

Оглавление

К читателям Библиотеки Сбербанка.....	7
Предисловие.....	9
Введение: новая эра государственного управления	13
Часть I. Управление с использованием форсайта	21
Глава 1. Мышление на перспективу.....	23
Глава 2. Выработка стратегического курса	43
Глава 3. Переосмысление механизма выработки государственных решений.....	57
Глава 4. Упрощение и целевая ориентация регулирувания	77
Часть II. Создание умной системы госуправления	95
Глава 5. Формирование гибкой административной машины	97
Глава 6. Инновационные способы оказания услуг	125
Глава 7. Создание компетенций для будущего	145
Глава 8. Вовлечение заинтересованных сторон.....	165

Часть III. Устойчивый прогресс	183
Глава 9. Обеспечение устойчивого развития общества.....	185
Глава 10. Повышение устойчивости к рискам.....	209
Глава 11. Переосмысление результатов	235
20 пунктов программы преобразований.....	249
Послесловие	253
Об авторах	259
Контрибьюторы.....	261
Благодарности.....	263
Несколько слов о Thinkers50	265
Список использованных источников и литературы	267
Именной указатель	275
Предметный указатель	277
Указатель организаций, программных документов и инициатив.....	281

К читателям Библиотеки Сбербанка

Дорогие друзья!

На сегодняшний день выпущено много интересных и полезных книг, описывающих то, какие действия следует предпринять, чтобы коммерческое предприятие стало более конкурентоспособным; как бизнес должен повышать производительность труда и внедрять новые методы производства. При этом справедливо отметить, что литература, касающаяся совершенствования системы госуправления, не настолько богата и разнообразна.

Анализ эффективности различных правительств показывает: для того, чтобы выстроить преуспевающую экономику и обеспечить стабильный рост благосостояния населения, любое Правительство сначала должно навести порядок в организации своей собственной деятельности.

Эта задача усложняется сегодня тем, что частота и глубина происходящих в мире технологических и социальных изменений постоянно возрастает. Очень быстро увеличиваются объемы информации, анализ которой необходим для принятия Правительством управленческих решений. Правительство должно уметь эффективно справляться с текущими задачами управления страной и при этом очень четко представлять долгосрочные цели развития государства и выстраивать политику по их достижению.

Фактор скорости реализации преобразований приобретает все большее значение. Государственные структуры традиционно считаются неподвижными, инертными к изменениям, в то время как современный мир характеризуется высокой скоростью изменений и необходимостью быстрого принятия решений в условиях неопределенности.

Книга, которую вы держите в руках, является прекрасным проводником в тему практического государственного управления, нацеленного на эффективность и инновационность. С высоты полета вертолета она затрагивает практически все аспекты современной системы госуправления и изобилует множеством очень интересных примеров лучших практик в широкой географии, которые при желании можно подробно изучить. Надеюсь, что ее прочтение расширит ваши горизонты в понимании целей, функций и механизмов работы «Правительства будущего».

*Искренне ваш,
Герман Греф*

Предисловие

На протяжении всей карьеры государственного служащего я поражался тому, насколько разнообразны задачи и вызовы государственного управления. В правительстве Великобритании документы доставляют министрам в красных чемоданчиках; я же, как секретарь Кабинета министров и руководитель Гражданской службы, получал свои бумаги в чемоданчике черного цвета. Открывая их, я всегда волновался: что там внутри на этот раз? Маргарет Тэтчер, одну из пяти британских премьер-министров, с которыми мне довелось поработать, однажды спросили, не надоедало ли ей постоянно получать красные чемоданчики. Она ответила, что заскучала, когда перестала их получать.

В настоящее время чемоданчики, доставляемые членам правительства, стали тяжелее, сфера действия находящихся в них документов — намного шире, а участие в государственном управлении, безусловно, требует от политических деятелей и государственных служащих намного больше усилий, чем когда-либо прежде. Более того, государственное управление подвержено быстрым изменениям, что убедительно показывают Раби Абуцакра и Мишель Хури в книге «Эффективное правительство для нового века: реформирование государственного управления в современном мире». Я служил правительству Великобритании 40 лет, но сегодня задачи и механизмы управления совершенно иные, чем были в мое время.

Изменения, конечно, неизбежны. В мою бытность чиновником правительства один из высоких государственных постов в нем занимал сэр Мэтью Стивенсон. В ответ на замечание коллег,

что в случае проведения предлагаемых им реформ жизнь уже никогда не будет прежней, сэр Мэтью заметил: «Жизнь действительно меняется, но тем она и отличается от смерти».

В государственном управлении XXI века явственно выделяются две основные черты. Во-первых, государственные органы сталкиваются с беспрецедентным потоком информации. Раньше поток фактов был ограниченным. Теперь это не так. Правительства имеют дело с неструктурированным массивом информации, которую нужно осмыслить, упорядочить, отфильтровать, систематизировать, выделив важнейшее, а затем использовать в работе. Во-вторых, мы живем в эпоху глобализации. С одной стороны, это дает множество преимуществ, в том числе и коммерческих, но с другой — создает угрозу быстрого распространения локальных конфликтов и превращения их в мировые катаклизмы. Одновременно уменьшаются возможности самостоятельных действий национальных правительств.

Безусловно, глобализация и технологизация — мощные и в основном положительные силы. Но также бесспорно, что они порождают великое множество сложнейших проблем — и не в последнюю очередь проблем, связанных с неприкосновенностью частной жизни и национальной безопасностью. С этими проблемами борются правительства всего мира.

