.Г. Цедік, 2016

Поведен анализ отечественной и зарубежной научной мысли, по результатам которого выделено ряд предложений и рекомендаций по форсайт-исследованиям в целом.

На основе анализа полученного материала и по результатам авторских исследований разработаны научно-практические рекомендации с применением подхода дуального выбора.

Предложен выбор ряда перспективных фокусов регионального форсайта, а также сделаны определенные предостережения относительно условий его неэффективного применения.

Ключевые слова: определение; применение; перспективы; публичное управление; система; региональный форсайт.

Perspectives of regional foresight implementation in the system of public administration of Ukraine

M.H. TSEDIK

Academy of municipal administration, Kyiv, Ukraine

Abstract

Creation of new institutions, organizational structures and instruments of governance is one of the administrative reform directions in Ukraine. Recently, when addressing this issue, Ukrainian experts have more and more frequently mentioned the term of «Foresight».

The notion entered the Ukrainian scientific community (including public administration field) not long time ago. So, in order to assess the real situation and determine the prospects of regional Foresight in the system of public administration the author conducted a survey involving local government experts. Its purpose was to draw attention of the experts working in local government bodies to Foresight technology, as well as to provide state assessment, conceptualization of regional Foresight directions (vectors, focus, principles) and consider the possibilities of its implementation (problems, initiators, sources of funding, possible threats) in Ukraine.

Applying some elements of Foresight technology, we tried to define some future prospects of regional Foresight in Ukraine and tried to form two roadmaps on this basis.

The analysis of domestic and foreign scientific background revealed some results highlighted in a number of proposals and recommendations on Foresight researches in general.

In addition, on the basis of the obtained material and using a dual choice approach, the author developed some scientific and practical recommendations. We also proposed a selection of promising regional Foresight foci, and made certain cautions about the terms of its inefficient use.

Key words: definition; application; prospects; public administration system; regional Foresight.

Постановка проблеми. На сьогодні увагу багатьох вітчизняних дослідників привертає технологія форсайт-досліджень, спрямованих на визначення майбутнього. Розвинуті передові країни використовують форсайт в якості ідеологічного тулу по налаштуванню суспільства на певну траєкторію спільного мислення і розвитку.

Досвід її застосування в Україні поки незначний, особливо у системі публічного управління. У цьому зв'язку виникає потреба як вивчення зарубіжного досвіду, так і поширення вже започаткова-

них в Україні відповідних досліджень. Це є вкрай важливим саме для системи публічного управління, спрямованої на управлінське забезпечення державного, регіонального та місцевого розвитку.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідження питань застосування регіонального форсайту знаходимо у низці робіт, у т. ч. авторських [1-2]. Актуальність цього напрямку для України потребує його подальшого розвитку.

Метою дослідження є визначення перспектив застосування регіонального форсайту в систе-

мі публічного управління України.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні спостерігається стійка тенденція зростання вітчизняного наукового інтересу до однієї з передових технологій передбачення майбутнього розвитку будь-якої сфери суспільної діяльності, якою є форсайт. Чимало публікацій присвячені аналізу та вивченню зарубіжного теоретичного та практичного досвіду форсайт-досліджень, але найпозитивнішим є те, що наукова думка почала успішно переносити цей досвід з теоретичної площини в більш практичну. Так, все яскравіше проглядається спроба прив'язати цей досвід до вирішення вітчизняних проблем майже усіх сфер суспільної діяльності.

В останні роки у вітчизняній науці з'явилися публікації щодо дослідження застосування форсайту і в сфері регіонального управління та розвитку. Серед них можна навести роботи В. Осипова, І. Парасюка та О. Ворожейкіна, де досліджується доцільність використання технології форсайту в управлінні субрегіоном [3], К. Рулицької, де аналізуються можливості використання форсайту в прогнозуванні діяльності та розвитку підприємств аграрної сфери [4], М. Семенова де розглядається досвід використання форсайту для оптимізації розвитку міст та регіонів [5], заслуговує на увагу і дослідження проф. Кравченко Т.А. [6], де обґрунтовується доцільність використання методології форсайту в сфері розвитку сільського господарства та сільських територій при розробці «Єдиної комплексної стратегії» на майбутнє п'ятиріччя та інші.

Як бачимо, фактично зараз в Україні проходить важливий етап стимулювання та формування форсайт-свідомості, так як пошук нових підходів до прийняття управлінських рішень на місцях, стимулювання розвитку інноваційних процесів у регіонах в цілому стає особливо критичним з прийняттям Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), прийнятим 15.09.2015 Верховною Радою, який ґрунтується на засадах децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування [7].

