
ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

УДК 316

DOI 10.23683/2227-8656.2018.5.16



РАЗВИТИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И НАУЧНО- ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ¹

THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT IN RUSSIAN SOCIETY AND THE PRACTICES OF STATE REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC, SCIENTIFIC AND INNOVATIVE ACTIVITIES

Воденко Константин Викторович

Доктор философских наук, профессор,
Южно-Российский государственный
политехнический университет (НПИ)
имени М.И. Платова,
г. Новочеркасск, Россия,
e-mail: vodenkok@mail.ru

Konstantin V. Vodenko

Doctor of Philosophical Sciences,
Professor, Platov South-Russian
State Polytechnic
University (NPI),
Novocherkassk, Russia,
e-mail: vodenkok@mail.ru

Статья посвящена исследованию практик государственного регулирования социально-экономической и научно-инновационной деятельности. Анализируются факторы торможения социально-экономического и

The article is devoted to the study of the state regulation of socio-economic, scientific and innovative activities. The inhibition factors for the socio-economic, scientific and innovative development of Russian society are analyzed.

¹ Статья выполнена в рамках гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых – докторов наук на тему «Культурно-мировоззренческие основания формирования национальной модели регулирования социально-экономической и научно-инновационной деятельности» (МД-651.2017.6).

научно-инновационного развития российского общества. Исследуется специфика влияния институциональной среды российского общества на практики государственного регулирования. Делаются выводы и приводятся практические рекомендации по развитию практик государственного регулирования в российском обществе.

Ключевые слова: государственное управление; институты; институциональная среда; социально-экономическая деятельность; научно-инновационная деятельность; российское общество.

The specific features of the institutional environment influence on the practices of state regulation in Russian society are investigated. The author finish the article with some theoretical conclusions and practical recommendations on the development of state regulation practices in Russian society.

Keywords: public administration; institutions; institutional environment; socio-economic activities; research and innovative activities; Russian society.

Введение

В условиях кризисных явлений и нестабильности последних лет исследователям стало вполне очевидно, что любая локальная, но при этом довольно крупная социальная система, обладающая собственными взаимосвязанными подсистемами: политической, экономической и управленческой, в целом постоянно развивается, т. е. под воздействием процессов глобализации и внутренних толчков претерпевает существенные изменения. Они могут как носить позитивный характер, связанный с ростом производительности труда, увеличением социального благосостояния граждан, так и обладать негативными эффектами от экономической стагнации, но в целом определяются ролью и местом страны в системе глобальной конкуренции. Принципиальной в данной связи является научно-инновационная деятельность, позволяющая изменить положение в глобальной системе разделения труда в лучшую сторону.

Очевидно, что далеко не все изменения систем носят исключительно объективный характер, поскольку здесь очень важен субъективный момент, напрямую связанный с эффективностью субъектов государственного управления (Колядин, 2016). Поэтому, например, позитивной рыночной конъюнктурой, как и благоприятной геополитической ситуацией, ещё необходимо суметь или успеть воспользоваться в интересах собственной страны. В Стратегии экономической безопасности России на период до 2030 г., утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208, недостаточно эффективное государственное управление названо в числе главных угроз экономической безопасности. Вместе с тем при построении целостной теории управления необходимо учитывать, что могут существовать противоречия между

интересами самого правящего класса, активной частью гражданского общества и остальной массой населения.

Факторы торможения социально-экономического и научно-инновационного развития российского общества

Основные же факторы торможения социально-экономического и научно-инновационного развития страны напрямую связаны с недостаточностью институционального обеспечения проводимых реформ и отсутствием длительной стратегии и планирования в принятии ответственных (управленческих) решений. В данной связи отечественный социолог М.К. Горшков также видит «главную проблему в том, что на государственном уровне по-прежнему никто не пытается при построении любых стратегических планов согласовать темпы экономического роста и социального развития. Если конкретнее – при всех громогласных заявлениях, несмотря на широковещательные речи многих государственных деятелей о том, что реализация экономических проектов требует “гуманистического подхода”, на деле этого нет – ни анализа, ни соответствующих методик, ни изучения общественного мнения на должном уровне» (Горшков, 2016. С. 414). Таким образом, дефицит стратегического планирования продолжает оставаться серьезной и пока полностью не решенной проблемой государственного регулирования и управления.

