

УДК 351.83

*А. С. Заскалкін,*аспірант кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ,
м. Харків

ФОРСАЙТ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Розглянуто напрямки використання форсайту як інструменту публічного управління розвитком системи державно-приватного партнерства, та надано пропозиції з удосконалення даного процесу.

Ключові слова: форсайт, прогнозування, держава, приватний бізнес, взаємодія, публічне управління, державно-приватне партнерство.

Постановка проблеми. Інтереси бізнесу і держави завжди взаємопов'язані й нерідко перетинаються при вирішенні завдань як важливого стратегічного, так і місцевого характеру. Однією з ефективних форм реалізації взаємних інтересів є державно-приватне партнерство в стратегічно важливих напрямках розвитку основних сфер життєдіяльності суспільства. Нерідко таке партнерство орієнтоване на задоволення громадських інтересів на великий проміжок часу. На сьогоднішній день незважаючи на наявність окремих розробок з питань власності, регулювання державою приватних економічних відносин, контролю державою приватного сектору і т. п., феномен державно-приватних партнерства в теоретичному плані, особливо на регіональному і місцевому рівнях, досліджено явно недостатньо. Фактично недосконалими залишаються проблеми прогнозування розвитку системи ДПП. Таким чином, дослідження природи та механізму державно-приватного партнерства, застосування інноваційних методів прогнозування, таких як форсайт, є надзвичайно актуальним в теоретичному і практичному відношеннях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнометодологічні аспекти співпраці держави і приватного бізнесу та методи прогнозування

розвитку державно-приватного партнерства висвітлюють в своїх працях багато відомих українських та зарубіжних учених, зокрема, Ф. Беркхаут [9], М. Данова [6], Е. Джордан [9], Л. Гохберг [1], Л. Ємельяненко [2], Т. Кваша [3], М. Кизим [6], Б. Мартін [11], В. Масленіков [7], І. Матюшенко [6], К. Павлюк [4], І. Шостак [6], С. Хєда [5], Дж. Хертин [9], Л. Федулова [8] та ін. В основному предметі досліджень є конкретні прикладні питання функціонування окремих форм державно-приватного партнерства. Незважаючи на представницький список робіт представлених авторів, недостатньо вивченими є проблеми вибору форм партнерства та організації фінансування спільних проектів, маловивченими залишаються питання використання інноваційних методів прогнозування при значущій ролі держави і зростаючій ролі приватного сектору.

Метою статті є визначення теоретико-методологічних основ застосування форсайту як інноваційного інструменту публічного управління розвитком системи державно-приватного партнерства та надання пропозицій з удосконалення даного процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні в урядових документах, що прогнозують соціально-економічний розвиток, відсутнє уявлення про реальні потреби в об'єктах інфраструктури, виходячи з прогнозних і фактичних соціально-економічних і макроекономічних факторів (демографічного прогнозу, зростання транспортного навантаження, та ін.), що тягне за собою постійний розрив між реальною потребою населення в об'єктах інфраструктури і планів щодо їх створення/реконструкції. Зі змісту документів прогнозування не слідує ні набору сценаріїв, ні навіть оцінок по зростанню навантаження на суспільну інфраструктуру в довгостроковій перспективі. У більшості випадків прогнози констатують положення стратегій соціально-економічного розвитку регіонів України і не формують уявлення про ключові тренди розвитку інфраструктури на середньострокову і довгострокову перспективу.

На думку Л. Ємельяненко, форсайт – це систематична спроба зазирнути у довгострокове майбутнє науки, технологій, економіки та суспільства з метою

ідентифікації зон стратегічного дослідження та появи нових високих технологій, що подають надії приносити найбільші економічні та соціальні вигоди [2].

На сьогоднішній день не склалося однозначної думки з приводу сутності даної технології. Одні вчені, наприклад, Л. Федулова, визначають форсайт як один із сучасних напрямків стратегічного планування [8]. Інші, такі як Т. Кваша [3, с. 79], наполягають на тому, що форсайт має багато спільного з прогнозуванням. Треті, наприклад, В. Масленіков [7, с. 56], акцентують увагу на тому, що форсайт, прийшов на зміну традиційного прогнозування. Вчені однак згодні лише в тому, що форсайт є сучасним інститутом взаємодії суб'єктів соціально-економічної системи. На нашу думку, форсайт являє собою синтез планування, прогнозування, проектування та інших методів менеджменту.