Чтобы наилучшим образом использовать силы, меняющие форму и практику государственного управления, необходимо помнить об основных функциях правительства и о тех, кто их выполняет. Я всегда полагал, что главная задача правительства — создать систему правил и уже в рамках этой системы передавать как можно больше полномочий, в том числе и по принятию решений, непосредственным исполнителям. Управление требует делегирования полномочий. К сожалению, правительство часто поддается искушению громоздить один закон на другой. В большинстве случаев это не более чем поспешная реакция на события — между тем избытие наспех принятых законов угрожает дискредитировать саму концепцию законодательства.

Кроме того, правительство отвечает за создание инфраструктуры обслуживания граждан, предоставление услуг и защиту их

прав. И здесь вновь огромную роль играют технология и глобальные информационные потоки — ведь, собирая и используя информацию, правительства не должны нарушать права на неприкосновенность частной жизни.

Для повышения эффективности своей работы правительство должно действовать на двух уровнях. Ему надлежит одновременно реагировать на текущие события, поддерживая постоянную связь со средствами массовой информации, и решать важнейшие задачи государственного управления. Ни одно современное правительство не может игнорировать запросы СМИ, но при этом оно не вправе пренебрегать со своими основными обязанностями — создать отлаженную структуру управления и заботиться о нуждах своих граждан.

Исследуя различные аспекты государственного управления, авторы отмечают необходимость равновесия ветвей власти. Органы исполнительной власти и парламент должны работать в тандеме, нарушение баланса полномочий в ту или иную сторону чревато проблемами.

В Великобритании я участвую в Инициативе «Лучшее правительство» (www.bettergovernmentinitiative.co.uk). В основе Инициативы лежит идея о том, что эффективность правительства базируется на пяти столпах: отлаженный процесс принятия политических решений; открытое и прозрачное управление; простое и ясное законодательство, отвечающее точно обозначенным потребностям; реальная подотчетность правительства; неангажированная, диверсифицированная и профессиональная государственная служба.

Эти и другие важные вопросы государственного управления рассматриваются Раби Абучакрой и Мишелем Хури в книге «Эффективное правительство для нового века». Усилия правительств, которые решительно берутся за дело и включаются в дискуссию о характере и целях государственного управления будущего, заслуживают искреннего уважения. Результат эффективного управления не может быть измерен в одних лишь экономических категориях. Он должен определяться не только величиной ВВП, но и уровнем благосостояния граждан — идея, которую отстаивает

сэр Гас О'Доннелл, один из моих преемников в секретариате Кабинета министров Великобритании.

Качество исполнительной власти имеет огромное значение. Эффективное правительство играет жизненно важную роль в создании лучшего мира.

*Робин Батлер, барон Брокуэлл,
Лондон, июль 2014 г.*

Введение: новая эра государственного управления

Масштабы происходящей сегодня административной реформы беспрецедентны в современной истории — мы вступили в новую эру государственного управления. Системы, институты и инструменты управления государством кардинально меняются во всем мире, будь то развитые или развивающиеся страны.

Трансформация одних систем государственной власти вызывается убежденностью политических деятелей и чиновников в том, что есть лучшие способы служить интересам граждан страны, чем действующие и общепринятые в данное время. Преобразования других систем диктуются внешними факторами или становятся следствием контактов граждан с правительством, дискуссий и сотрудничества в осуществлении изменений в интересах общества.

Конечно, преобразование государственной власти — явление отнюдь не новое. Правительства всегда реагировали на события, внешние и внутренние обстоятельства, но обычно такая реакция была пассивной и сводилась к ответу на раздражитель. Следствием экономических кризисов 1930-х, а затем 1980-х годов стало законодательное регулирование, ужесточение финансовой дисциплины, введение норм на снижение затрат и прочие меры. Точно так же крах банковской системы, спровоцировавший недавний финансовый кризис и глобальную рецессию, поставил перед правительствами новые задачи и — потенциально — выявил новые роли государственного управления.

Внешние и внутренние причины, естественные факторы и прорывные инновации — существует множество спусковых механизмов для изменения способов, с помощью которых правительства управляют людьми. Первые десятилетия XXI века стали временем множества разнообразных и сложных вызовов, одновременно появилось и немало новых возможностей, которыми правительствам следует воспользоваться.

Прежде всего, мы получили в свое распоряжение инструменты, которые 20 лет назад невозможно было даже представить. Социальные сети и новые технологии коммуникации позволяют гражданам взаимодействовать с правительствами, выражая свои пожелания, требовать большей прозрачности и ответственности за результаты и последствия их деятельности. Люди больше не хотят ждать. Массовое погружение в электронную вселенную интернета привело к тому, что информация стала свободно и повсеместно доступной. Первоочередным требованием становится быстрота реагирования: люди хотят и ждут немедленных результатов.

Кроме того, правительства оказались под давлением необходимости делать больше с меньшими затратами. Кредитный кризис и последовавшая за ним рецессия вызвали бюджетные ограничения, которые стали катализатором повышенного внимания к эффективности и производительности. Долги многих государств приобрели просто фантастические размеры: в ряде развитых стран отношение государственного долга к годовому ВВП составляет или превышает 100%. Стремясь минимизировать дефицит бюджета и решить долговые проблемы, правительства стараются обеспечить консолидацию и устойчивость налогово-бюджетной политики.

