

Інформаційна довідка
щодо можливості запровадження інструментів форсайту
як механізму підвищення якості стратегічного планування
у правотворчій діяльності*

***Анотація.** Стратегічний форсайт є цінним інструментом довгострокового планування, прийняття обґрунтованих рішень і підвищення якості державної політики. В інформаційній довідці розглянуто сутність та мету стратегічного форсайту, його ключові функції й поширені методи. Запропоновано п'ять моделей розвитку екосистеми форсайту в Україні, серед яких оптимальною для початкового етапу визначено створення форсайт-установи при уряді чи парламенті. Розглянуто можливість інтеграції інструментів форсайту в правотворчий процес відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність». Запропоновано механізми впровадження форсайту, включаючи розробку методичних рекомендацій, інтеграцію в існуючі документи, заохочення через гранти, створення платформ для обміну знаннями тощо.*

***Ключові слова:** стратегічний форсайт, правотворча діяльність, стратегічне планування, публічне управління, повоєнне відновлення, методи форсайту, розвиток екосистеми форсайту, Закон України «Про правотворчу діяльність».*

Вступ. Форсайт, що використовується у сфері публічного управління, традиційно називається «стратегічним форсайтом». Стратегічний форсайт є систематичним процесом дослідження потенційних майбутніх змін і наслідків діяльності для інституцій або суспільства. Водночас стратегічний форсайт не є передбаченням майбутнього, а скоріше дослідженням можливих сценаріїв, виявленням нових тенденцій та «слабких сигналів»¹, які можуть мати значний вплив на розвиток суспільних відносин у майбутньому. Основна мета форсайту – допомогти ухвалювати кращі рішення сьогодні, враховуючи довгострокові перспективи й невизначеності майбутнього.

Форсайт у публічному управлінні використовують для:

- 1) інформування осіб, які приймають рішення, щодо майбутніх викликів та можливостей. Форсайт допомагає виявити потенційні загрози й можливості задовго до того, як вони стануть очевидними, що дає час для підготовки та реагування;
- 2) розробки більш стійких та адаптивних стратегій. Враховуючи різні сценарії майбутнього, політики можуть розробляти стратегії, які будуть ефективними в різних умовах;
- 3) покращення процесу прийняття рішень. Форсайт надає аналітичну базу для прийняття обґрунтованих рішень, зменшуючи залежність від короткострокових міркувань або політичного тиску;

¹ Слабкий сигнал – це ранні ознаки вражаючих змін, які важко передбачити та лежать поза усвідомленням зацікавлених сторін, які контролюють засоби пом'якшення їх впливу. Див. Identifying weak signals to prepare for uncertainty in the energy sector. N. Gilmore, I. Koskinen at all. Heliyon, Volume 9, Issue 11, e21295. URL: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e21295>

- 4) сприяння інноваціям. Дослідження майбутнього може стимулювати інноваційне мислення та пошук нових рішень для майбутніх проблем;
- 5) залучення зацікавлених сторін. Форсайт-процеси часто передбачають залучення широкого кола зацікавлених сторін (експертів, представників бізнесу, громадськості), що сприяє формуванню спільного бачення майбутнього та підвищує легітимність прийнятих рішень;
- 6) підвищення ефективності державної політики. Завдяки кращому розумінню довгострокових наслідків, державна політика може бути більш ефективною та спрямованою на досягнення сталого розвитку.

Існує широке коло методів, що використовуються як окремо, так і в сукупності, серед яких найбільш поширеними є:

- 1) сканування горизонту (Horizon Scanning) – систематичний збір інформації про нові тенденції, технології та події, які можуть мати вплив у майбутньому;
- 2) аналіз трендів – виявлення та аналіз довгострокових тенденцій у різних сферах (економіка, суспільство, технології, довкілля тощо);
- 3) створення сценаріїв (Scenario Planning) – розробка детальних описів можливих майбутніх станів, що допомагає зрозуміти потенційні наслідки різних рішень;
- 4) метод Дельфі (Delphi Method) – інтерактивний процес опитування експертів для досягнення консенсусу щодо майбутніх тенденцій та подій;
- 5) SWOT-аналіз – визначення сильних і слабких сторін, можливостей та загроз для досліджуваної сфери в майбутньому;
- 6) розробка дорожніх карт (Roadmapping): візуальне представлення стратегічних цілей та шляхів їх досягнення в часі;
- 7) регресивний аналіз (Backcasting) – визначення бажаного майбутнього стану й розробка кроків, необхідних для його досягнення.