Более того, в последние годы экономическое развитие и инновационные успехи передовых стран мира всё в большей степени связываются учёными в первую очередь с полноценными инвестициями в человеческий капитал (Каппушева, 2017). Медицина и образование становятся на деле привлекательными и в перспективе экономически значимыми отраслями инвестирования в человеческий капитал. Вместе с тем экономическое существование значительной части активного и трудоспособного населения России, желающего работать, продолжает оставаться на уровне социального выживания, что является мощным тормозом всестороннего социального и инновационного развития страны. Таким образом, наличие дешевой рабочей силы не приводит к рационализации промышленности и повышению уровня производительности труда, а также прорывам в отраслях инновационной экономики. Напротив, дальнейшее онаучивание техники (Воденко, 2017) в условиях форсированного и догоняющего экономического и научно-информационного развития требует повышения уровня жизни высококлассных специалистов (учёных, инженеров, врачей), а следовательно,

современного и доступного медицинского обеспечения, повышенной заботы о реальном здоровье российских граждан.

Вместе с тем необходимо учитывать глобальные требования экономической и политической конвергенции (Савченко, 2018), которая в качестве комплексной (и вполне универсальной) модели общественного развития объединяет в себе ценности (различных политико-экономических укладов), как, например, социализм, либерализм. По сути, конвергенция – реализованная на практике управленческая модель эффективного вмешательства государства в процессы рыночной экономики с целью стимулирования рыночной экономики при одновременной защите населения от негативных последствий кризисных явлений.

Таким образом, перед большинством современных государств стоит задача нивелировать провалы, которые возникают в результате деятельности рыночных механизмов, т. е. их неспособности к эффективному саморегулированию. Тем более это касается отечественной институциональной среды, которая отличается слабой эффективностью формирования рыночной экономики, основанной на принципах классического либерализма.

Влияние институциональной среды российского общества на практики государственного регулирования

Институциональная среда любого общества, в том числе и российского, в значительной степени зависит от эффекта колеи и детерминирована сложившимися социокультурными практиками (Кирдина, 2014; Лубский, 2016). Однако последние, во-первых, могут быть существенно изменены, а во-вторых, скорректированы до более эффективного применения в условиях ограниченности имеющихся ресурсов. В соответствии с основными положениями институциональной теории можно дать дефиницию того, что «институциональная среда представляет собой совокупность основополагающих политических, социальных и юридических правил, образующих базис для производства, обмена и распределения» (Davis and North, 1971, 5–6). Многие правила действуют как мягкая сила, являясь неофициальными нормами, тем не менее, обладают вполне определенной принудительностью. Более того, они формируют экспектации (ожидания) участников экономического обмена по отношению не только к друг другу, но и к государству и различным контролирующим органам.

Таким образом, институциональная среда отнюдь не исчерпывается формальным набором институтов и механизмов, реализующих на

практике определенные задачи, более того, она включает в себя неформальные практики и теневые механизмы принятия решений и скрытого управления, которые в определенных сценариях развития событий могут (по отношению к официальным и формализованным структурам) играть определяющую роль. «По материалам проверок, переданных в Генпрокуратуру, в 2016 г. было возбуждено в 3 раза больше уголовных дел (45 вместо 15), чем в 2015 г. Особо следует отметить, что в 2015 г. президент Российской Федерации дал поручение повысить эффективность использования бюджетных средств. Из 16 пунктов данного поручения считаются выполненными лишь 5» (Смотрицкая, 2017. С. 8). Таким образом, в России также существенной проблемой для эффективного государственного регулирования экономики и научно-инновационного развития продолжает оставаться коррупция, вызванная во многом нецелевой растратой бюджетных средств, в том числе осуществляемых посредством серых схем при проведении государственных закупок.

В данной связи справедливым выглядит положение американского исследователя Д. Норта о том, что формальные институты могут быть довольно быстро реформированы, тогда как неформальные практики, завязанные на обычаях и традициях, изменяются довольно медленно (Норт, 1997), более того, обладают инерцией и могут всячески сопротивляться внешнему директивному реформированию.

