



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Государство, общество, бизнес – роль в модернизации

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Ocherki_2011-1.pdf

Перепечатка с сайта Института
социологии РАН <http://www.isras.ru/>

URL: <http://www.civisbook.ru>

Очерк 9

ГОСУДАРСТВО, ОБЩЕСТВО, БИЗНЕС — РОЛЬ В МОДЕРНИЗАЦИИ

Государство провозгласило и начало создавать национальную инновационную систему (НИС), в соответствии со Стратегией—2020. Однако до сих пор в России нет закона об инновационной системе РФ. Законы о НИС приняты во всех странах СНГ, кроме России и Грузии. Более того, у нас нет законодательного определения понятий «инновация», «инновационная деятельность», «НИС», «региональная инновационная система». Законодательно не определена роль государственной власти в этих процессах. А между тем во всех законах других стран вопрос о роли государства — ключевой вопрос, потому что в условиях интенсификации инновационного развития огромное внимание уделяется, прежде всего, институционализации этого процесса, повышению роли Министерства науки, которое получает очень большие полномочия. Помимо этого, в законе должны быть прописаны единые основы федеральной и региональной инновационной политики, вопросы финансирования инновационного процесса и закреплены права на интеллектуальную собственность.

Больше всего в законодательном и исполнительно-распорядительном обеспечении проекта инновационного развития продвинулись регионы. В 30-ти из них объявлено о намерении развивать инновационный сектор экономики. В трех регионах — Томской, Кемеровской и Омской областях приняты законы об инновационной деятельности и политике, создаются региональные инновационные модели развития.

Мировой опыт показал, что развитие инноваций и НИС требуют «диверсификации» вертикали управления в сторону расширения действия принципов конкурентности, плюрализма, открытости, диалога, т. е. тех принципов, на которых основывает свою деятельность гражданское общество (ГО). Способность органов власти, бизнеса и гражданских инициатив к

партнерству и консолидации во имя внедрения и стимулирования инноваций — один из важнейших критериев постиндустриальной цивилизации, важнейший ресурс преодоления технологической отсталости.

За последние десятилетия идея гражданского общества претерпела качественные изменения, расширяясь, углубляясь и дополняясь идеями демократии, основанной на политической конкуренции социальных интересов, консенсусе и партнерстве социальных групп, ограничении государства установленными правовыми нормами, индивидуальной свободой и правами человека.

В результате исторического и логического развития моделей взаимодействия институтов государства и гражданского общества к концу XX века рельефно обозначился переход от антагонистических, конфронтационных форм взаимодействия ко все большему утверждению принципов партнерства. Это потребовало в корне пересмотреть саму философию власти, перейти от доминанты господства и гегемонии в ее назначении к партнерству и диалогу. В этом случае для всех партнеров расширялось поле взаимного сотрудничества, усиливалась совместная власть над обстоятельствами.

На Западе после завершения неоконсервативных революций начала складываться новая система социального партнерства государства, бизнеса и гражданского общества. Эту систему одни исследователи¹ называют системой функционального представительства интересов, а другие² — межсекторным социальным партнерством. В этом отношении важно подчеркнуть другое, что оформившаяся в определенную совокупность институтов новая система социального партнерства, которая «сняла» как частный, особый случай тред-юнионистский вариант партнерства, представляет собой реальный механизм осуществления прямых и обратных связей между обществом и

¹ См.: Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство. М.: Наука, 2003.

² Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М.: Ин-т Кеннана, 2001; Межсекторное социальное партнерство (государство — бизнес — некоммерческие организации). М.: ГУУ, 2002; Основы, принципы и механизмы межсекторного партнерства в России: Автореферат докторской диссертации. СПб.: СПбГУ, 2002.

государством и служит своеобразным общественным институтом поддержания динамического равновесия в современном социуме.

В конце 70-х годов на авансцену западного демократического мира стали выходить так называемые «новые общественные движения», которые стали вырастать на основе постматериальных ценностей, более фрагментированной и динамичной социальной действительности глобализирующегося мира. Некоммерческие, негосударственные организации (ННКО), составляющие субстрат новых движений, инициируют взаимодействие с властными структурами на постоянной основе и привлекают к своим программам средства бизнеса¹.