В широком смысле глобализация означает, что экономический шок, возникший на одном континенте, в отдельном регионе или стране оказывает сильное воздействие на другие страны мира. Например, задолженность правительства Китая перед местными деловыми кругами — проблема не только самого Китая. Местные долги, становясь причиной системного банковского кризиса, могут в конечном счете вызвать серьезные экономические последствия во всем регионе и даже в мире.

Дешевые международные грузоперевозки и туризм приносят обществу огромные выгоды; при этом растет опасность, что массовый

туризм приведет к пандемии какого-нибудь изначально сравнительно безвредного вируса из отдаленного региона маленькой страны, который в течение нескольких недель станет угрозой здоровью населения всего мира.

Еще один двигатель реформ — демографические сдвиги. Население мира достигло 7 млрд и продолжает расти. Поразительно быстрый темп роста можно наблюдать в режиме реального времени на одном из многих счетчиков населения планеты. Ускоряющийся рост городского населения — к 2050 году приблизительно 70% мирового населения станут городскими жителями — создает большую нагрузку на инфраструктуру государств. Ухудшение инфраструктуры, одной из причин которого является недостаточность инвестиций, уже стало серьезной проблемой для многих развивающихся стран (а также для некоторых развитых экономик). Старение населения в большинстве развитых стран приводит к сокращению численности людей трудоспособного возраста, снижению налоговых доходов и росту бремени государственных расходов — следовательно, правительства вынуждены искать способы смягчения негативного воздействия этой тенденции.

Одновременно рост уровня жизни и экономических ожиданий в развивающихся странах означает увеличение спроса на ресурсы и более ожесточенную конкуренцию за них, будь то вода, талантливые работники, финансовый капитал или сырье (например, запасы углеродов или рыбные запасы). Эту проблему усиливает угрожающее планете антропогенное изменение климата. Именно поэтому большинство государств сегодня включают вопрос устойчивости экосистем в долгосрочные планы развития; во многих странах разрабатываются программы частичного перехода на низкоуглеродные источники энергии, поддерживается разработка экологически безопасных технологий и отраслей промышленности.

Ответ на вызовы

Страны сталкиваются с множеством разнообразных и тревожных вызовов. Однако благодаря ускорению технологического прогресса правительства получают новые инструменты для их решения, преобразуют систему взглядов; подходы к управлению, организации

и оценке результатов; налаживают сотрудничество с гражданами, деловыми кругами и некоммерческим третьим сектором^{*} экономики.

Между тем до сравнительно недавнего времени выявление лучших практик оставалось трудной задачей. Несмотря на то что поиск инновационных решений описанных проблем ведется во многих странах, до сих пор не удалось ни выработать целостного подхода, ни наладить широкий обмен знаниями по этим вопросам. Межправительственное сотрудничество и обмен инновационным опытом происходят лишь от случая к случаю.

Между тем правительства ищут — и находят — ответы на ряд важнейших вопросов:

- Каким образом правительство может реально повысить эффективность своей работы?
- Как правительство может стать более гибким?
- Как правительство должно подходить к отношениям между государственным, частным и третьим сектором?
- Какое коллективное качество следует развивать правительству, чтобы предвидеть изменения и нестабильность, справляться с ними и обеспечивать процветание общества в этих условиях?

Книга «Эффективное правительство для нового века» исследует вопрос о том, как в попытке решить неотложные проблемы правительства пересматривают ценностные ориентиры. В ней сводятся воедино новейшие идеи о современном государственном управлении, проливается свет на текущие тенденции в практике управления и анализируются используемые правительствами модели, процессы и инструменты.

Книга разбита на три части: управление, формирование и обеспечение прогрессивного развития, — что позволяет лучше понять динамику изменений.

^{*} Третий сектор — это понятие, обобщающее в себе весь спектр существующих некоммерческих организаций. В одних странах их называют неправительственными, в других — общественными, в третьих — добровольными, благотворительными, неприбыльными. — *Прим. ред.*

В первой части («Управление с использованием форсайта») рассматривается весь управленческий процесс от формулировки стратегического видения до его реализации. В главе 1 исследуется то, как правительство может использовать инструменты и методы форсайта, чтобы получить представление о проблемах будущего и снизить риск непредвиденных потрясений.

В главе 2 обсуждается формирование программы действий на основе национального позиционирования, определения приоритетов и стратегического видения и выявляется, какие институциональные структуры могут сыграть решающую роль в достижении целей национального позиционирования.

В главе 3 предлагаются некоторые инновационные методы, с помощью которых правительства разных стран изменяют принципы выработки политики.

Регулирование всегда будет важной частью государственного управления, и, как показано в главе 4, сегодня возможны новые интеллектуальные подходы к регулированию.

Во второй части («Создание умной системы госуправления») исследуются механизмы государственного управления, а также то, что требуется для их преобразования. Поскольку многие страны отягощены большим государственным долгом, жизненно важно оптимизировать расходы на государственное управление. Принятие инновационного экосистемного подхода к оказанию государственных услуг, сопровождающееся другими мерами, например финансовой консолидацией и усилением прозрачности, помогает выявить точки неэффективности и привести к снижению государственных расходов. В главах 5 и 6 раскрываются механизмы государственного управления и то, как правительства разрабатывают инновационные решения по предоставлению услуг.

Правительству нового века в современном сложном и быстро меняющемся мире требуются хорошо управляемые, обладающие большими способностями, высококвалифицированные и преданные своему делу сотрудники. В главе 7 описано, как правительства развивают свои трудовые ресурсы.