Вместе с тем консервативные и неформальные институты (Аузан, 2012) также могут быть использованы эффективным образом, тогда как обычаи и традиции (как показал опыт Японии, Кореи и Китая) могут быть вполне конвертированы в экономический рост. «Зачастую для прорыва из того, что у нас есть и что мы считаем отсталостью, привычкой, надоевшей традицией, – как справедливо отмечает А.А. Аузан, – можно найти то, что станет двигателем развития. Вопрос в том, как это использовать» (Аузан, 2017. С. 9). Таким образом, неформальные и традиционные институты (воспринимаемые зачастую как обычаи) в сочетании с особенностями этнокультурной экономики способны при соответствующей организации стать драйверами экономического развития, в том числе за счёт повышения уровня доверия между различными экономическими агентами.

Развитие институциональной среды современного российского общества представляет собой довольно сложный процесс, в котором наблюдаются не только экономические, но и культурно-управленческие противоречия, возникающие между различными институтами: государством и его разветвленным бюрократическим аппа-

ратом, глобальными и внутренними рынками и национальным (обладающим собственной спецификой) гражданским обществом. Важно учитывать, что изменение институциональной среды всего общества возможно только при осуществлении системных преобразований, реализованных в рамках важных политических решений и направленных в первую очередь на обеспечение независимости и повышение эффективности отечественной системы судопроизводства.

На этом довольно негативном фоне оставляет желать лучшего и доверие представителей общества к органам исполнительной власти, особенно к представителям государственной бюрократии, отражающим так называемый экономический блок. В данной связи исследователи общественного мнения отмечают, что недоверие к власти, как и отчасти связанное с ним неверие в собственные силы, представляет собой скорее «результат негативной идентичности – вменение человеку цинической установки, но только в позитивной форме – в виде институционализации недоверия» (Гудков, 2016. С. 45). Таким образом, тенденции к институционализации недоверия могут негативно сказаться на отношении граждан к будущим реформам, а также обещаниям властей улучшить социальную атмосферу. Поэтому представителям государственной власти необходимо усилить работу, направленную на повышение доверия граждан, для чего необходимо повысить уровень общей транспарентности власти и органов управления, чего можно добиться реальными мерами по профилактике и предотвращению коррупции.

Вместе с тем недоверие выступает объективным результатом предшествующего социального опыта, который складывается в течение жизни как отдельного человека, так и целых поколений, особенно тех чье взросление и первичная социализация пришлись на эпоху острых кризисов. «Недоверие в данном случае – это не “отсутствие или слабость” позитивного доверия, а иное субстанциональное качество социальности, которое точно так же усваивается в процессах социализации, как и другие социальные навыки и способности, ему научаются в ходе освоения форм насилия и структур негативной идентичности» (Гудков, 2016. С. 45). Недоверие представляет форму адаптации к жизни в условиях социальной нестабильности, а также неспособности государства в полной мере реализовывать функции социальной поддержки граждан. С другой стороны, недоверие к органам управления может быть канализировано, в том числе и самой официальной властью, в социальную активность населения, создание эффективных форм гражданского контроля.

Качество отечественных (прежде всего, официальных) институтов и их способность осуществлять свои функции не в достаточной степени удовлетворительны. Современные исследователи отмечают, что институциональная среда российского общества в целом продолжает оставаться ахиллесовой пятой и реальным фактором торможения отечественной экономики. Так, например, согласно данным GCR 2016–2017 гг.: «Россия по качеству институтов находится на 88-м месте среди 138 стран [GCR, 2016]. Несмотря на наблюдающуюся в последнее время положительную динамику (продвижение до 133-го места в GCR 2012–2013), ситуация с институтами ещё далека от удовлетворительной» (Травин, 2017. С. 233). Более того, практически сразу после внешнеполитических событий 2014 г. позитивная динамика в данном вопросе также стала демонстрировать тенденцию к существенному замедлению.

