DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-6-6-10

Дизайн-мышление для государства: разрабатывать политику по-новому

ВЛАДИСЛАВ САИДОВИЧ ХАМИДУЛИН, **кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Школы экономики и менеджмента**
Дальневосточный федеральный университет (690091, Российская Федерация, Приморский край, Владивосток, ул. Суханова, 8). E-mail: khamidulin.vs@dvfu.ru

Аннотация: Неоклассическая экономическая теория, долгое время преобладавшая в науке, и традиционное кейнсианство сталкиваются с серьезными трудностями в предотвращении мировых экономических кризисов. Эксперименты и проектирование будущего представляют собой ответы на вызовы, связанные с неопределенностью и необходимостью принятия решений в быстро меняющихся условиях. Современный капитализм представляет собой систему с высокой турбулентностью, что ведет к серьезным проблемам в прогнозировании социально-экономических процессов и явлений. Основными проблемами, по мнению автора, являются неопределенность и необходимость разработки инновационных государственных решений, направленных на сокращение этой неопределенности. Одним из способов инновационного решения проблем является дизайн-мышление. Такие его особенности, как ориентация на эмпатию и совместную разработку решений (с их потенциальными пользователями), являются ключевыми факторами, способными обеспечить достижение целей государственной политики в условиях неопределенности. Наиболее распространенной практикой применения дизайн-мышления в разработке инновационных решений социальных проблем является создание специализированных лабораторий, не подчиняющихся непосредственно государственным органам, но структурам, аффилированным с ними. Ответом на вызовы современности будет изменение подготовки будущих государственных служащих, которые должны уметь принимать решения в условиях неопределенности, и тех специалистов, которые будут заниматься полевыми исследованиями и дизайном политики. Эта необходимость обусловливает повышенные требования к компетенциям разработчиков государственной политики и госслужащих, которые обязаны проводить экспертизу проектов и регулировать процессы инвестирования, контроля и мониторинга инновационных разработок, помогать их внедрению и выходу на рынки.

Ключевые слова: государственное управление, вызовы современности, экономический кризис, неоклассическая экономическая теория, кейнсианская экономическая теория, мировой экономический кризис 2007 года, дизайн-мышление

Статья поступила в редакцию 12 сентября 2019 года.

Хамидулин В.С. Дизайн-мышление для государства: разрабатывать политику по-новому. *Государственная служба.* 2019. № 6. С. 6–10.

DESIGN THINKING FOR THE STATE: ELABORATING POLICY IN A NEW WAY

VLADISLAV S. KHAMIDULIN, **Cand. Sci. (Politics), Associate Professor of Public Administration Chair of the School of Economics and Management**
Far Eastern Federal University (8, ul. Sukhanova, Vladivostok, Primorsky krai, Russian Federation, 690091).
E-mail: khamidulin.vs@dvfu.ru

Abstract: Neoclassical economic theory, which has long prevailed in science, and traditional Keynesianism face serious difficulties in preventing global economic crises. Experiments and designing the future are answers to the challenges associated with uncertainty and the need for decision-making in rapidly changing conditions. Modern capitalism is a system with high turbulence, which leads to serious problems in predicting socio-economic processes and phenomena. The main problems, according to the author, are uncertainty and the need to develop innovative government solutions aimed at reducing this uncertainty. One way of innovative problem solving is design thinking. Its features such as empathy orientation and joint development of solutions (with their potential users) are key factors that can ensure the achievement of public policy goals in the face of uncertainty. The most common practice of using design thinking in the development of innovative solutions to social problems is the creation of specialized laboratories that do not report directly to government bodies, but to structures affiliated with them. The answer to the challenges of our time will be a change in the training of future public servants, who must be able to make decisions in the face of uncertainty, and those specialists who will be engaged in field research and policy design. This need leads to increased requirements for the competence of public policy makers and civil servants, who are obliged to carry out the examination of projects and regulate the processes of investment, control and monitoring of innovative developments, to help their implementation and entry into markets.

Keywords: public administration, modern challenges, economic crisis, neoclassical economic theory, Keynesian economic theory, 2007 global economic crisis, design thinking

The article was received on September 12, 2019.