В главе 8 показано, как правительства стараются повысить активность многочисленных представителей заинтересованной общечественности.

В третьей части под названием «Устойчивый прогресс» показано, что реальный прогресс — это не только результаты социально-экономического развития. Главное заключается в том, насколько жизнеспособны эти результаты и достаточны ли социальные, экономические экологические условия и система государственного управления для устойчивого развития общества. Это зависит от гибкости правительства и от его готовности и способности реагировать на кризисы.

В стремлении лучше отвечать на потребности граждан правительство расширяет традиционную сферу своей деятельности и влияния. В главе 9 подробно описаны методы, позволяющие правительству воздействовать на жизнь людей, способствуя достижению стабильности, равенства, идеологического многообразия и приемлемого социального поведения.

Растет число значимых неблагоприятных событий — например, стихийных бедствий, которые провоцируют, помимо прочего, системные экономические кризисы. О важности обеспечения запаса прочности национальных систем управления говорится в главе 10.

В главе 11 предпринята попытка еще раз определить, как оценивать результативность действий правительства. Чего следует добиваться и как можно проверить, достигнута ли цель?

Наконец, сводя все воедино, авторы представляют подробную программу преобразований для построения эффективного правительства нового века. Послесловие о растущей роли правительств и о значении социального прогресса, дающее пищу для дальнейших размышлений, написано Субраманианом Ранганом, профессором бизнес-школы INSEAD.

Если правительства нацелены на поддержание и улучшение стандартов предоставляемых им услуг, то управленческие преобразования неизбежны — вопрос только в степени, темпах и видах изменений. Правительства, которые позитивно воспринимают инновации, открыты к изменениям, готовы развивать и применять методы, описанные в этой книге, скорее всего смогут обеспечить стабильное экономическое и социальное развитие общества и благосостояние граждан.

В книге «Эффективное правительство для нового века: реформирование государственного управления в современном мире»

рассказывается о том, как провести административную реформу с тем, чтобы повысить качество государственного управления и предоставления услуг. В ней содержится множество примеров того, как во всем мире правительства, общественность, корпорации и третий сектор добиваются значительного прогресса. И авторы надеются, что их труд послужит руководством по реформам для тех, кто работает над подготовкой своего правительства к решению грядущих сложных задач.

Эта книга отнюдь не претендует на то, чтобы стать философским трактатом о значении и целях государственного управления. Авторы старались сохранить беспристрастность при рассмотрении практик государственного управления в различных странах. В политике существует множество подходов, но функция большинства правительств одна и та же: управляя своими странами, они в большей или меньшей степени предоставляют услуги своим гражданам. Мир невозможен без государственного управления, а для построения лучшего мира государственное управление должно быть максимально эффективным.

Часть I

Управление с использованием форсайта

Мышление на перспективу

С января 1918 по декабрь 1920 года мировая пандемия гриппа поразила около 500 млн человек и унесла от 50 до 100 млн жизней. Испанский грипп («испанка»), как известно, имел три волны. Во время первой пострадали в основном больные и пожилые люди — обычные группы риска. Заболевания второй и третьей волны, после того как вирус мутировал, стали проходить тяжелее и вызывали больше смертных случаев у молодых и здоровых.

Предполагается, что мутация и быстрое распространение вируса гриппа были частично обусловлены Первой мировой войной. В это время правительства не ожидали и не прогнозировали вспышку пандемии — и в результате невольно создавали условия для распространения опасного штамма вируса. В обычных условиях люди, страдающие тяжелой формой заболевания, остаются дома, и только заболевшие более легкой формой гриппа не прекращают социальные контакты. Иная ситуация сложилась во время войны: солдаты с легкой формой заболевания оставались на фронте, в то время как тяжелобольных в переполненном транспорте отправляли в забитые людьми тыловые госпитали; в результате вирус стал стремительно распространяться.

Правительства разных стран оказались не готовы к разразившейся пандемии. Но и почти 100 лет спустя пандемии по-прежнему угрожают многим странам. В последней четверти прошлого века «в мире было идентифицировано более 30 новых или недавно выявленных инфекций»¹. Согласно Национальному реестру рисков

Великобритании, большинство этих инфекций передается позвоночными животными и людьми, что осложняет их отслеживание².

Риск пандемии присутствует постоянно. В любое историческое время в мире наблюдается множество вспышек заболеваний, которые при определенных обстоятельствах могут превратиться в мировую пандемию³. Возьмем, например, вспышку атипичной пневмонии (тяжелый острый респираторный синдром, ТОРС), которая началась в конце 2002 года и быстро распространилась в Азии, Северной Америке, Южной Америке и Европе. Попытки взять эпидемию под контроль увенчались успехом лишь к середине 2003 года, в общей сложности переболело около 8000 человек, более 750 человек умерли⁴.

Правительство должно не только справляться с пандемиями — его сфера ответственности весьма широка и продолжает расширяться. Так, 15 февраля 2013 года памятно для астрономов. В этот день астероид 2012 DA14 вплотную приблизился к Земле: 190000-тонная каменная глыба прошла на расстоянии 17 200 миль (ок. 27 680 км) от нашей планеты — ближе, чем некоторые спутники. Этого гостя ждали, астрономы знали о его существовании и маршруте почти за год. Однако в тот же день другой метеорит — весом в 10 000 тонн — на сей раз абсолютно неожиданно нанес визит Земле. Причиненный челябинским метеоритом ущерб был бы значительно больше, если бы он не взорвался в атмосфере Земли; тем не менее более 1500 человек получили ранения, более 7000 зданий^{5,6} были повреждены.