Ось чому інноваційна діяльність сьо-

годні стає все більш важливою частиною регіонального управління та вимагає ефективних і дієвих механізмів інноваційного розвитку.

Те, що форсайт є інноваційною технологією, зазначають вітчизняні фахівці. Так, зокрема, Окландер Т.О., ґрунтуючи свою думку на визначенні терміну інновації в положеннях Закону України «Про інноваційну діяльність», розглядає поняття форсайт-дослідження як різновид організаційно-управлінської інновації [8]. Такий погляд підтримують і ряд зарубіжних науковців, зокрема, такі російські дослідники форсайту, як Верхотурова О.В. [9] та Вишневський К.О. [10]

Ще одна головна риса форсайту полягає в тому, що його мета – «звести і згрупувати ключові фігури, що здатні в тій чи іншій мірі впливати на процес, з метою обміну знаннями та генерації ідей, розробки стратегічного бачення». Такі групи можуть грамотно реагувати на виникаючі проблеми. Діапазон рівня учасників тут широкий. Це можуть бути представники державних органів влади та управління, громадських організацій та бізнес структур, що працюють у досліджуваній сфері, чи окремих експертів і т.п. [11].

Поняття регіонального форсайту безпосередньо пов'язане з форсайт-дослідженнями розвитку регіонів, що є частинами адміністративно-територіального поділу країни. Загальною метою регіонального форсайту є забезпечення максимально правильного і продуманого підходу до розробки стратегій регіонального планування, а також генерації колективної ідеї та спільного бачення суспільства на питання розвитку регіону.

В Практичному посібнику з регіонального форсайту у Великобританії цей вид форсайту розглядається як засіб для тих, хто живе на спільній території, тому краще контролювати свій майбутній розвиток [12].

Для визначення перспектив застосування регіонального форсайту в системі публічного управління України автором дослідження обрано підхід врахування думки фахівців у сфері вітчизняного публічного управління, а також результатів власних досліджень.

Автором роботи проведено експертне опитування (лютий – березень 2016 року), у першу чергу, з метою привернення уваги фахівців місцевих влад до технології форсайту, оцінювання стану, концептуалізації напрямів розвитку регіонального форсайту (цілеспрямованість, фокуси, принципи), а також можливостей його реалізації (проблеми, суб'єкти ініціалізації, джерела фінансування, можливі загрози) в Україні. Оскільки в роботі розглядається тематика регіонального форсайту, то в якості експертів переважно були залучені фахівці, що працюють у системі місцевої влади. З'ясовано та розглянуто у вітчизняному контексті низку питань, зокрема:

- для чого та коли мають проводитися регіональні форсайти;
- які його основні фокуси (проблемні напрями);
- які найбільш суттєві результати слід очікувати від регіонального форсайту;
- якої системи принципів проведення регіонального форсайту слід дотримуватися;
- які можливі суб'єкти ініціалізації регіональних форсайтів;
- з яких джерел мають фінансуватися регіональні форсайти;
- чи існують загрози проведенню регіональних форсайтів та які з них найбільш реальні.

Серед найважливіших обставин, за яких є доцільним проведення регіонального форсайту, визначено такі:

- визначення перспектив і проблем розвитку особливо важливих секторів;
- незадоволеність перспективами регіонального розвитку;
- за наявності важливих проблем, ресурсів та політичного контексту;
- розроблення пропозицій щодо доцільної реакції на проблеми;
- актуалізація регіональних стратегій з певною періодичністю;
- упередження загроз при пришвидшенні регіонального розвитку;
- проведення у складові національного форсайту;
- суттєве зниження економічних та демографічних показників, інвестицій.

Серед найбільш суттєвих фокусів регіональних форсайтів визначено:

- формування регіонального плану розвитку;
- створення стратегічної платформи;
- визначення конкурентоспроможності найбільш важливих секторів розвитку суспільства;
- допомога населенню в усвідомленні інтересів та змін у регіоні;
- шляхи позиціонування регіону як території потужного розвитку певних галузей.

Найбільш очікуваними результатами регіональних форсайтів є:

- регіональні сценарії та стратегічний план розвитку;
- орієнтири фінансування регіональних проектів;
- напрями та рішення, що підтримуються більшістю громади;
- створення потенціалу (мережі експертів) для обґрунтованого прийняття рішень;

орієнтири пілотних проектів (нові види регіональної діяльності, технології).