Тем самым они являются катализаторами «нового социального партнерства» в области общественных отношений, квинтэссенцией которого является взаимодействие трех сил (секторов) общества — государства, бизнеса и гражданского общества. В странах с развитой рыночной экономикой новое социальное партнерство (или — межсекторное социальное партнерство — МСП) приходит на смену традиционной трипартистской системе, которая утвердилась в 60-е — 70-е годы XX века. Как известно, в этой последней участниками взаимодействия в качестве представителей общественных организаций выступали лишь профсоюзы, а сама система была нацелена на достижение партнерских отношений труда и капитала². Сегодняшняя мировая тенденция демонстрирует кризис традиционной представительско-партийной демократии, переход от «государства партий» к «государству общественных объединений». Главным политическим лицом подобного рода процесса оказываются ННКО, выполняющие функции организатора диалога в социуме, инструмента и индикатора взаимодействия государства и общества. В 90-е годы неправительственный сектор сделал рывок в сторону повышения участия граждан в принятии политических решений (экологическая политика, политика в отношении женщин и семьи, безопасность граж-

¹ Нечаев А.Н. От государства партий к государству общественных ассоциаций // Полис. 2002. № 2. С. 167—170.

² См.: Перегудов С.П. Указ. соч. С. 309; Якимец В.Н. Указ. соч. С. 6—7.

дан, инновационный бизнес, проблемы меньшинств и пр.), оказывая реальное влияние на формирование общественного мнения. Вместе с тем их главной задачей остается по-прежнему решение насущных социальных проблем. «Третий сектор» зачастую работал как масштабная «служба спасения», оказываясь в нужном месте и в нужное время. Преимущества ННКО перед госсектором в сфере социальных услуг очевидны. Во-первых, неправительственные организации отличаются глубокое знание проблем, наличие высококвалифицированного персонала, адресность, гибкость и быстрота реагирования. Во-вторых, ННКО менее бюрократизированы, для них характерны преобладание горизонтальных связей и плюрализм в принятии решений. В-третьих, их действия более эффективны (в частности, за счет более низких расценок и привлечения волонтеров) и обеспечивают значительную экономию государственных средств, сводят к минимуму случаи нецелевого использования финансов.

Глобализация открыла перед сектором неправительственных организаций новые перспективы и поставила новые проблемы. На мировой арене ННКО гораздо раньше правительств и финансово-промышленных групп объединились в международные сети, причем в целях более благородных и гуманных, нежели получение сверхприбылей и установление финансово-политического контроля за странами третьего мира. Более того, сегодня можно со всей уверенностью сказать, что именно социальные инновации, рожденные в среде «третьего сектора», выросли благодаря системным порокам современного транснационального капитализма. Именно эта среда создала и воплотила в жизнь технологии социального предпринимательства и микрокредитования, которые были изначально противопоставлены агрессивной экспансии финансового капитала и создаваемых им мыльных «финансовых пузырей».

Связующим фактором между инновационным типом развития и ГО является понятие «социального капитала» (СК). СК — это продукт организованного взаимодействия, имеющий общественную, а не индивидуальную природу. По мнению

американского социолога А. Портеса, экономический капитал находится на банковских счетах, человеческий капитал — в головах людей, социальный же капитал присущ структуре человеческих отношений. Он включает в себя горизонтальные связи между людьми, социальные сети и соответствующие нормы, которые воздействуют на продуктивность и благосостояние различных сегментов сообщества. Последние исследования 90-х годов Р. Патнэма показали на существенную связь социального капитала с существованием ГО. Исследуя взаимозависимость культуры и экономического благосостояния различных сообществ, он пришел к выводу, что материальное благосостояние не является причиной развития социального капитала, но, наоборот, экономический рост происходит в тех странах, где имеется развитая гражданственность¹.

Почему это происходит? Распространенность многообразных локальных сетей и высокая степень доверия внутри них способствует быстрому и эффективному принятию коллективных решений и стимулирует действенные совместные действия. Поэтому СК «есть определенный потенциал общества или его части, возникающий как результат доверия между его членами» (Ф. Фукуяма), т. е. СК — это форма материализованного доверия. Сеть между родственными по интересам группам в обществе, между административными структурами и лидерами бизнеса, между бизнесом и профсоюзами является необходимой социальной платформой для создания правил, а также процедур контроля над их выполнением. Взлет японской экономики и других «азиатских тигров» не в последнюю очередь связан с традиционно высоким доверием граждан друг к другу и к институтам власти. Дефицит доверия часто восполняется жесткими вертикалями и жестким планированием, которые в условиях кризиса существенно сокращают потенциал социального капитала. Что касается России, то страна сегодня живет в условиях тотального кризиса доверия. Согласно данным ВЦИОМ, 40% российских граждан не доверяет нико-

¹ Патнэм Р. Прцветающие комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь // МЭиМО. 1995. № 4. С. 16—17.

