

Ямбуренко Елена Николаевна

Yamburenko Elena Nikolaevna

аспирант Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации

PhD student, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: МОДЕЛЬ УЧАСТИЯ В ПРОЦЕССАХ ИННОВАЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

POLITICAL INSTITUTIONS: A MODEL OF PARTICIPATION IN INNOVATION MODERNIZATION PROCESSES

Аннотация:

Мир современных технологий с высокой скоростью обмена информацией и повышением ее публичности неизбежно меняет и общество, и механизмы управления им. Исследование разных типов инновационной модернизации в текущих условиях требуется для понимания общих модернизационных процессов и технологий, а также для выявления единых технологических элементов управления эффективностью модернизации. В представленной статье автор анализирует теоретико-методологические аспекты инновационной модернизации, касаясь проблемы выбора императивов политического развития, истории модернизационного пути. Ключевыми элементами в данном случае являются оценка непреодолимости инновационной модернизации в разнообразных сферах вне зависимости от области приложения модернизационных усилий и попытка определить общие и необходимые условия для управления процессом инновационной модернизации и повышения ее эффективности.

Ключевые слова:

инновации, концепция, механизмы, общество, политические институты, политические процессы.

Summary:

The world of modern technologies with a high speed of information exchange and its increased publicity inevitably changes both the society and the mechanisms of its management. Studying different classifications of innovative modernization in the modern context is necessary for understanding the common modernization processes and technologies as well as for identifying the common technological elements of managing the modernization performance. The author analyzes the theoretical and methodological aspects of innovative modernization considering the problem of choosing imperatives of political development, the history of the modernization path. The key elements are the assessment of the insurmountability of innovative modernization in various areas regardless of the scope of modernization efforts and an attempt to identify the common and necessary terms for managing the process of innovative modernization and improving its efficiency.

Keywords:

innovations, concept, mechanisms, society, political institutions, political processes.

Тезис о том, что политические институты играют значительную роль в направлении и определении хода трансформации государств, традиционно находит отражение у теоретиков модернизации, исследователей инновационного развития, а также сторонников концепций отсталости и зависимости. Как отмечает Н.Ю. Кониная, «важной чертой современной внешней среды стало огромное экономическое влияние новых технологий при их широком применении и доступности» [1, с. 144].

В прошлом отдельные исследователи смотрели на инновационную модернизацию, развитие исключительно «сквозь призму государственного управления» и регулирования. Д. Людден (D. Ludden), например, считал, что «режим развития... – институционализированная конфигурация власти внутри государственной системы, идеологически приверженной прогрессу и черпающей материальные средства к существованию из процесса развития» [2, р. 6]. Следовательно, государство предстало у него в качестве агента модернизации и, соответственно, инновационного развития.

В политико-экономических исследованиях, посвященных инновационной модернизации стран, данный вопрос напрямую увязывается с особенностями взаимодействия политических институтов и административно-государственной системы, а также допустимой степенью их вмешательства в свободное функционирование рынка, рыночных отношений.

В период с 1940 по 1979 г. приверженцы классической теории экономического развития отводили государству важнейшую роль локомотива. Согласно им, именно государственный аппарат запускает процесс роста и национального преобразования посредством «системного перераспределения факторов производства от низкопроизводительного сектора экономики, представленного преимущественно добывающей промышленностью и сельским хозяйством, опирающегося на традиционные технологии и характеризуемого убывающей предельной полезностью и доходностью, в высокопроизводительные современные индустрии с возрастающей доходностью» [3].

На рубеже 1970–1980-х гг. отношение к активному участию государства в экономике кардинально изменилось, так как на политическую авансцену вышли апологеты неоклассической

теории экономического развития. Они ратовали за дерегулирование рынков и полную либерализацию международной торговли, влияние которых распространялось на международные торговые и финансовые институты.

Более взвешенный и умеренный взгляд на роль властей в модернизации установился к середине 1990-х гг., что совпадает с распространением неомодернизационных концепций, призывающих учитывать национальные особенности. В 2000-е гг. «"Ревизионистская" школа экономического развития, также известная как "школа поствашингтонского консенсуса", ...отстаивает динамично меняющийся набор взаимодействий между государством и рынком, в котором девелопменталистские правительства играют значительную роль в инвестировании, финансовой сфере, образовании человеческого капитала, приобретении технологий, формировании институциональной среды, продвижении политики и институциональных реформ» [4]. Важнейшее значение приобретает «способность правительств формулировать и реализовывать политику развития».