Війна та необхідність відновлення країни після її завершення актуалізують питання довгострокового планування та визначення пріоритетів розвитку. У цьому контексті стратегічний форсайт може стати цінним інструментом для:

- визначення пріоритетних напрямів відновлення та розвитку;
- прогнозування майбутніх викликів та можливостей у різних сферах (економіка, безпека, соціальна сфера, технології);
- розробки адаптивних і стійких стратегій державної політики;
- залучення широкого кола зацікавлених сторін до формування бачення майбутнього;
- підвищення ефективності використання державних ресурсів.

Досвід використання стратегічного форсайту в Україні поки що є обмеженим та фрагментарним. Потрібні системні зусилля для розвитку інституційної спроможності, підвищення обізнаності й забезпечення широкого залучення зацікавлених сторін для успішного використання стратегічного форсайту на благо України.

Розвиток екосистеми форсайту в Україні можливий за однією з п'яти моделей:

1. Національна мережа форсайту – взаємодія урядових, наукових установ і громадських об'єднань (аналог KEV у Фінляндії чи ESPAS в ЄС). Потребує значного кадрового та фінансового ресурсу.

2. Форсайт-підрозділи в органах державної влади – створення спеціалізованих структур у міністерствах, парламенті, місцевих адміністраціях. Виклик – брак кваліфікованих кадрів.

3. Форсайт-установа при уряді чи парламенті – централізована установа, яка розробляє дослідження та інтегрує форсайт у процес ухвалення рішень (аналог Форсайт-центру Естонії, Технологічної ради Норвегії). Оптимальна модель для початкового розвитку екосистеми форсайту в Україні.

4. Форсайт-громадські об'єднання – ініціативи незалежних експертних груп. Недолік – обмежений вплив на формування державної політики.

5. Точкові форсайт-дослідження – нинішня ситуація в Україні. Не створює сталого механізму впливу на ухвалення рішень.

Для системного розвитку форсайту в Україні необхідне створення інституційної основи. Оптимальним кроком є впровадження третьої моделі – заснування форсайт-установи при уряді чи парламенті, що дозволить інтегрувати довгострокове планування у державне управління. Це забезпечить сталий розвиток, ефективне використання форсайту в стратегічному плануванні та відповідність державного управління сучасним викликам.

Основна частина. Закон України «Про правотворчу діяльність» (далі – Закон) є важливим кроком не лише для впорядкування правотворчого процесу в Україні, але також для запровадження інструментів форсайту як механізму підвищення якості стратегічного планування. Закон закріплює використання принципу науковості. Цей принцип можна трактувати як необхідність врахування науково обґрунтованих прогнозів та аналізу майбутніх тенденцій під час розробки документів публічної політики. *На етапах розробки концепцій та проектів документів публічної політики, передбачених Законом, можна залучати експертів із форсайту для проведення аналізу середньо- та довгострокового майбутнього у сфері застосування документів публічної політики й підготовки відповідних рекомендацій. Це може бути оформлено як експертні висновки або аналітичні довідки, що можуть додаватися до проектів. Зокрема, форсайт можна використовувати для обґрунтування документів публічної політики, визначених відповідно до статей 20, 22, 23 Закону (зокрема, при підготовці концепції проекту нормативного акта за результатами форсайт-досліджень).*

Для запровадження інструментів форсайту як механізму підвищення якості стратегічного планування у правотворчій діяльності можливим є:

1. Створення методичних рекомендацій або настанов. Розроблені та оприлюднені методичні рекомендації або настанови з питань стратегічного форсайту матимуть рекомендаційний характер. Це дозволить органам державної влади самостійно визначати доцільність і способи застосування інструментів форсайту, враховуючи специфіку своєї діяльності та наявні ресурси. Такі рекомендації можуть бути розроблені підрозділом, відповідальним за стратегічне планування, або відповідною спеціальною установою.

2. Інтеграція елементів форсайту в існуючі методичні документи з питань стратегічного планування тощо. Це дозволить «вбудувати» елементи форсайту у звичні процедури, не створюючи окремого формального процесу.

3. Заохочення використання форсайту через грантові програми і конкурси. Державні фонди або програми підтримки наукових досліджень та інновацій можуть передбачати окремі напрями або пріоритети, пов'язані зі стратегічним форсайтом. Надання грантів на проведення відповідних досліджень і розробок стимулюватиме розвиток експертизи та використання форсайту без прямого адміністративного тиску.

4. Створення платформ для обміну знаннями та кращими практиками. Організація регулярних форумів, семінарів, круглих столів за участю експертів із форсайту, представників органів державної влади, наукових установ та громадськості сприятиме поширенню знань про форсайт та обміну досвідом його застосування. Це створить сприятливе середовище для добровільного впровадження форсайту.