В управлінській літературі прийнято виділяти три етапи розвитку форсайта: перший етап (технологічний форсайт) характеризується застосуванням форсайта для розробки перспектив науково-технологічної сфери; другий етап (ринково-орієнтований форсайт) – в основному для розвитку бізнес-структур; третій етап (соціально-економічний форсайт) – для вирішення соціально-значущих завдань і проблем.

У межах сучасного етапу розвитку форсайт враховує зміни в різних сферах діяльності: економіці, науці та технологіях, соціальних, суспільних відносинах. Його основу становить залученість органів публічного управління, інститутів підприємництва та громадянського суспільства, представників наукового співтовариства, яка передбачає комунікацію учасників; концентрацію на довгому терміні, координацію; згоду, тобто злагодженість роботи органів публічного управління, підприємництва, представників громадянського суспільства і наукового співтовариства, які прагнуть до консенсусу. Іншими словами, в основі технології форсайта лежить публічний характер управління.

Незважаючи на досить тривалий час застосування, єдиного визначення даної технології немає. Так, Б. Мартін визначає форсайт як систематичні

спроби оцінити довгострокові перспективи науки, технологій, економіки та суспільства, щоб визначити стратегічні напрями досліджень і нові технології, здатні принести найбільші соціально-економічні блага [11, с. 141].

Ф. Беркхаут, Е. Джордан і Дж. Хертин наголошують, що форсайт – це спосіб мислення про майбутнє для виявлення можливостей і загроз, які можуть виникнути в найближчі роки і десятиліття [9, с. 84].

Натомість, на думку Л. Гохберг, форсайт – комбінація «продукту» (прогнози, сценарії, пріоритети) і «процесу» (встановлення зв'язків між усіма зацікавленими сторонами), що сприяє навіть не стільки передріканню майбутнього, скільки досягненню консенсусу в суспільстві на базі планомірного діалогу між політиками, експертами, бізнесменами [1, с. 15].

Проаналізувавши наведені визначення, можна констатувати, що форсайт являє собою системний інструмент формування майбутнього, що дозволяє враховувати думки представників різних інститутів з питань можливих змін у всіх сферах суспільної діяльності, і, як наслідок, підвищує ефективність процесу прийняття суспільно значимих управлінських рішень.

Згідно з даними Європейської програми моніторингу Форсайт-проектів у світі сьогодні налічується понад 2000 різних досліджень, які проводяться на рівні країн, регіонів, галузей, корпорацій [12].

Порівняльний аналіз форсайт-проектів США, Великобританії, Японії, Австрії, Швеції показав, що їх спільними рисами в даних країнах є залучення представників різних спільнот до обговорення та зіставлення довгострокових прогнозів, стратегій розвитку, вироблення комплексного бачення майбутнього і зіставлення шляхів його досягнення. Відмінності зводяться до того, що в міжнародній практиці вектор еволюції форсайта орієнтований на перехід від домінації позицій державного адміністрування до ринкового принципу взаємодії партнерів, а в Україні, навпаки, виявляються ознаки зворотного руху.

На сьогоднішній день виділяють різні методи форсайта: метод мозкового штурму, бенчмаркінгу, дорожнього картування, індикатори, моделювання, морфологічний аналіз, мультиплікаційний аналіз і т. д.

У рамках нашого дослідження інтерес становить дорожнє картування в силу того, що даний метод форсайта передбачає ідентифікацію, оцінку і відбір доступних варіантів розвитку для задоволення широкого кола потреб. Крім того, у багатьох країнах він визнаний одним з найбільш ефективних методів планування, прогнозування та управління діяльністю по активному впровадженню нововведень в окремих галузях та секторах економіки. Суть дорожнього картування полягає у створенні візуального представлення плану-сценарію розвитку технологій, на якому відображені можливі сюжети розвитку і точки критичних рішень.

Результатом дорожнього картування є дорожня карта, яка являє собою наочне уявлення покрокового сценарію розвитку певного об'єкта – деякої технології, групи суміжних технологій, бізнесу, галузі, індустрії і навіть плану досягнення політичних, соціальних та інших цілей. Як правило, вона охоплює найважливіші кроки розвитку (минулі, справжні і майбутні), сполучені причинними і / тимчасовими «ланцюжками». При складанні дорожньої карти переслідується два блоки цілей:

- 1) планування і передбачення розвитку ситуації на технологічних, соціальних, економічних і політичних рівнях;
- 2) управління процесом досягнення поставлених стратегічних завдань.