Функционирующая в настоящее время финансовая система в ее институциональном оформлении полностью не обеспечивает эффективного размещения производственных активов, включая и приватизированные объекты, которые ранее принадлежали государству. Не в полной мере могут быть реализованы экономические права российских предпринимателей, поскольку особенно права собственности напрямую связаны с качеством правовой среды. На ситуацию продолжает оказывать значительное влияние институт власти-собственности, составляющий каркас так называемой силовой экономики России (Пастухов, 2012). В плане курирования военно-промышленного комплекса подобная ответственность, реализуемая посредством государственных предприятий, подконтрольных силовых ведомств, вполне оправдана и довольно эффективна. Однако в других аспектах регулирования экономики (не связанных напрямую с оборонной промышленностью) в результате воздействия специфических подразделений так называемой силовой бюрократии и её перманентного вмешательства в дела формально независимых коммерческих структур, а по сути, соучастия в их управлении, создаются дополнительные трудности регулирования различных отраслей и сегментов, особенно инновационной экономики. Отсюда во многом проистекают различные серые схемы управления формально частной собственностью, которые приводят к явному фаворитизму в отношении отдельных игроков рынка.

Анализ институциональной среды российского общества показывает, что неудовлетворительно «обстоит дело с правами собственности (123-е место), защитой прав интеллектуальной собственности (117-е место) и миноритарных акционеров (116-е место)» (Травин,

2017. С. 236). Вместе с тем дефицит легитимности прав собственности резко снижает активность экономических агентов к осуществлению инноваций. Под вопросом остается независимость в России судебной власти, которая продолжает в значительной степени быть подверженной политической ангажированности.

Вместе с тем в качестве мер возможного регулирования нерационального поведения чиновников («патерналистский провал») может быть предложена коррекция со стороны развивающихся институтов гражданского общества. В данной связи отечественные исследователи А.Я. Рубинштейн, А.Е. Городецкий справедливо полагают, что только «третий участник экономических отношений – гражданское общество (гражданская активность и самоорганизация граждан) – способен создать институциональную среду, мотивирующую к общественному выбору патерналистских установок, снижающих риски ошибочных решений, и обеспечивающую общественный контроль в системе государственного управления» (Рубинштейн, 2017. С. 33). При этом исследователи подчеркивают необходимость государственного вмешательства в сферу экономики и научно-инновационного развития, более того, они справедливо не противопоставляют и не предлагают сталкивать патернализм (связанный с возможностью укрепления социального государства) с активностью самого гражданского общества, но настаивают на необходимости их постоянной коммуникации, сотрудничества и комплементарного взаимодействия, в котором не меньше, чем гражданское общество, заинтересовано само государство.

Выводы и практические рекомендации

Исходя из особенностей институциональной среды российского общества, в том числе негативного свойства, можно предложить рекомендации, направленные на повышение качества государственного управления, осуществляемого в условиях реформирования и догоняющего развития:

– создать систему стратегического развития России, способную планировать и осуществлять направленную эволюцию российского общества в течение длительного (15–30 лет) временного лага, при этом учитывая интересы как правящей элиты, так и активной части гражданского общества, формирующей средний класс страны, а также реальной поддержки малообеспеченной части населения;

– провести коррекцию института власти-собственности путём отделения военной экономики от гражданской, тем самым ослабив «силовую экономику» в отношении ряда гражданских и вместе с тем

инновационных сегментов отечественной экономики, а также осуществить ряд мер по разгосударствлению экономики в целом путём устранения бюрократических препонов «зарегулированности», ограничивающих свободу проявления инициативы предпринимательства;

– лимитировать расходы государственного аппарата, сократить нецелевое расходование бюджетных средств на всех уровнях, при этом создать эффективную систему контроля и независимой экспертизы в системе государственных закупок;

– обеспечить развитие национальной модели гражданского общества, которое будет выступать в союзе с государственной властью в решении ряда текущих экономических проблем, создавая предпосылки для осуществления реального гражданского контроля для решения проблем, возникающих в связи с нерациональным управлением на основе нового эффективного контракта между государством и гражданским обществом, ориентированного в первую очередь на экономическое благосостояние, а не на идеологизированную профанацию патриотизма;

– повысить степень доверия граждан к исполнительным, законодательным и судебным органам власти, обеспечив независимость институтов судебной власти, или по крайней мере повысить сегментарную независимость судов в решении юридических коллизий, возникающих в наиболее рентабельных, инновационных и перспективных отраслях национальной экономики;

– осуществить стратегические инвестиции в человеческий капитал российских граждан, способный в будущем обеспечить прирост производительности труда и технологический прорыв в отраслях инновационной экономики, тем самым предотвратить сильные тенденции по «утечке мозгов» (высококласных специалистов) за рубеж.