Форсайт и варианты будущего

Мы живем в непредсказуемом и сложном мире, и основная проблема для государств и правительств состоит в том, как справиться с неопределенностью. Будь то пандемии или метеориты, от правительств всегда ждут готового ответа. Правительство новой эры должно прежде всего уметь предусматривать риски, причины или ограничивающие факторы которых не полностью определены, а последствия и вероятные осложнения обычно невозможно или трудно точно предсказать. К подобным рискам относятся воздействие околоземных объектов, пандемии, коренные изменения технологий, климата, доступности ресурсов, демографические сдвиги, экономические кризисы и многое другое.

Но как правительства могут подготовиться к будущему? Для этого существуют методы и инструменты. Один из подходов — форсайт (*англ.* foresight) или перспективный анализ, направленный на изучение будущего, часто с использованием больших данных. Форсайт в этом контексте рассматривается как процесс поддержки политических решений, обеспечивающий определенный способ размышления о будущем и стратегический подход к обсуждаемым темам. Методы форсайта используются для формирования стратегии: форсайт предполагает анализ широкого диапазона потенциальных возможностей (или вариантов будущего) и учет альтернатив, выходящих за рамки устоявшихся стереотипов.

Самыми распространенными из инструментов форсайта являются сканирование горизонтов (*англ.* horizon scanning или комплексный анализ внешних источников информации) и сценарное планирование. Часто оба метода используются одновременно: сканирование горизонтов позволяет выявить тенденции и источники изменений, что затем учитывается при разработке сценариев. Сценарии будущего и сканирование горизонтов — как методы стратегического форсайта — могут и по отдельности приводить к полезным результатам, но они, как правило, гораздо эффективнее при совместном использовании, поскольку обеспечивают более полный анализ потенциальных рисков, а также оценку проблем и возможностей данной страны.

Форсайт полезен и для деятельности самого правительства. Он способствует формированию общего представления о будущем и единой системы понятий для его обсуждения; обеспечивает дискуссионную площадку для обмена организационным опытом; позволяет мобилизовать интеллектуальный потенциал внешних экспертов, обычно исключенных из процесса планирования; способствует установлению неформальных связей между министерствами и ведомствами, — и тем самым превращается в надежную дискуссионную платформу для обсуждения потенциально спорных и сложных проблем.

Одной из привлекательных особенностей форсайта, в частности при разработке сценариев, является то, что в некоторых случаях его можно осуществить с относительно небольшими затратами. Одно из основных требований — привлечение ключевых экспертов и заинтересованных сторон, наличие квалифицированных работников

для реализации форсайт-проекта и, в случае необходимости, исследовательских ресурсов.

Наличие постоянно действующего форсайт-центра способствует привлечению к его работе заинтересованных сторон и использованию его правительством для выработки политического курса. Такое подразделение задает направление исследований будущего, оповещает государственных служащих о результатах и предоставляет информацию по конкретным запросам министерств. Крайне полезно формализовать форсайт-процессы. Можно привести в пример одну из крупнейших мировых корпораций — энергетический гигант Shell. Эта компания внесла большой вклад в разработку инструментария сценарного планирования. На каждый момент времени Shell обычно имеет несколько сценариев для различных вариантов развития ситуации, и в их контексте рассматриваются достоинства и недостатки любых поступающих предложений по крупным инвестициям или стратегические инициативы.

Между тем следует учитывать, что форсайт связан с многочисленными рисками; один из них — опасность негативного влияния средств массовой информации, которые могут ошибочно интерпретировать характер процесса создания сценария или сканирования горизонтов, а также дискредитировать возможные сценарии, представленные правительством. Кроме того, поскольку государственные служащие видят окружающий мир через призму политики, они могут подойти к сценарному планированию с предубеждением, ограничивающим их мышление. При этом сами по себе сценарии не оказывают серьезного воздействия, если изначально отсутствует поддержка форсайта сверху. Поэтому при выборе темы для создания эффективного сценария одинаково важно учитывать и политическую ситуацию, и характер самой проблемы.

Преобразования в действии: форсайт в Великобритании

До недавнего времени за форсайт-программу правительства Великобритании отвечал Центр форсайта Отдела по вопросам науки, входящий в Министерство по делам бизнеса, инноваций и профессиональной подготовки. Центр форсайта и сканирования горизонтов

занимался прогнозированием в двух направлениях: глубинные исследования долгосрочных — от 20 до 80 лет — перспектив и изучение отдельных потенциально важных проблем на ближайшие 10–15 лет.

В 2013 году собственную форсайт-программу инициировал и секретариат Кабинета министров Великобритании, но уже в марте 2014 года после парламентской проверки работы по форсайту в правительстве Великобритании оба подразделения были объединены в Исследовательскую группу сканирования горизонтов^{7, 8}.

Изначально британский форсайт был нацелен на изучение вопросов, связанных с разработкой материалов и технологий будущего; с кроссдисциплинарными научными исследованиями, выходящими за рамки узкой тематики; влияющих на государственную политику; ранее не изученных и находящихся вне сферы внимания других институтов; активно поддерживаемых заинтересованными сторонами. Выбираемые для форсайта проблемы отличал высокий уровень неопределенности. Например, масштабное исследование прогрессирующего ожирения было предпринято правительством именно потому, что никто не мог точно предсказать его последствия для системы здравоохранения и для общества в целом. Не меньшей неопределенностью и серьезностью последствий отличаются и другие темы исследований: мировая экологическая миграция, обеспеченность населения продовольствием и сельское хозяйство будущего, перспективы электронных торгов. На момент написания этой книги в центре внимания форсайта Великобритании числилось будущее городов и последствия старения населения.