Виділено певну систему принципів проведення регіональних форсайтів, якої доцільно дотримуватися та яка включає принципи:

- орієнтації на майбутнє;
- соціальної активності;
- передбачення конкретних дій;
- соціального партнерства.

Проведенню регіональних форсайтів у нашій країні ще нема нормативно-правового закріплення. Тому серед питань їх реалізації на першому місці постає питання, хто може бути суб'єктами їх ініціалізації. За оцінки експертів, це можуть бути:

- громадські об'єднання та організації;
- органи регіональної влади;
- органи державної влади;
- міжнародні організації (проекти і гранти);
- інституції (агентства регіонального розвитку тощо).

Важливим чинником реалізації регіональних форсайтів є наявність джерел їх фінансування. Повну перевагу надано державному бюджету. Окрім цього зазначено зарубіжні гранти та інвестиції, регіональний бюджет та різні джерела на різних стадіях форсайту.

Серед найбільших загроз проведенню регіональних форсайтів зазначено:

- відсутність фінансування;
- нестабільність регіональної влади;
- відсутність узгодженої роботи бізнесу, науки, влади та громади;
- відсутність політичної волі;
- неврахування запитів громад та бізнесу.

Для встановлення подальших перспектив розвитку регіональних форсайтів в Україні застосовано елементи форсайт-технологій, зокрема сформовано дві дорожні карти.

Перша з них (див. рис. 1) дає відповідь на питання, коли форсайт стане звичним інструментом у вітчизняній практиці. Горизонт передбачення визначений на 15 років, розглядалися чотири періоди (2016-2018, 2019-2020, 2021-2025, 2026-2030 роки).

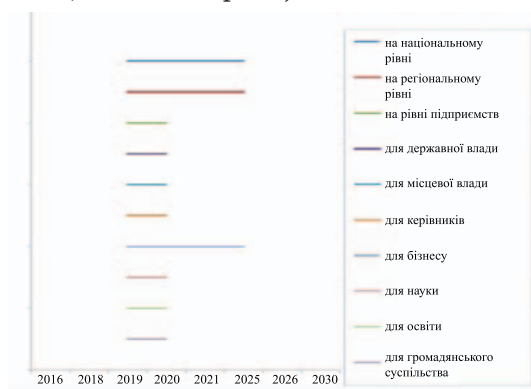


Рис.1. Дорожня карта розвитку форсайту в Україні на різних рівнях управління та в різних суспільних сферах.

Згідно з нею, форсайт в Україні стане звичним інструментом на різних рівнях управління та в різних суспільних сферах у такі терміни: на рівнях державної та місцевої влади, підприємств, керівників, науки - у 2019-2020 роках; на рівнях бізнесу, освіти, громадянського суспільства - у 2016-2025 роках; на національному рівні - у 2019-2025 роках.

Друга дорожня карта щодо розвитку регіонального форсайту в Україні розроблена на підставі очікуваних термінів створення низки необхідних умов (див. рис.2).

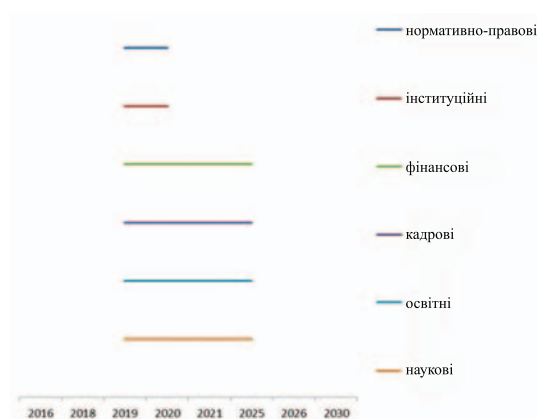


Рис.2. Дорожня карта створення необхідних умов розвитку форсайту в Україні.

Необхідні умови для розвитку форсайту в Україні очікуються у терміни: нормативно-правові та інституційні умови - у 2019-2020 роки; фінансові, кадрові, освітні, наукові умови - у 2019-2025 роки.

Вивчення зарубіжних джерел показало, що в низці з них є слушні загальні пропозиції та рекомендації щодо форсайтних досліджень. Серед них, наприклад, зазначені такі:

- форсайт слід здійснювати, у першу чергу, для усвідомлення та розуміння змін, які можуть чекати нас у майбутньому, що дозволяє краще передбачати зрушення та можливості, пов'язані з ними;
- для задіяння повною мірою потенціалу передбачення необхідно вимагати від учасників та спонсорів ясності цілей та прихильності форсайт-проекту;
- форсайт вимагає участі осіб, що можуть довести цінність його результатів і забезпечити їх просування для впровадження та інші.