Khamidulin V.S. Design thinking for the state: elaborating policy in a new way. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 6. P. 6–10. In Russian

Введение

Бывший министр обороны США Дональд Рамсфелд прославился своим афористичным высказыванием о неизвестности. Однажды он сказал: «Есть вещи, которые мы знаем, что мы знаем. Есть вещи, которые мы знаем, что мы не знаем. И есть вещи, которые мы не знаем, что мы не знаем» [Hester, 2017. P. 240]. Третий вид неопределенности – самый опасный, ведь совершенно непонятно, каким образом можно подготовиться к наступлению событий, которые мы не можем себе представить. Особое значение это имеет для государственных органов власти с их инерционностью и долгой подготовкой к принятию решений. На наш взгляд, государственные органы столкнулись с двумя главными вызовами, относящимися к этим неизвестным явлениям, на которые нужно подготовить действенный ответ, если мы хотим, чтобы государственное управление было эффективным в будущем.

Роль и значение экономических теорий для государственной политики

Для того чтобы сформулировать первый вызов, нужно обратиться к характеристикам основных направлений экономической науки, которые используются для разработки государственной политики [Dollery, 2009. P. 18–35]. Сторонники первого, мейнстримного, направления (неоклассическая экономическая теория) утверждают, что капиталистическая система внутренне согласована, устойчива и последовательно развивается, обеспечивая экономический рост, повышение стандартов жизни, увеличение производительности, постоянное улучшение здоровья и благосостояние людей. Рыночные механизмы способствуют оптимальному развитию. Это выражается через результаты деятельности отдельных репрезентативных агентов, рационально преследующих свои интересы. Если система идеально упорядочена, тогда все цены в ней уравниваются и все доступные ресурсы потребляются. Решающую роль играет «невидимая рука» рынка. Участие государства здесь, как правило, не требуется – оно должно применять регулирование только там, где наблюдаются провалы рынка.

Кейнсианцы, напротив, считают, что экономическая система генерирует дисбаланс и неэффективность. Вместо идеальной конкуренции наблюдается неидеальная борьба, соперничество, вместо автоматической полной занятости присутствует постоянная безработица. Рыночные результаты обусловлены историей, культурой, политикой, случайностью, а также властью (олигополистической, классовой, государственной). Искомые социальные последствия отнюдь не гарантированы автоматически. Безработица становится более вероятной, чем полная занятость, имеется большая возможность возникновения кризисов и инфляции. Для того чтобы справляться с этими явлениями, нужно вмешательство государства. Решающую роль здесь играет «видимая рука» государства.

По словам экономиста Пола Кругмана, Джон М. Кейнс в 1930-х был Мартином Лютером экономической науки, целиком базировавшейся на тезисе о благости свободного рынка[1]. Кейнсианцы доминировали в экономике и государственной политике развитых стран до 1970-х годов, когда выяснилось, что кризисные явления, которые тогда разворачивались, нельзя объяснить с помощью моделей Кейнса. Произошла антикейнсианская революция, после которой модель смешанной экономики со значительным уровнем вмешательства государства в производство и распределение была заменена теорией, которая во главу угла ставила свободу рынка и минимальное государственное вмешательство в экономические процессы («неолиберализм»).

Некоторые сторонники неолиберализма утверждали, что на все основные вопросы экономики на теоретическом уровне получены ответы. Например, в 2003 году, за несколько лет до кризиса 2007 года, нобелевский лауреат и знаменитый сторонник теории рациональных ожиданий Роберт Лукас заявил, что центральная проблема предотвращения экономических депрессий решена. В 2004 году Бен Бернанке, председатель Федеральной резервной системы США в 2006–2014 годах, а в то время – член Совета губернаторов, сказал, что процветание американского общества будет вечным, потому что государство и его филиал в центральном банке идеальны для регулирования бизнес-циклов и смягчения естественных колебаний системы свободно-рыночного капитализма [Shaikh, 2016. P. 727].

Мировой экономический кризис 2007 года и современные вызовы

В 2007 году случился мировой экономический кризис и выяснилось, что представители мейнстримной экономической науки не смогли его спрогнозировать, и у них не было ясного ответа на вопрос, почему он произошел.

И у неолиберальной, и у кейнсианской модели есть свои оппоненты, которые считают, что экономическая система производится через продолжающуюся дезорганизацию. Процессы организации и дезорганизации взаимосвязаны, при этом организация не является синонимом оптимальности, а дезорганизация – отсутствием порядка. Вместе они являются источником энергии системы и обеспечивают «турбулентное регулирование» [Shaikh, 2016. P. 66–69]. Капитализм развивается через кризисы и посредством кризисов.

---

1 *Krugman P.* Who was Milton Friedman?: https://www.nybooks.com/articles/2007/02/15/who-was-milton-friedman

Можно ли предотвращать кризисы с помощью правильной государственной политики? Бен Бернанке, например, уже после кризиса 2007 года и последующих годов продолжал считать, что экономические кризисы являются, скорее, следствием неправильной инженерии и менеджмента, чем неверных принципов науки[2]. Здесь можно задать вопрос: если кризисы повторяются и возникают постоянно, то почему ошибки государственной политики тоже носят постоянный и повторяющийся характер?