Данное положение поднимает насущный вопрос о том, каким образом может обеспечиваться эффективность государственного аппарата в деле управления. Ответить на него стремится именно политическая наука. В ее рамках существует множество подходов к определению как сути государственного управления, так и его принципов.

В 1960–1970-е гг. в политической науке наибольшее распространение получил утвердившийся структурно-функциональный подход к изучению моделей государственного управления. Д. Аптер выделяет три его базовые разновидности, используемые для анализа функционирования политических систем, которые разрабатывались в тесной связи с логикой эволюции политических теорий развития. Первой является институционализм, главенствовавший в сравнительной политологии вплоть до Второй мировой войны и сразу же после нее. Он «сосредоточен на особых механизмах функционирования политической системы как таковой... и характеризует [его], ...детально описывая структуру и функции правительства и его практическую деятельность» [5, с. 362]. В институционалистских исследованиях демократия виделась конечной целью развития и, таким образом, универсализировалась.

Второй подход именуется девелопментализмом, или «новой» сравнительной политологией. В нем акцент перенесен с техники управления на изменения политико-экономических условий. Его взлет пришелся на период расцвета теорий модернизации и зависимости, в связи с чем «систематическое сравнение обществ и систем государственной власти, особенно результатов политики..., [осуществлялось с учетом] необходимости понимания "основных ценностей" общества, разных реакций политических культур на перемены в обществе» [6]. В то время как разработчики теорий развития критиковали институционализм за вынос за скобки анализа государственного управления социальной специфики претворения политических решений в жизнь, девелопментализм характеризовался другой крайностью – сведением политики к отражению экономических и социетальных процессов.

Наконец, в период распространения в научно-академическом сообществе представлений о множественности модернов и плюралистичности демократии сформировался неоинституциональный подход. Он вновь придал «первостепенное значение политической системе», прежде всего динамике и особенностям государственного устройства разных стран, включая развивающиеся.

Иными словами, в основе неоинституционализма лежат представления о том, что «правила, нормы и символы оказывают воздействие на политическое поведение; что организация государственных институтов влияет на предпринимаемые в стране действия; уникальные модели исторического развития определяют будущий выбор и решения [властей]. Институты при этом включают не только официально утвержденные организации как бюрократические иерархии и сети свободного обмена рыночного образца, но и культурные коды и правила, которые влияют на определение и разработку индивидуумами и группами оптимальных стратегий и курсов действий» [7, р. 7].

В рамках неоинституционализма наиболее успешно удалось операционализировать концепцию управленческих стилей, под которыми понимается «более или менее последовательная и существующая на протяжении продолжительного периода совокупность институционализированных моделей политико-административных отношений, норм и процедур» [8]. В 1990-е гг. этим занялись такие исследователи, как К. Найлл (Ch. Knill), Х. Бекке (H.A.G.M. Bekke), Дж.Л. Перри (J.L. Perry) и Т.А.Дж. Тунен (T.A.J. Toonen). Они особенно подчеркивали «критическую важность данной концепции для оценки роли, которую играют действующие административные системы в процессе разработки и реализации государственной политики» [9, р. 5–6].

Под организационной структурой управления подразумевается «упорядоченная совокупность конкретных звеньев аппарата управления, связанных между собой по вертикали (субординация) и по горизонтали (координация) и обеспечивающих устойчивый и качественный процесс управления» [10, с. 16]. Она обуславливает принятие политико-административных решений в той мере, в которой она «облегчает интерпретирование и реконструирование разных ситуаций,

...установление стандартных операционных процедур, бюрократических режимов и кодексов поведения» [11, р. 320].

Помимо структуры при анализе механизмов реализации политического курса в области инновационной модернизации необходимо учитывать «организационные процессы, связанные с основными функциями, процедурами и управленческими технологиями... В первую очередь речь идет о механизме принятия решения: как готовится решение, как оно реализуется и оценивается, каковы механизм распределения обязанностей и делегирования полномочий, контроль и мониторинг за результатами работы и т. д.» [12, р. 320]. В связи с этим М.Г. Анохин обращает внимание на такой вид инноваций в международной политике, как аутсорсинг. Он отмечает важность и целесообразность изучения и использования зарубежного опыта в данной области в международной политике «для выработки и совершенствования новых, эффективных форм и методов внешнеполитической деятельности» [13, с. 41].

На сегодняшний день нет единого общепринятого взгляда на то, каким образом может и должна обеспечиваться наибольшая эффективность работы политических институтов, государственного аппарата в деле управления в целом и инновационным развитием в частности. Доминирующие взгляды на данную проблематику трансформировались в тесном сопряжении с эволюцией воззрений на процессы преобразования в развивающихся странах.