Розроблено науково-практичні рекомендації за результатами авторських досліджень із застосуванням підходу дuality вибору, сутність якого як у використанні переваг та позитивних якостей вітчизняного регіонального форсайту, так і в упередженні, ліквідації, профілактиці загроз та подоланні ознак і причин слабкості. Відповідно до цього запропоновано вибір наступних фокусів регіонального форсайту:

- досягнення конкурентоспроможності та стійкого розвитку регіону;
- вирішення економічних та технологічних проблем його майбутнього;
- формування ефективної культури регіонального форсайту;
- створення потужного соціального потенціалу публічного управління на регіональному рівні у вигляді інтегрованого органу такого управління;
- використання засобів регіональних форсайт досліджень для інтегрування форсайту у систему прийняття управлінських рішень регіонального рівня та активного структурування майбутнього;
- розвиток сучасних інформаційних технологій для процесів проектування та передбачення, соціальних мереж як комунікативних засобів зв'язку між учасниками регіональних форсайтів;
- прискорення розвитку інституціонального середовища та нормативно-правового врегулювання регіонального форсайту, а також підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для роботи з ним.

Також передбачено несприятливі передумови для проведення регіональних форсайтів у умовах:

- нестабільності регіональної влади, особливо під час виборів;
- відсутності достатнього фінансування;
- відсутності політичної волі влади;

- наявності диктату влади у питаннях проведення форсайтів;
- неврахування запитів регіональної громади;
- неузгодженості дій ключових гравців на державному та регіональному рівні;
- відсутності зацікавленості та підтримки регіонального бізнесу;
- неузгодженості, безсистемності та безконтрольності дій його учасників (регіональної влади, бізнесу, науки, громадськості);
- постановці занадто масштабних та розпливчастих завдань, що, здебільшого, не дозволяє об'єктивно оцінювати їх рішення.

Висновки. Для визначення перспектив застосування регіонального форсайту в системі публічного управління України проведено експертне опитування.

Його метою є привернення уваги фахівців місцевих влад до технології форсайту, а також оцінювання стану, концептуалізація напрямів розвитку регіонального форсайту (цілеспрямованість, фокуси, принципи) та з'ясування можливостей його реалізації (проблеми, суб'єкти ініціалізації, джерела фінансування, можливі загрози) в Україні. Запропоновано вибір низки перспективних фокусів регіонального форсайту, а також зроблено певні застереження щодо умов його неефективного застосування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Цедік М. Г. Вибір методів для регіонального форсайту / М. Г. Цедік // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ, вип. 4(64). – Одеса : ОРІДУ НАДУ. - 2015. – С. 37-42.
2. Цедік М. Г. Зарубіжний та вітчизняний досвід регіонального форсайту / М. Г. Цедік // Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (12.04.2013) [За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової]. – К.: ВПЦ АМУ. - у 2-х частинах, Ч.2. - 2013. - С. 247-248.
3. Осипов В. М. Роль форсайту в управлінні субрегіоном / В. М. Осипов, І. Л. Парасюк, О. Ворожейкін // Економічні інновації. – 2012. - № 47. – с.197-205. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/67124/17-Osipov.pdf?sequence=1>.
4. Руліцька К. М. Регіональні аспекти використання форсайту для прогнозування розвитку вітчизняних аграрних підприємств / К. М. Руліцька // Молодий вчений. - № 4 (07), квітень 2014 р. - С. 116-119
5. Семенов М. В. Європейський досвід форсайт-досліджень розвитку міст і регіонів / М. В. Семенов // Аспекти публічного управління. - листопад-грудень 2014. - № 11-12 (13-14). – С. 85-91
6. Кравченко Т. А. Доцільність використання методології форсайту при розробці Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. / Т. А. Кравченко // Аспекти публічного управління. - 2015. - № 4. - С. 121-128. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_17.
7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