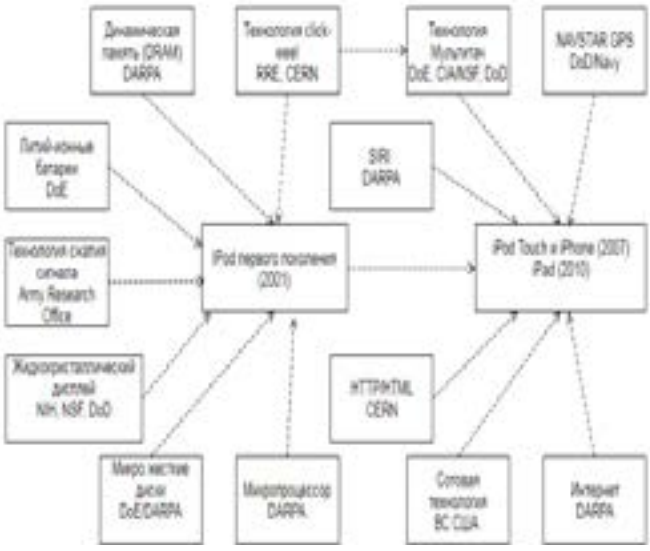
Существует какая-то неопределенность, не позволяющая экономистам выявить факторы, ведущие к кризисам. Следовательно, вызов можно охарактеризовать следующим вопросом: как действовать государству в условиях турбулентности? Ответ дает системная теория: лучший способ изучить систему – спроектировать ее. Нужно выбирать, а не предсказывать свое будущее [Gharajedaghi, 2011. P. 23], чтобы государственное управление было инновационным, позволяло проектировать, изобретать различные модели развития. Но может ли быть государство инноватором? Для такого классика экономической науки, как Дж.М. Кейнс, ответ был очевиден: правительство не должно делать вещи, которые люди уже делают, и выполняют это более или менее хорошо, но оно должно создавать такие вещи, которые на данный момент не существуют.

Государственные инвестиции в области с высокой неопределенностью

На сегодняшний день произошел определенный симбиоз кейнсианцев и сторонников свободного частного предпринимательства. Йозеф Шумпетер в свое время высказал тезис о том, что капиталистическая экономика не является и не может являться устойчивой. Она непрерывно революционизируется изнутри новыми предприятиями (например, посредством внедрения новых товаров, способов производства или коммерческих возможностей в производственную структуру). Своим классическим тезисом о креативном разрушении ученый подчеркнул роль предпринимателя в процессе развития [Шумпетер, 1995. С. 45–140]. Сейчас это положение соединяется с мнением Кейнса о важности государственного вмешательства в экономику. Объединяющим является утверждение о необходимости государства-предпринимателя, которое революционизирует экономику путем осуществления масштабных инвестиций в области с высокой неопределенностью [Mazzucato, 2015. P. 81–202; Mazzucato, Semieniuk, 2017. P. 26–48; Mazzucato, 2016. P. 142–156].

Рисунок. Основные компоненты iPod, iPad и iPhone, разработанные в ходе реализации программ, финансировавшихся государственными органами США и Европы

Figure. The main components of the iPod, iPad and iPhone, developed during the implementation of programs funded by the USA and European governments



Источник: [Mazzucato, 2015]

Примечание: DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) – Управление перспективных исследовательских проектов Министерства обороны США; DoE (Department of Energy) – Министерство энергетики США; RRE (The Royal Radar Establishment) – Британский королевский институт радиолокации; CERN – Европейская организация по ядерным исследованиям; Army Research Office – Исследовательский офис сухопутных войск США; ВС США – Вооруженные силы США; DoD (Department of Defence) – Министерство обороны США; NSF (National Science Foundation) – Государственный научный фонд США; CIA (Central Intelligence Agency) – Центральное разведывательное управление; NIH (National Institutes of Health) – Государственный институт здравоохранения.

Здесь можно привести пример с компанией «Apple». Ее успех был бы невозможен без государственных инвестиций в компьютерную и интернет-революцию. При этом ключевые технологии, которые использовала компания в своих продуктах, были получены в результате разработок, финансировавшихся американским государством.

Следует подчеркнуть, что имеются в виду такие инновации, масштаб влияния которых был вовсе не очевиден в самом начале их развития. Именно поэтому нужно скорректировать системную позицию: необходимо проектировать условия, при которых

2 Эту позицию аргументировано критикует Стивен Кин в своей книге, посвященной разбору основных положений экономики [Keen, 2011. P. 326–461].