Британский форсайт внес вклад в создание вариантов будущего на основе анализа фактических материалов, заполнив тем самым определенные пробелы в понимании текущей политики, и открыл возможности для политических решений и стратегических вмешательств, направленных на решение сложных проблем.

Сканирование горизонтов

Бит Хаббегер, специалист по анализу устойчивости и рисков, в исследовании перспектив развития Швейцарии отметил, что термин сканирование горизонтов пока не имеет четкого определения⁹. Обычно он используется в двух значениях: как «инструмент

политики, предназначенный для систематического сбора широкого спектра информации и фактических материалов о грядущих проблемах, тенденциях, прогрессе, идеях и событиях в политической, экономической, социальной, технологической или экологической среде организации», и как «собираемый термин для множества так называемых *форсайт-процессов*, направленных на повышение способности организаций решать проблемы, связанные с неопределенным и неоднозначным будущим». Наше понимание сканирования горизонтов ближе ко второму определению Хаббегера, при котором «инструмент политики» превращается в часть более широкой программы форсайта.

На практике сканирование горизонтов часто используется совместно со сценарным планированием при построении вариантов будущего для определения тенденций и стимулирующих факторов.

Сканирование горизонтов открывает для правительства гораздо более широкий спектр вариантов будущего. Метод помогает выявить области со значительными информационными пробелами и на этой основе сформулировать текущие исследовательские задачи; кроме того, он позволяет аналитикам обнаружить на ранней стадии те события, которые предвещают большие изменения. Примечательно, что успех сканирования горизонтов зависит от новейших технологий в меньшей степени, чем от глубины и широты вовлеченных в процесс экспертных сетей и связей. Чтобы обнаружить сигналы, чтобы собрать, систематизировать и осмыслить информацию, организациям требуется установить и поддерживать взаимодействие с широким кругом как государственных, так и независимых экспертов, работающих в самых разных областях — от экономики до социальной политики, от военной науки до информационных технологий, — как внутри страны, так и за рубежом. Наличие экспертной сети дает возможность постоянно отслеживать возникновение новых тенденций.

После сбора и анализа информации ее предоставляют другим сторонам — другим подразделениям правительства, компаниям частного сектора или широкой общественности. Для управления этим процессом требуется нечто вроде секретариата. В Сингапуре, например, такую функцию выполняет министр-координатор по вопросам национальной безопасности.



Рисунок 1. Два значения понятия «сканирование горизонтов»

Источник: Центр исследований безопасности, Федеральное управление защиты гражданского населения, Швейцария

В правительстве должны существовать формальные механизмы, обеспечивающие интеграцию полученных данных в процесс выработки политических решений. Данные, полученные в результате сканирования горизонтов, нельзя игнорировать, ими нельзя пренебрегать. Опыт показывает, что это может обойтись очень дорого. Например, в 2004 году, незадолго до того, как ураган «Катрина» опустошил Новый Орлеан, Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям провело тренинг по усложненному сценарию «Ураган „Пэм“», в котором ураган четвертой степени обрушивался на некий город в США. Но похоже, что данные, полученные в этом тренинге, не были внедрены в практику работы правительства¹⁰.

Информация, полученная в результате сканирования горизонтов, должна быть доступна для поиска и выборки всем сотрудникам правительственных учреждений. Более того, при разработке политики или стратегии от лиц, ответственных за итоговые предложения, требуется обязательное обращение к материалам сканирования по соответствующим вопросам.

Правительства, в которых форсайт формализован, обычно отличаются наиболее развитыми возможностями сканирования горизонтов. Например, единые службы сканирования горизонтов по широкому кругу вопросов созданы в Великобритании и Сингапуре. В других, прежде всего развитых, странах сканирование горизонтов проводится отдельными органами власти и не координируется в масштабах всего правительства. Главные объекты такого сканирования — наука и техника. Так, в Австралии был создан Консультативный комитет по технологиям здравоохранения, с тем чтобы «заблаговременно информировать учреждения здравоохранения Австралии и Новой Зеландии о новых и перспективных технологиях, имеющих особое значение, с целью обмена информацией о таких технологиях и оценки их потенциального влияния на соответствующие системы здравоохранения»¹¹.

Сканирование горизонтов может быть также направлено на поддержку конкретных проектов или вопросы государственной политики. Комиссия по консультированию отраслевых советов Нидерландов внедрила программу «Сканирование горизонтов Нидерландов», направленную на формирование приоритетов в сфере социальных исследований.

В Великобритании Центр сканирования горизонтов запустил проект Sigma Scan, являющийся частью форсайт-программы британского правительства. В рамках этого проекта было подготовлено около 250 кратких статей и обзоров по проблемам и тенденциям, которые могут оказаться актуальными для Великобритании в следующие 50 лет. Их тематика охватывает широкий диапазон вопросов государственной политики — от традиционной проблемы отношений Великобритании и ЕС до более отвлеченных тем — например, таких, как влияние трансформации нравственных ценностей на социальное поведение. Впоследствии сторонние эксперты обновили эту информацию и переработали четвертую часть документов. При каждом новом сканировании рассматривалась единственная тенденция, ей давалось четкое определение, оценивалась (ранжировалась) вероятность ее возникновения, степень воздействия и провоцируемые конфликты, а также кратко излагалось потенциальное влияние на политический курс. Центр привлек к работе в Sigma Scan сторонних исполнителей, обладающих

опытом в сфере прогнозирования и государственной политики, в том числе консалтинговое агентство стратегического прогнозирования Outsights, центр изучения общественного мнения Ipsos MORI и некоммерческий исследовательский центр Institute for the Future.