С конца 1950-х гг. в научный оборот вошла отдельная категория государственного администрирования – управление развитием (development administration). Ее стали активно разрабатывать как отдельные исследователи, среди которых были И.У. Верденер (E.W. Werdener), Дж. Монгомери (J. Montgomery), Ф.У. Риггс (F.W. Riggs), Дж.С. Эсман (J.S. Esman), К. Инаятуллах (C. Inayatullah), так и международные организации – ОЭСР и ООН.

Управление инновационным развитием строится вокруг организованных усилий по реализации политических программ и проектов, призванных служить достижению целей развития страны. Например, в работах Ф.У. Риггса оно предстает в качестве концепции «комбинированного процесса, включающего в себя как "управление развитием" (проведение политики развития и выполнения соответствующих планов), так и "развитие системы администрирования" (совершенствование способности управлять)» [14, р. 769].

При выработке и имплементации политики инновационной модернизации наиболее важным оказывается вопрос выстраивания и организации эффективной системы взаимодействия политических институтов, а также «правительственных учреждений, государственных предприятий, регулирующих органов, советов и комиссий, государственных корпораций, объединенных кооперативных институтов» [15, р. 20].

Отметим, что на начальном этапе развития концепции управления инновационной модернизацией была распространена точка зрения, согласно которой внедрение достижений научно-технологического прогресса становится залогом и ключевым элементом ускоренного и успешного развития ресурсов и повышения общего благосостояния. Однако к концу 1970-х – началу 1980-х гг. на волне либерализационного тренда распространение начал получать качественно другой подход к управлению инновационной модернизацией. Происходило это не без помощи ОЭСР, в повестку дня которого тогда вошла проблематика реформирования административных систем [16, р. 2].

Новая концепция получила название «новый государственный менеджмент» (New Public Management). Выросшая из практики реформирования общественного сектора ряда англоязычных государств (Новой Зеландии, Австралии, Великобритании) в 1980-х гг., она обрела широкую популярность в США после выхода в 1992 г. в свет книги Д. Осборна (D. Osborne) и Т. Гэблера (T. Gaebler) [17], после чего ее идеи стали использоваться и в странах с переходными и развивающимися экономиками.

Концепция «нового государственного менеджмента» сложилась как набор предписаний о желательных реформах, направленных на повышение эффективности государственного управления. В нее вошли следующие, ставшие базовыми, положения:

- сокращение бюджета, предполагающее среди прочего приватизацию;
- отделение функций производства общественных благ от функций снабжения, в частности посредством аутсорсинга и передачи доли работы субподрядчикам из частного сектора на контрактной основе;
- введение сборов с пользователей государственных услуг;
- установление внутренней конкуренции в государственном секторе, например за возобновляемые фонды;
- разделение политики и управления и децентрализация последнего;
- внедрение практики оценки результатов деятельности на основе конкретных показателей и соответствующей отчетности;
- рационализация разделения властных полномочий и административной структуры.

Некоторые исследователи дополнили список характеристик нового менеджмента разделением политики и управления при децентрализации последнего; демократизацией и совершенствованием участия граждан в управленческих процессах; рационализацией разделения властных полномочий и административной структуры, что по объективным причинам не нашло единой поддержки академического сообщества [18, с. 3]. Еще одним направлением модернизации международных отношений является показатель инновационной «активности деятельности государства на международной арене или индикатор его способности к таковым действиям» [19, с. 212]. В связи с этим нельзя не согласиться с Г. Грюнингом (G. Gruening) в том, что при переносе из научно-теоретической сферы в практическую плоскость новый государственный менеджмент отнюдь не всегда оказывается жизнеспособным ввиду важнейшей роли нормативно-ценностной компоненты в процессе управления.

Таким образом, несмотря на то что «в эпоху глобализации формируется качественно новая система международных отношений» [20, с. 243], представленные подходы к управлению инновационной модернизацией (административно-государственный подход и подход на основе взаимосвязи политических институтов и системы государственного управления) и поныне сохраняют актуальность. Более того, утвердившийся в развитых державах и распространяющийся на третьи страны благодаря настойчивым усилиям, давлению международных бреттон-вудских институтов новый менеджмент инновационной модернизации продолжает соседствовать с ортодоксальным подходом к процессам общественной трансформации. Для успешного продвижения идей инновационной модернизации международных отношений требуется повышение роли ООН как главного модератора нового мирового инновационного порядка.