8. Окландер Т. О. Форсайт як організаційно-управлінська інновація / Т. О. Окландер // Економічні інновації. - вип. 43. - 2011. - С. 224-231.
9. Верхотурова Е. В. Форсайт как инструмент стратегического управления развитием инноваций: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.05 / Верхотурова Елена Владимировна; [Место защиты: Иркутский государственный технический университет].- Иркутск. - 2013.
10. Вишневецкий К. О. Форсайт как инструмент государственной инновационной политики : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Вишневецкий Константин Олегович; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Экон. фак.].- Москва. - 2013. - С. 170.
11. Клейтон Э. Технологические дорожные карты: инструменты для развития / Э. Клейтон // Форсайт. - № 3 (7), 2008. - С.68-74.
12. Міжнародний практичний посібник з регіонального форсайту, 2001 / EU FOREN Guide. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/7_references/foren.htm

REFERENCES:

1. Tsedik, M. (2015). Vybir metodiv dlia rehional'noho forsajtu [Selection of methods for Regional foresight]. Actual problems of public administration, ORIDU NADU, vol. 4(64), 37-42, Odesa (in Ukrainian).
2. Tsedik, M. (2013). Zarubizhnyj ta vitchyznianijs' dosvid rehional'noho forsajtu [Foreign and national expertise of regional Foresight]. Innovatsijni pidkhody ta mekhanizmy derzhavnogo ta munitsypal'noho upravlinnia. Materialy mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii, AMU, part.2, 247-248, Kyiv (in Ukrainian).
3. Osipov, M., Parasiuk, I., Vorozheikin, O. (2012). Rol forsajtu v upravlinni subrehionom [Role of foresight in the subregional management]. Ekonomichni innovatsiji, vol. 47, 197-205 (in Russian).
4. Rulitska, K. (2014). Rehionalni aspekty vykorystannia forsaitu dlia prognozuvannia rozvytku vitchyznians'kykh ahrarnykh pidpryjemstv [Regional aspects of Foresight using for the forecast of domestic agro enterprises development]. Young scientist 4 (07), 116-119 (in Ukrainian).
5. Semenov, M. (2014). Jevropejskyi dosvid forsait doslidzen rozvytku mist I rehioniv [European experience of Foresight studies of cities and regions]. Public administration aspects 11-12 (13-14), 85-91 (in Ukrainian).
6. Kravchenko, T. (2015). Dotsilnist vykorystannia metodolohii forsajtu pry rozrobtsi Jedynoi kompleksnoi stratehii rozvytku silskoho hospodarstva ta sil'skykh terytorij na 2015–2020 roky. [Expediency of the use of foresight methods in the development of Unified complex strategy of agriculture and rural area development for the years 2015-2020]. Public administration aspects 4, 121-128 (in Ukrainian).
7. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrainy (shchodo detsentralizatsiyi vlady) № 2217a vid 01.07.2015 [Draft Law about amendments to the Constitution of Ukraine № 2217a, 01.07.2015]. Access: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (in Ukrainian).
8. Oklander, T. (2011). Forsajt jak orhanizatsijno upravlins'ka innivatsija [Foresight as an organizational and management innovation]. Ekonomichni innovatsiji, vol. 43, 224-231 (in Ukrainian).
9. Verkhoturova, E. (2013). Forsajt kak instrument strategicheskogo upravleniya razvitiem innovatsij [Foresight as an instrument of strategic management of innovation development]. Ph.D. Thesis, Economy, Irkutsk State Technical University, Irkutsk (in Russian).
10. Vyshnevskij, K. (2013). Forsajt kak instrument gosudarstvennoj innovatsionnoj politiki [Foresight as an instrument of state innovation policy]. Ph.D. Thesis, Economy, Moscow State University, Moscow (in Russian).
11. Kleiton, E. (2008) Tehnologicheskie dorozhnye karty: instrumenty dlja razvitija [Technology Roadmaps: tools for development]. Foresight, vol. 2, 3, 68-74, Access: <https://foresight-journal.hse.ru/2008-2-3/26550734.html> (in Russian).
12. Mizhnarodnyy praktychnyy posibnyk z rehional'noho forsajtu [A Practical Guide to Regional Foresight]. 2001, FOREN, Access: http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/7_references/foren.htm (in Ukrainian).

Цедік Марія Герасимівна – старший викладач

Академії муніципального управління

Адреса: 01042, Київ, вул. Кудрі, 33

Цедік Марія Герасимівна - старший преподаватель

Академии муниципального управления

Адрес: 01042, Киев, ул. Кудри, 33

Tsedik Mariia H. – senior lecturer

Academy of municipal administration

Address: 33, Kudri Str., Kyiv, 01042, Ukraine

E-mail: tsedikmaria@gmail.com