Проект предусматривал взаимодействие и с высшими эшелонами гражданской службы. Первыми мероприятиями Sigma Scan стали симпозиумы с участием высших чиновников, крупнейших предпринимателей и других влиятельных лиц. Изначально цель проекта состояла в том, чтобы создать централизованную государственную базу данных результатов сканирования горизонтов. Однако проект приобрел столь широкую популярность, что многие министерства занялись самостоятельным сканированием горизонтов, тем самым похоронив надежду на создание единого ресурса. Опасность этой самодеятельности кроется в том, что министерства могут случайно проигнорировать серьезные проблемы в областях, не входящих в сферу их компетенции и опыта. Даже если форсайт действительно превратится в общепринятый метод принятия политических решений, координирование форсайт-программ отдельных министерств останется отдельной задачей¹².

Построение сценариев

Сценарное планирование — еще один популярный инструмент форсайта, ориентированный на оптимизацию решений с учетом перспектив изменения внешних условий. В ходе сценарного планирования тенденции не экстраполируются, но создается альтернативное видение, допускающее резкие скачкообразные изменения, которые необходимо подвергнуть оценке. Авторы форсайта рассматривают исходные предпосылки принятия решений и, предвосхищая грядущие угрозы и возможности, закладывают основы для единой концепции будущего, которая влияет на внутриорганизационный и индивидуальный стили работы. Планируя сценарии будущего, организации и правительства могут лучше понять природу и динамику сил, которые станут определяющими для мира через пять, десять и даже двадцать лет. Построенный на групповой работе, этот метод позволяет нивелировать влияние таких распространенных недостатков, как, например, самонадеянность и узость

кругозора; он стимулирует обмен информацией и выработку согласованного понимания основных тенденций.

Сценарное планирование — не точная наука и не стопроцентно надежный способ предсказать все возможные последствия. Однако оно позволяет государственным органам подвергнуть пересмотру свои гипотезы будущего и оценить пригодность тех или иных решений в предполагаемых обстоятельствах. Сценарное планирование — структурированный процесс, который хотя и осуществляется по-разному в различных организациях и властных структурах, обычно включает следующие элементы:

- *Анализ задачи:* поиск ответа на вопрос «Какова текущая ситуация?». На этом этапе процесса рассматриваются цели и стратегии ведомства, исследуются сильные и слабые стороны, с тем чтобы стимулировать альтернативное мышление, выходящее за рамки традиционного мышления.
- *Анализ влияния:* выявление внешних факторов, влияющих на текущие подходы и стратегии; одновременно оценивается степень воздействия различных факторов.
- *Прогнозирование:* оценивается статус внешних факторов как в настоящий момент, так и в будущем. Задача формулируется максимально нейтрально, с тем чтобы не подталкивать участников в каком-либо конкретном направлении, а, наоборот, стимулировать альтернативные представления о будущем.
- *Группировка альтернатив:* сравнение альтернатив, проверка их внутренней согласованности, совместимости и логики.
- *Интерпретация сценария:* анализ, сравнение и противопоставление различных сценариев; сценариям даются названия.
- *Анализ последствий:* рассматриваются последствия выбранных сценариев, оцениваются и измеряются риски и возможности, перепроверяются правительственные стратегии с позиции «а что если?..».
- *Деструктивные события:* подвергаются анализу по всем возможным направлениям. Идентифицировав потенциально деструктивное событие, следует оценить его воздействие,

построить соответствующий сценарий и подготовить профилактические и ответные меры.

- *Передача сценария*: последний этап процесса — ранее идентифицированные возможности и риски используются при формировании государственной политики¹³.

Не все темы одинаково пригодны для сценарного планирования. Лучшие результаты этот метод дает в областях, требующих стратегического долгосрочного прогнозирования, в которых либо выявлена тенденция, вызывающая стратегические последствия для данной сферы, либо серьезные изменения вызываются естественной эволюцией. Примером первого варианта является воздействие новых открытий и технологий, в частности воздействие добычи сланцевого газа на энергетический сектор. Естественная эволюция, например старение населения западных стран, заставляет учитывать влияние этого процесса при организации системы здравоохранения.

Преобразования в действии: оценки сценариев в Нидерландах

В правительстве Нидерландов процесс прогнозирования тесно связан с оценкой угроз безопасности и основывается на детально проработанных процедурах. Риски, выявленные в процессе разработки сценария, анализируются по десяти критериям, непосредственно связанным с пятью сферами жизненно важных интересов страны, а именно¹⁴:

- территориальная безопасность (включая военное вторжение на территорию Нидерландов и ухудшение международного положения страны);
- безопасность личности (включая несчастные случаи, серьезные травмы, хронические заболевания и физические страдания);
- экономическая безопасность (включая издержки);
- экологическая безопасность (включая долгосрочное воздействие на природную окружающую среду);
- социальная и политическая стабильность (включая дезорганизацию повседневной жизни, нарушение демократической системы, воздействие на общество и психику людей).