Дорожня карта дозволяє, знаючи мету і кінцевий результат, вибрати найбільш оптимальний маршрут прямування. Класифікація видів «дорожніх карт» включає: наукові, технологічні, галузеві, продуктово-технологічні та продуктові дорожні карти. У кожній з них покроково розписаний процес розвитку на найближчу перспективу. Для вітчизняної практики це новий тип документа, який пов'язує абстрактні стратегії і плани конкретних заходів, даючи змогу синхронізувати або скоординувати дії різних учасників процесу.

У межах даного дослідження прогностичні можливості дорожнього картування можуть бути застосовані в процесі реалізації пріоритетів державної політики у сфері державно-приватного партнерства. Дорожня карта дозволяє взаємно пов'язувати в часі державні заходи щодо розвитку інституту державно-

приватного партнерства. В основі дорожнього картування лежать потреби представників громадянського суспільства і підприємництва задовольняються за допомогою різних технологій.

Таким чином, у процесі створення дорожньої карти відбувається формування єдиного представлення подальшого розвитку системи державно-приватного партнерства, складеного з урахуванням думок і інтересів всіх учасників процесу розробки (органів публічної влади, підприємництва, громадянського суспільства і наукового співтовариства).

Мета дорожньої карти – закріплення чіткого плану заходів щодо переходу від поточного до цільового стану, визначення контрольних точок і ключових показників. Дорожня карта являє собою синтез відповідей на поточні виклики, пропонувані підприємством, і системних обмежень, що задаються органами публічної влади.

Для усунення перелічених вище недоліків, зокрема, і підвищення ефективного розвитку вітчизняної системи державно-приватного партнерства, в цілому, має бути розроблена Дорожня карта розвитку вітчизняної системи державно-приватного партнерства на період до 2025 р. Дана карта повинна являти собою алгоритм чітких послідовних цілеспрямованих дій в інституційній, правовій, організаційній, фінансово-економічній, науковій та соціальній сферах, що забезпечують ефективний розвиток вітчизняної системи державно-приватного партнерства, а також заміну дорогих та неефективних проектів ДПП на більш ефективні та адекватні вітчизняним реаліям моделі. Метою дорожньої карти має бути збільшення кількості ефективно реалізованих вітчизняних ДПП-проектів, і, як наслідок, забезпечення ефективності розвитку системи ДПП. Сенс цього проекту зводиться до можливості створення реалістичного сценарію розвитку вітчизняної ДПП-системи, беручи до уваги існуючі проблеми та унікальні можливості.

До основних заходів Дорожньої карти ДПП – 2025 можливо віднести:

1) розробку та прийняття національної Концепції розвитку системи державно-приватного партнерства – підготувати за участю представників

підприємництва та громадянського суспільства доповідь про пріоритети та проект Концепції державно-приватного партнерства до 2025 р.;

2) запровадження єдиних стандартів у сфері ДПП – розробити стандартні пакети послуг для учасників партнерства, доступні на різних рівнях публічного управління;

3) впровадження системи громадського моніторингу та експертизи якості проектів ДПП – розробити механізми такого моніторингу та зворотного зв'язку;

4) інституційне посилення стратегічного планування та координації у сфері ДПП – створити Раду з розвитку вітчизняної системи ДПП;

5) зміни в законодавстві про ДПП – ввести актуальні корективи в існуючі нормативно-правові акти, прийняти нові;

6) інвентаризація та систематизація вітчизняних механізмів, моделей і форм ДПП;

7) інтеграція у вітчизняну практику адаптованих ефективних зарубіжних моделей ДПП, з урахуванням вітчизняних реалій;

8) розвиток культури партнерства в інформаційно-комунікативній сфері – створити консультаційні центри широкого профілю, ДПП-портали, пул ДПП-проектів;

9) поліпшення характеристик користувача і контенту порталу ДПП – впровадити пропозиції користувачів (технологія краудсорсингу).

Цей перелік заходів Дорожньої карти розвитку системи ДПП – 2025 можливо об'єднати в чотири етапи.