должна происходить революция, а не конкретные результаты этой революции. Тогда ответом на вызов будет изменение подготовки будущих государственных служащих, которые должны уметь принимать решения в условиях неопределенности, и тех специалистов, которые будут заниматься полевыми исследованиями и дизайном политики. Эта необходимость обусловливает повышенные требования к компетенциям разработчиков государственной политики и госслужащих, которые обязаны проводить экспертизу проектов и регулировать процессы инвестирования, контроля и мониторинга инновационных разработок, помогать их внедрению и выходу на рынки.

Но как узнать, кому и на что давать деньги так, чтобы их использование было максимально эффективным? В условиях неопределенности и недостатка информации у основных акторов политики такое решение может быть в значительной степени случайным, хотя попытки системного рассмотрения данных проблем не прекращаются (например, совместную работу экспертов Организации экономического сотрудничества и развития и Корейского института развития[3]). Одним из вариантов ответа на этот вызов является дизайн-мышление.

Дизайн-мышление и его основные принципы

Обозначим основные принципы дизайн-мышления: эмпатия и вовлечение пользователя в разработку продукта или услуги, со-творчество, непрерывное улучшение оказываемых услуг, реализуемых программ. Дизайн-мышление представляет собой методологию разработки продуктов и услуг, ориентированную на человека и направленную, в первую очередь, на инновации, а не на адаптацию к изменяющимся условиям окружающего мира. Оно помещает нужды конечных пользователей (а не право или политику) в центр внимания разработчиков. Цель дизайн-мышления в том, чтобы обеспечить органы государственного управления инновационными подходами по работе с современными вызовами и сложными проблемами (сокращение доверия к органам власти и другие)[4].

Для того чтобы обеспечить человекоцентричность и непрерывность улучшения услуг и продуктов, процесс разработки политики должен включать в себя эмпатию – способность понимать и учитывать чувства других людей. Чиновники не должны смотреть на социальные проблемы из окна офисного здания. Политику нужно разрабатывать вместе с людьми и для этого нужно, чтобы государственные служащие сталкивались с реальными ситуациями. В результате этого появляется возможность сокращения разрыва в понимании проблем между регулятором / органом, предоставляющим услуги, и пользователями.

Со-творчество предполагает непосредственное взаимодействие проектировщиков с теми, на кого будет направлена государственная политика, а также другими заинтересованными сторонами. Например, за счет развития способностей к труду в будущем может оказаться ненужной помощь людям в нахождении работы. Масштабируя, непрерывно разрабатывая прототипы, экспериментируя и тестируя различные решения, проектировщики могут добиться улучшения процессов и результатов принятия решений. При этом важно точно определять проблемы, сокращать риски дублирования и несоответствия различных политик друг другу, минимизируя непреднамеренные последствия, обеспечивая более легитимные и эффективные решения. Наиболее распространенной практикой применения дизайн-мышления в разработке инновационных решений социальных проблем является создание специализированных лабораторий, не подчиняющихся непосредственно государственным органам, но структурам, аффилированным с ними. Здесь важно то, что сотрудники этих лабораторий не являются государственными служащими и не испытывают тех ограничений, которые накладываются госслужбой.

В качестве примера можно привести страны Европейского союза, где насчитывается более 60 таких лабораторий. Они решают широкий круг проблем: от сокращения уровня убийств и бедности до разработки решений, связанных с вызовами мировых финансовых и экономических кризисов, социальным неравенством, демографическими изменениями и ростом стоимости услуг здравоохранения [McGann, Blomkamp, Lewis, 2018. P. 249–264]. В азиатских странах также можно увидеть примеры таких организаций. Так, в Сингапуре создана Лаборатория человеческого опыта – часть Отдела государственной службы при Офисе премьер-министра[5].

Важность дизайн-мышления для государственной политики признается такими международными организациями, как Организация Объединенных Наций. Процесс разработки представляет собой последовательность шагов, включающую в себя «эмпатизацию» («вчувствование» в те проблемы и трудности, которые испытывают люди в какой-либо сложной области), определение проблемы, принятие решения, его прототипирование и тестирование с участием потенциальных поль-

3 Improving regulatory governance: trends, practices and the way forward: Материалы ОЭСР: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/improving-regulatory-governance_9789264280366-en

4 *Allio L.* Design thinking for public service excellence: UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2014): http://www.undp.org/content/dam/uspc/docs/GPCSE_Design%20Thinking.pdf

5 Сайт лаборатории: http://www.servicedesignlab.net

зователей. Этот процесс не является линейным – разработчики постоянно повторяют эти шаги, перерабатывая и уточняя результаты, полученные на каждом из них[6].