Значимость риска по каждому критерию для конкретного сценария оценивается в баллах, а затем с помощью разнообразных методов данные агрегируются в единый показатель воздействия для этого сценария. Добавление в модель вероятности реализации самого сценария позволяет получить всеобъемлющую оценку риска.

Баллы зависят от специфики каждого критерия; при этом учитывается характер возможных последствий (от умеренных до катастрофических), география распространения и вероятные границы (верхние и нижние) воздействия¹⁵. Подобная процедура проводится при разработке стратегии действий правительства для устранения, уменьшения или смягчения ожидаемых неблагоприятных воздействий, определенных в таких сценариях.

Преобразования в действии: Сингапур — концепция форсайта и сценарное мышление

Форсайт предполагает разнообразие методов и методологических подходов. Отбираются и применяются те из них, которые отражают потребности организации и которые она может адаптировать под свои нужды.

Хорошим примером этого является Сингапур. Использовать в стране сценарии начало Министерство обороны в 1991 году. К 1993 году Кабинет министров убедился в их пользе для разработки долгосрочной стратегии развития и в 1995 году создал Отдел сценарного планирования в рамках Управления государственной службы.

Одновременно, чтобы обеспечить внедрение сценарного подхода и в других министерствах, помимо Отдела сценарного планирования, и сформировать у чиновников государственной службы установку на «готовность к изменениям, их прогнозирование и управление ими», правительство Сингапура инициировало специальную программу, получившую название PS21. В результате, благодаря распространению навыков сценарного планирования, команды по исследованию вариантов будущего были учреждены и в других правительственных структурах, включая Министерство торговли и промышленности, Министерство обороны и даже Министерство общественного развития, молодежи и спорта.

На рубеже столетий ряд событий, особенно финансовый кризис в Азии и теракты 11 сентября 2001 года в США, вызвали у чиновников определенный скептицизм в отношении пользы сценариев как инструмента политики. Однако в правительстве Сингапура не отказались от них, а постарались сделать их более эффективными.

Прежде всего, расширилась сфера компетенции Отдела сценарного планирования, который был переименован в Отдел стратегической политики и стал заниматься межведомственными проблемами, которые в ином случае не привлекли бы должного внимания. В дополнение к сценарному планированию появились инструменты, предназначенные для действий в условиях скачкообразных изменений и непредвиденных событий типа «черный лебедь», описанных в одноименной книге Нассима Николаса Талеба^{*}. И, что особенно важно, была сформирована Группа оценки рисков и сканирования горизонтов при Аппарате заместителя премьер-министра.

В 2010 году правительство Сингапура создало Центр стратегического планирования будущего, с тем чтобы при поддержке Отдела стратегической политики определять основные стратегические вызовы и координировать работу по разработке вариантов будущего в рамках всего правительства. В задачу Центра также входит расширение прогностической деятельности за счет создания при каждом министерстве прогностической группы, управляемой Стратегической сетью разработки вариантов будущего в составе заместителей министров.

Использование больших данных и прогнозного анализа

Эффективность форсайта во многом зависит от того, насколько правительство способно использовать «большие данные» и прогнозный анализ. Новейшие системы хранения данных позволяют накапливать информацию в различных форматах и во все увеличивающихся объемах. Предполагается, что с 2013 по 2020 год «цифровая вселенная» вырастет в десять раз — с 4,4 трлн до 44 трлн гигабайт.

^{*} Талеб Н. Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. — М.: Азбука-Аттикус, 2015. — Прим. ред.

Международная консалтинговая компания International Data Corporation (IDC) предполагает, что объем хранимых данных к 2016 году вырастет до 3,77 зетабайт¹⁶. Согласно IDC, сегодня только 5% данных являются «ценными или многоцелевыми», однако эта цифра к 2020 году увеличится более чем вдвое благодаря большим данным и другим технологиям¹⁷.

Создание данных — постоянный и повсеместный процесс. Что бы мы ни делали, будь то управление автомобилем, включение домашних приборов или использование мобильного телефона, — мы производим данные. С помощью датчиков, пронизывающих ткань нашего физического мира, и портативных устройств доступа в интернет — мы производим данные. Добавьте сюда компании, производящие и хранящие данные всех видов, фиксирующие мельчайшие детали миллиардов контактов между участниками рынка, и правительства, собирающие информацию о своих гражданах — об их здоровье, поездках, домашнем хозяйстве и финансовых делах. Такие массивы данных порождают возможности, но и создают проблемы, связанные с их организацией, хранением, поиском, анализом и отображением. Эти задачи решаются средствами больших данных.

Точное происхождение термина «большие данные» неизвестно. Многие считают, что впервые его употребил еще в 1990-х годах Джон Мэши, главный научный сотрудник компании Silicon Graphics¹⁸. Но какова бы ни была этимология этого термина, большие данные приобретают все большую важность и для государственного, и для частного сектора.

Большие данные — серия подходов, инструментов и методов обработки огромных объемов структурированных и неструктурированных данных, с которыми не могут эффективно справляться стандартные инструменты. Одним из способов описания больших данных является модель 3V, разработанная фирмой Gartner, ведущей исследования в области информационных технологий. Эти три V — Volume (объем), Velocity (скорость), Variety (многообразие), то есть физический объем, скорость прироста и обработки, а также диапазон типов и источников данных. В большие данные входят и те данные, которые хранятся в памяти, и те, которые создаются с использованием других данных.