Литература

Аузан А.А. Социокультурная экономика // Наука и инновации. 2017. Т. 2, № 168.

Аузан А.А., Келимбетов К.Н. Социокультурная формула экономической модернизации // Вопросы экономики. 2012. № 5.

Воденко К.В., Черных С.С. Перспективы инновационного развития Российского государства: культурные детерминанты // Политика и общество. 2017. № 6.

Горшков М.К. Российское общество как оно есть (опыт социологической диагностики) : в 2 т. М. : Новый хронограф, 2016. Т. 2.

References

Auzan, A.A. (2017). Social and Cultural Economy. *Nauka i innovatsii*, 2, 168. (in Russian).

Auzan, A.A., Kelimbetov, K.N. (2012). Socio-cultural formula of economic modernization. *Voprosy ekonomiki*, 5. (in Russian).

Vodenko, K.V., Chernykh, S.S. (2017). Prospects for the innovative development of the Russian state: cultural determinants. *Politika i obshchestvo*, 6. (in Russian).

Gorshkov, M.K. (2016). Russian society as it is (the experience of sociological diagnosis): In 2 vols. M.: Novyy khronograf, 2.

- Гудков Л.* Кризис понимания реальности // Вестник общественного мнения. 2016. № 3-4 (122).
- Каппушева А.Р.* Тенденции развития человеческого капитала в регионах России // Фундаментальные исследования. 2017. № 9-1.
- Кирдина С.Г.* Институциональные матрицы и развитие России: введение в X-Y-теорию. М.; СПб., 2014.
- Колядин А.М.* Управленческая деятельность политической системы и субъектность политического класса // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 6.
- Лубский А.В.* Институциональная матрица естественного государства и социальный порядок в России // Политическая концептология. 2016. № 4. С. 114–123.
- Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.
- Пастухов В.Б.* Реставрация вместо реформации. Двадцать лет, которые потрясли Россию. М., 2012.
- Рубинштейн А.А., Городецкий А.Е.* Некоторые аспекты экономической теории государства : науч. докл. М., 2017.
- Савченко П., Федорова М.* Конвергенция как модель развития социально-экономической системы // Мир перемен. 2018. № 1.
- Смотрницкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 5.
- Травин Д., Гельман В., Заострецев А.* Российский путь: идеи, интересы, институты, иллюзии. СПб., 2017.
- Davis L., North D.* Institutional Change and American Economic Growth. Cambridge, 1971.
- Gudkov, L.* (2016). The Crisis of Understanding “Reality”. *Vestnik obshchestvennogo mneniya*, 3-4 (122). (in Russian).
- Kappusheva, A.R.* (2017). Trends in the development of human capital in the regions of Russia. *Fundamental'nyye issledovaniya*, 9-1. (in Russian).
- Kirdina, S.G.* (2014). Institutional matrices and the development of Russia: an introduction to the X-Y-theory. М.; SPb.
- Kolyadin, A.M.* (2016). Management activities of the political system and the subjectivity of the political class. *Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost'*, 6. (in Russian).
- Lubsky A.V.* (2016). Institutional matrix of the natural state and social order in Russia // *Political Conceptology*. N 4. P. 114–123
- North, D.* (1997). Institutions, institutional change and the functioning of the economy. М.
- Pastukhov, V.B.* (2012). Restoration instead of reformation. Twenty years that shook Russia. М.
- Rubinstein, A.Ya., Gorodetsky, A.E.* (2017). Some aspects of the economic theory of the state: Scientific report. М.
- Savchenko, P., Fedorova, M.* (2018). Convergence as a model for the development of the socio-economic system. *Mir peremen*, 1. (in Russian).
- Smotritskaya, I.I.* (2017). New economic strategy requires a new quality management. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*, 5. (in Russian).
- Travin, D., Gelman, V., Zaostrechev, A.* (2017). The Russian Way: Ideas, Interests, Institutes, Illusions. St. Petersburg.
- Davis, L., North, D.* (1971). Institutional Change and American Economic Growth. Cambridge.

Поступила в редакцию

3 сентября 2018 г.