Ссылки:

1. Кони́на Н.Ю. Важнейшие аспекты развития крупных международных компаний в меняющемся мире // Вестник МГИМО. 2016. № 1 (46). С. 143–153.
2. Ludden D. *India's Development Regime* // *Colonialism and Culture* / ed. by N.B. Dirks. Ann Arbor, 1992.
3. Adelman I. *The Role of Government in Economic Development* // California Agricultural Experiment Station, Giannini Foundation of Agricultural Economics. 1999. Working paper no. 890. P. 1.
4. Ibid.
5. Аптер Д. Сравнительная политология: вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления / под ред. Р. Гудина, Х.Д. Клингеманна. М., 1999. С. 361–386.
6. Там же.
7. Howlett M. *Understanding National Administrative Cultures and Their Role in Administrative Reform: A Neo-Institutional Model of Administrative Styles*. Paper Presented to the International Association of Schools and Institutes of Public Administration. Section V: Accountability, Culture and Trust. Istanbul, 2002. P. 6–7.
8. Аптер Д. Указ. соч.
9. Howlett M. *Understanding ...* P. 5–6.
10. Глазунова Н.И. Система государственного управления : учебник для вузов. М., 2002.
11. Howlett M. *Administrative Styles and Regulatory Reform: Institutional Arrangements and Their Effects on Administrative Behavior* // *International Public Management Journal*. 2004. Vol. 7, no. 3.
12. Ibid. P. 320.
13. Анохин М.Г. Аутсорсинг в политике: зарубежный опыт и российские практики // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 1 (31). С. 40–45.
14. Haque M.S. *Rethinking development administration and remembering F.W. Riggs* // *International Review of Administrative Sciences*. 2010. Vol. 76, no. 4.
15. Ibieta J. *Conceptual Issues in Development Administration* // *International Journal of Innovative Education Research*. 2014. Vol. 2, no. 2.
16. Gruening G. *Origin and theoretical basis of New Public Management* // *International Public Management Journal*. 2001. No. 4.
17. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. N. Y., 1992.
18. Глазунова Н.И. Указ. соч. С. 3.
19. Мгалоблишвили В.И. «Внешняя политика государства» как категория современной политической науки // *Инновационная наука*. 2015. № 10-3. С. 212–214.
20. Чуку Е.М. Особенности международных отношений в эпоху глобализации // Вестник МГЛУ. 2011. № 631. С. 241–248.

References:

- Adelman, I 1999, 'The Role of Government in Economic Development', *California Agricultural Experiment Station, Giannini Foundation of Agricultural Economics*, Working paper no. 890, p. 1.
- Anokhin, MG 2014, 'Outsourcing in politics: foreign and Russian practices', *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*, no. 1 (31), pp. 40-45, (in Russian).
- Apter, D, Goodin, R & Klingemann, HD (eds.) 1999, 'Comparative political science: yesterday and today', *Politicheskaya nauka: novyye napravleniya*, Moscow, pp. 361-386, (in Russian).
- Chuku, EM 2011, 'Peculiarities of international relations in the era of globalization', *Vestnik MGLU*, no. 631, pp. 241-248, (in Russian).
- Glazunova, NI 2002, *Public administration system*, textbook, Moscow, (in Russian).
- Gruening, G 2001, 'Origin and theoretical basis of New Public Management', *International Public Management Journal*, no. 4. [https://doi.org/10.1016/s1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/s1096-7494(01)00041-1).

- Haque, MS 2010, 'Rethinking development administration and remembering F.W. Riggs', *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, no. 4. <https://doi.org/10.1177/0020852310394320>.
- Howlett, M 2002, *Understanding National Administrative Cultures and Their Role in Administrative Reform: A Neo-Institutional Model of Administrative Styles*, Paper Presented to the International Association of Schools and Institutes of Public Administration. Section V: Accountability, Culture and Trust, Istanbul, pp. 6–7.
- Howlett, M 2004, 'Administrative Styles and Regulatory Reform: Institutional Arrangements and Their Effects on Administrative Behavior', *International Public Management Journal*, vol. 7, no. 3.
- Ibietan, J 2014, 'Conceptual Issues in Development Administration', *International Journal of Innovative Education Research*, vol. 2, no. 2.
- Konina, NYu 2016, 'The essential aspects of large international companies development in a changing world', *Vestnik MGIMO*, no. 1 (46), pp. 143-153, (in Russian).
- Ludden, D & Dirks, NB (ed.) 1992, 'India's Development Regime', *Colonialism and Culture*, Ann Arbor.
- Mgaloblishvili, VI 2015, 'Foreign Policy of the state as a category of modern political science', *Innovatsionnaya nauka*, no. 10-3, pp. 212-214, (in Russian).
- Osborne, D & Gaebler, T 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York.