5. Навчання в органах державної влади, а саме:

- організація навчальних заходів для державних службовців: проведення тренінгів, семінарів і воркшопів із питань стратегічного форсайту для працівників органів державної влади, відповідальних за стратегічне планування, сприятиме підвищенню їхньої обізнаності та формуванню необхідних компетенцій;

- створення внутрішніх аналітичних підрозділів: в органах державної влади можуть створюватися невеликі аналітичні підрозділи, які б займалися моніторингом майбутніх тенденцій та підготовкою коротких форсайт-аналізів для використання в процесі прийняття рішень.

Водночас можна також розглядати замовлення форсайт-досліджень у сторонніх організацій або створення спеціалізованої установи, що є ефективними моделями, які успішно використовуються в багатьох країнах. Замовлення форсайт-досліджень дозволяє отримати незалежну й висококваліфіковану експертизу, забезпечити гнучкість у виборі методологій та підходів, а також не потребує негайного створення спеціалізованих структур. Для реалізації цього підходу учасники правотворчої діяльності можуть оголошувати тендери (залежно від відповідних повноважень та можливостей таких учасників) або конкурси на проведення форсайт-досліджень із конкретних питань. Результати таких досліджень можуть використовуватися для обґрунтування законодавчих ініціатив, розробки документів публічної політики та прийняття управлінських рішень.

Свою чергою, **створення спеціальної установи з форсайт-досліджень (за прикладом Фінляндії, Естонії, Німеччини) дозволить** забезпечити системний і довгостроковий підхід до стратегічного форсайту, акумулювати експертизу, сприяти розвитку методології. Така установа може виступати незалежним аналітичним центром для різних органів державної влади. Для створення такої організації можна використати такі моделі:

1. Незалежний аналітичний центр. Організація, що фінансується з державного бюджету, але є незалежною у своїй діяльності та підпорядковується,

наприклад, Парламенту або має наглядову раду з представників різних гілок влади та експертного середовища (як Rathenau Instituut у Нідерландах).

2. Урядова інституція або департамент. Спеціалізований підрозділ у складі одного з міністерств (наприклад, Міністерства економіки або Міністерства розвитку громад та територій) або при Секретаріаті Кабінету Міністрів України, який відповідає за організацію та проведення форсайт-досліджень для потреб уряду.

3. Парламентський комітет (як у Фінляндії). Створення спеціального комітету у Верховній Раді України, який би мав мандат на проведення або замовлення форсайт-досліджень та аналіз довгострокових тенденцій.

Враховуючи поточний контекст та задля швидкого впровадження елементів форсайту, найбільш реалістичним шляхом у найближчі роки видається активне використання механізму замовлення форсайт-досліджень у сторонніх організацій. У цьому сенсі необхідним є:

1) визначення пріоритетних сфер державної політики, де стратегічний форсайт є найбільш необхідним (наприклад, відновлення економіки після війни, енергетична безпека, демографічні зміни, розвиток технологій);

2) оголошення конкурсів або тендерів на проведення відповідних форсайт-досліджень серед наукових установ, аналітичних центрів, консалтингових компаній, які займаються відповідною експертизою;

3) залучення експертів із форсайту до розробки технічних завдань для таких досліджень та оцінки їх результатів;

4) використання результатів форсайт-досліджень під час розробки документів публічної політики, законодавчих ініціатив та прийняття управлінських рішень.

Водночас у рамках парламентських процедур одночасно може бути розпочато обговорення можливості створення спеціалізованої установи з питань стратегічного форсайту на основі вивчення досвіду інших країн та розробки концепції такої установи з урахуванням українських реалій. Однак створення повноцінної спеціалізованої установи може зайняти більше часу та потребувати окремих рішень на політичному рівні.

Висновки. Стратегічний форсайт є важливим інструментом для підвищення якості публічного управління, особливо в умовах невизначеності майбутнього та необхідності довгострокового планування в Україні. Його застосування дозволить ухвалювати більш обґрунтовані рішення, розробляти стійкі стратегії та ефективно реагувати на майбутні виклики.

Інтеграція форсайту в правотворчу діяльність відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність» є перспективним напрямом для покращення якості стратегічного планування. Запропоновані механізми впровадження, такі як розробка методичних рекомендацій, заохочення використання через гранти та навчання, можуть сприяти поступовому й ефективному залученню інструментів форсайту до процесу розробки документів публічної політики.

Враховуючи поточний контекст, найбільш реалістичним кроком на найближчий час є активне використання механізму замовлення форсайт-

досліджень у зовнішніх виконавців (незалежних наукових інституцій та/або організацій) для вирішення пріоритетних завдань державної політики. Паралельно необхідними є обговорення та розробка концепції створення спеціалізованої форсайт-установи, що забезпечить системний і довгостроковий підхід до стратегічного прогнозування в Україні. Розвиток інституційної основи для форсайту є ключовим фактором його успішного застосування для сталого розвитку держави.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*