Отже, перший етап – «усунення відповідностей у сфері існуючої системи ДПП»: законодавчих, організаційних, інституційних, Другий етап – «запит на інтелектуальність» – тиск з боку держави, представників громадянського суспільства сприяє прийняттю і реалізації суспільно значущих рішень. Третій етап – «альтернативи інноваційного циклу» – ангажування зарубіжної практики, зокрема розширення застосування ефективних зарубіжних моделей ДПП, з урахуванням їх адаптації до вітчизняних умов. Четвертий етап –

«трансформація традиційної ДПП-системи» – трансформація або «переродження» існуючої вітчизняної системи державно-приватного партнерства в систему публічно-приватного партнерства, що базується на інноваційному самоврядуванні. Каталізатором можуть виступити: розвиток вітчизняної системи публічного управління, внутрішні інновації системи ДПП, зміна пріоритетів держави, нові вимоги замовників (цивільного суспільства), глобальна економічна криза в зв'язку з новою «кондратьєвською» хвилею і т. д.

Дорожня карта ДПП – 2025 включає основні сучасні глобальні напрямки розвитку (інформаційне суспільство, публічний характер управління, вступ України в СОТ, демократизація суспільства), компетенції (держави, громадянського суспільства і підприємництва), інструменти (краудсорсінг, інформатизація тощо), можливості і зміна дискурсу.

Під основними глобальними напрямками розвитку Дорожньої карти прийнято розуміти глобальні економічні процеси, що роблять вплив на систему публічного управління, економіку, суспільний розвиток і підприємництво.

Першим напрямком є становлення і розвиток інформаційного суспільства. Останні роки в Україні йдуть процеси становлення інформаційного суспільства. Підписанням Окінавської Хартії глобального інформаційного суспільства (о. Окінава, Японія, 22 липня 2000 р.), а також отримавши статус активного учасника Всесвітнього саміту ООН з питань інформаційного суспільства (Женева, 2003 р.) Україна підтвердила свою готовність перейти до інформаційного суспільства. В рамках цього в Україні вступив в силу Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 09.01.2007 р. № 537-V та Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI, реалізується Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, затверджена Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 15.05.2013 р. № 386-р і т. д.

Другий напрямок зводиться до розвитку публічного характеру управління, який передбачає: підвищення прозорості діяльності органів публічного управління, що сприяє підвищенню відкритості процесу державно-

приватного партнерства; розвиток трипартизму, тобто практики тристоронніх консультацій з метою вироблення компромісної тристоронньої угоди за рішенням різних суспільно значущих питань або проблем.

Третім напрямком виступає глобалізація, яка передбачає зростання значущості світової торгівлі, зростання глобальної конкуренції, вступ України до Світової організації торгівлі, що позначило необхідність посилення вимог до якості та термінів реалізації ДПП-проектів, а також приведення регламенту функціонування особливих економічних зон, які представляють собою одну з форм ДПП, у відповідність з її правилами. Крім того, в рамках даного напрямку варто звернути увагу на концепцію глобального суспільства, ідеї якого вперше були висловлені давньогрецьким мислителем Діогеном. Який для позначення глобального суспільства або суспільства світу використовував поняття «космополіт».

Четвертий напрямок зводиться до демократизації суспільства, яка передбачає зростання різноманітності форм самоорганізації суспільства, «демократію знизу», а також розширення форм участі громадянського суспільства в процесі публічного управління, через участь в ухваленні соціально значущих рішень.

Під інструментами Дорожньої карти розуміються технології, що впливають на розвиток системи ДПП. До таких технологій можна віднести: інформатизацію процесу публічного управління, а також діяльності органів публічного управління; технологію краудсорсингу; громадський контроль; проектне управління.

До «компетенцій» держави належать: трансформація вітчизняної системи ДПП в ефективну рефлекторну систему ДПП; формування державної концепції розвитку ДПП; актуалізація законодавчої бази у сфері ДПП; методика страхування ДПП-проектів.

«Компетенції» підприємництва включають: форсайт ДПП - проектів; систему попереднього прогнозування, планування, моделювання і макетування ДПП-проектів; створення нових вітчизняних ДПП-моделей.