Заключение

Вызов, таким образом, представляет собой необходимость учета нужд непосредственных пользователей государственных услуг и программ и экспериментирование с решениями, которые разрабатываются для удовлетворения этих нужд. Следует создать условия, при которых можно проводить такие эксперименты и участвовать в них. При этом важно понимать, что отрицательные результаты в дизайн-мышлении рассматриваются и оцениваются как прогресс на пути к эффективным решениям[7].

Эксперименты и проектирование будущего представляют собой ответы на вызовы, связанные с неопределенностью и необходимостью принятия решений в быстро меняющихся условиях. От разработчиков государственной политики и чиновников, принимающих решения, в будущем потребуется понимание того, как использовать имеющиеся знания, умение определять то, чего они не знают, и способность увидеть то, что им нужно узнать. Создание аффилированных с государственными органами лабораторий дизайн-мышления может способствовать развитию у госслужащих таких навыков.

6 *Allio L.* Design thinking for public service excellence: UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2014): http://www.undp.org/content/dam/uspc/docs/GPCSE_Design%20Thinking.pdf

7 Проблема в том, что государственный служащий, который берет на себя риски принятия инновационных решений, как правило, не получает особого вознаграждения за полученные позитивные результаты, но несет всю ответственность в случае неудачи.

Литература

Шумпетер Й.А. Капитализм, социализм и демократия / Пер. с англ. яз.; предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. М.: Экономика, 1995. 540 с.

Dollery B. The influence of economic theories of government failure on public management reform // International Handbook of Public Management Reform. S.F. Goldfinch, J.L. Wallis (eds.). L.: Edward Elgar Publishing Limited, 2009. P. 18–40.

Gharajedaghi J. Systems thinking. Managing chaos and complexity: a platform for designing business architecture: 3d Ed. Burlington: Morgan Kaufmann, 2011. 374 p.

Hester P.T., Adams K. MacG. Systemic decision making. Fundamentals for addressing problems and messes: 2nd Ed. Springer International Publishing AG, 2017. 429 p.

Keen S. Debunking economics. Revised and expanded Edition: The Naked Emperor Dethroned?: Expanded, Revised edition. L.; N.Y.: Zed Books, 2011. 471 p.

Mazzucato M. From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation.* 2016. Vol. 23. Issue 2. P. 140–156.

Mazzucato M. The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths. Anthem Press, 2015. 284 p.

Mazzucato M., Semieniuk G. Public financing of innovation: new questions. *Oxford Review of Economic Policy.* 2017. Vol. 33. № 1. P. 24–48.

McGann M., Blomkamp E., Lewis J.M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*. 2018. Vol. 51(3). P. 249–267.

Shaikh A. Capitalism: Competition, Conflict, Crises. Oxford University Press, 2016. 979 p.

References

Dollery B. The influence of economic theories of government failure on public management reform // International Handbook of Public Management Reform. S.F. Goldfinch, J.L. Wallis (eds.). L.: Edward Elgar Publishing Limited, 2009. P. 18–40. In English

Gharajedaghi J. Systems thinking. Managing chaos and complexity: a platform for designing business architecture: 3d Ed. Burlington: Morgan Kaufmann, 2011. 374 p. In English

Hester P.T., Adams K. MacG. Systemic decision making. Fundamentals for addressing problems and messes: 2nd Ed. Springer International Publishing AG 2014, 2017. 429 p. In English

Keen S. Debunking economics. Revised and expanded Edition: The Naked Emperor Dethroned?: Expanded, Revised edition. L.; N.Y.: Zed Books, 2011. 471 p. 554 p.? In English

Mazzucato M. From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation.* 2016. Vol. 23. Issue 2. P. 140–156. In English

Mazzucato M. The Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths. Anthem Press, 2015. 284 p. In English

Mazzucato M., Semieniuk G. Public financing of innovation: new questions. *Oxford Review of Economic Policy.* 2017. Vol. 33. № 1. P. 24–48. In English

McGann M., Blomkamp E., Lewis J.M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences.* 2018. Vol. 51(3). P. 249–267. In English

Shaikh A. Capitalism: Competition, Conflict, Crises. Oxford University Press, 2016. 979 p. 1024 p. In English

Shumpeter J.A. Capitalism, socialism and democracy / Transl. from English. Ed. by V.S. Avtonomov. M.: Ekonomika, 1995. 540 p. In Russian