До «компетенціями» громадянського суспільства належать: незалежна експертиза ДПП-проектів; громадський контроль процесу реалізації ДПП-проектів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. У ході дослідження було вирішено низку завдань. По-перше, обґрунтовано версію п'яти основних етапів розвитку публічного управління, кожен з яких так чи інакше пов'язаний з формуванням потреб у нових моделях, принципах публічного характеру управління і механізми вирішення суспільно значущих проблем: перший етап – публічне адміністрування; другий етап – теорія управління, що регулює економічні відносини в просторі «прикордонного» взаємодії приватного і державного секторів; третій етап – публічна політика та менеджмент; четвертий етап – концепція «оновленого (самовдосконалюючого, адаптується) управління»; п'ятий етап – концепція «ефективності публічного управління».

По-друге, дослідження основного протиріччя між бюрократичним і публічним характером управління, дозволило виділити три похідних від нього суперечності: між об'єктивним характером публічного управління і суб'єктивними способами його здійснення; між імперативом інформаційної повноти, достовірності і прозорості публічного управління розвитком «деформацій» інформації.

Таким чином, технологія форсайта сприяє формуванню єдиного уявлення перспективи розвитку системи державно-приватного партнерства, що враховує думки та інтереси всіх учасників процесу розробки. А один з його найбільш ефективних методів дорожнє картування, робить позитивний вплив на розвиток співробітництва і кооперації між органами публічної влади, підприємництва, громадянського суспільства і наукового співтовариства, за допомогою узгодження їх партикулярних інтересів.

Список використаних джерел:

1. *Гохберг Л.* Будущее как стратегическая задача / Л. Гохберг // Форсайт. – 2016. – № 1. – С. 14–21.
2. *Смельяненко Л. М.* Форсайт-методологія стратегічного управління інноваційним розвитком суспільства [Електронний ресурс] / Л. М. Смельяненко // Вісник

Східноукраїнського національного університету імені В. Даля. – 2008. – № 10 (128). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VSUNU/2008_10_2/emeljanenko.pdf.

3. *Кваша Т. К.* Вибір пріоритетних напрямків науково-технологічного розвитку з використанням форсайту / Т. К. Кваша // Проблеми розвитку інформаційного суспільства : матеріали II Міжнародного форуму. – К. : УкрІНТЕІ, 2010. – Ч. II. – С. 78–82.

4. *Павлюк К. В.* Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 10–19.

5. *Хеда С.* Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку в Україні / С. Хеда // Юридична Газета. – 2014. – № 31-32 (425-426) – С. 18–22.

6. *Кизим М. О.* Форсайт-прогнозування пріоритетних напрямків розвитку нанотехнологій і наноматеріалів у країнах світу й Україні : монографія / М. О. Кизим, І. Ю. Матюшенко, І. В. Шостак, М. О. Данова. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2015. – 272 с.

7. *Масленников В. В.* Форсайт развития теории и технологии менеджмента: основы методологии : монографія / В. В. Масленников, А. Н. Шмелева. – М. : Русайнс, 2014. – 128 с.

8. *Федулова Л. І.* Новітні підходи до формування стратегії розвитку регіонів: методологія “Форсайт” [Електронний ресурс] / Л. І. Федулова. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/zbirnik_RE_4_139.pdf.

9. *Berkhout F.* Socio-economic futures in climate change impact assessment: using scenarios as “learning machine” / F. Berkhout, J. Hertin, A. Jordan // Global Environmental Change – 2012. – № 12. – P. 83–93.

10. *Gerrard M. B.* What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? / M. B. Gerrard // Finance & Development. – 2010. – Vol. 38. – № 3. – P. 26-31.

11. *Martin B.* Foresight in Science and Technology / B. Martin // Technology Analysis and Strategic Management, vol. 7. – 2015. – № 2. – P. 140–148.

12. The European Foresight Monitoring Network: collection of efmm briefs part 2 [Електронний ресурс] / European Commission, European Union. – Режим доступу : <http://globaltrends.thedialogue.org/wp-content/uploads/2014/10/The-European-Foresight-Monitoring-Network-Collection-of-EFNM-Briefs-Part-Two.pdf>

Zaskalkin A. S. Foresight as an innovative tool of public management development system public private partnership.

The article considers directions of use of foresight as a tool for public management development system public private partnership, and provided suggestions for improving the process.

Key words: foresight, forecasting, government, private business, interaction, public management, public-private partnership.

Надійшла до редколегії 07.11.2016 р.