му. А по данным ФОМа, 72% населения не доверяют органам прокуратуры и судов, 70% избирателей не верят, что депутаты ГД защищают и отстаивают их права. Около 80% не доверяют институту выборов¹.

Представленные данные свидетельствуют о полном разрыве обратных связей с обществом, нарастании высокой степени отчуждения общества от власти, а последней — превращения в самодостаточную, закрытую систему, управленческая деятельность которой давно лишилась критерия эффективности.

При демократических режимах источник разработки стратегии развития страны выносится за пределы парламента и исполнительной власти именно в институты гражданского общества. «Длительные» стратегии развития может создавать лишь народ-суверен в рамках «безвременных» (при сколь угодно частой ротации кадров) институтов гражданского общества, поскольку именно он, как субъект, заинтересован в создании такого плана развития государства, чтобы при любых потрясениях в будущем ему гарантированно удавалось бы сохранить свое существование. Именно отсюда, кстати, появление в XX веке различного рода независимых аналитических центров.

В принципе речь надо вести о создании условий для социальной инновации, тех новых форм и технологий общественной жизнедеятельности, которые способствовали социальной оптимизации общества и повышению качества жизни большинства людей. Поэтому представляется важным, чтобы в России как можно быстрее возникла полноценная среда, позволяющая реализовать эту функцию гражданского общества. Такая среда включает в себя науку (которая в контексте гражданского общества, как правило, вообще не упоминается), экспертную среду (которая без науки существовать не может), собственно НКО и такой важнейший институт, как независимые и квалифицированные средства массовой информации. Множественность политических лидеров и институтов гражд-

¹ См.: Чуров будет сидеть // Московский комсомолец. 26 октября 2009 г. С. 1, 2.

данского общества — страховка от опасностей авторитаризма и тоталитаризма, преследующих как тень едва ли не любую крупную демократию и всегда возникающих перед глазами в периоды преодоления кризисов либо затяжных трудностей.

Создание НИС требует перехода к новому качественному состоянию государственного управления (ГУ), основанному на логике постбюрократического развития, на «менеджменте согласия», на выстраивании коммуникации на основе парадигмы теории политических сетей, исключая жесткость дихотомии «господство-подчинение». Согласно данным Всемирного рейтинга глобальной конкурентоспособности России за 2008 год, качество государственного управления у нас ухудшилось¹. Видимо, в этом проявилось неудовлетворительное состояние ГУ после провалившихся административных реформ. «Путинский десант» силовиков в государственную власть привел ко все возрастающей централизации власти, гипертрофии ее административных, традиционных функций. При этом произошло ослабление роли демократических институтов и — как следствие — сократились реальные возможности для гражданского участия в политике.

Более того, сегодня можно сказать, что мы наблюдаем имитацию публичной и гражданской активности, под жестким присмотром государственной бюрократии. Сложившая модель принятия государственной политики и управления все больше напоминает профиль государства-корпорации. Исследовательская мысль все больше задается вопросом, возможно ли перейти к алфавиту «нового менеджмента» в переходных странах, которые еще не смогли успешно внедрить традиционную веберовскую бюрократию²? Контролируемая только «сверху» бюрократия не может быть никакой другой, кроме как традиционной, служащей не столько делу, сколько лицам (поскольку и внутри ее корпорации действует — на всех уровнях иерар-

¹ Иванова Н. Как оценить эффективность инновационной политики? // Инновационное развитие регионов. М.: ТПП-Информ, 2009. С. 42.

² Барабашев А.Г. Совершенная бюрократия и «новый менеджмент»: альтернатива, синтез или новый подход? // Модернизация экономики и государство: В 3 кн. / Отв. ред. Е.Г. Ясин. М.: ГУ ВШЭ, 2007. Кн. 1. С. 325—335.

хии — принцип персонификации власти), преследующей в первую очередь свои собственные, корпоративные и личные, интересы. В этих условиях транзакционные издержки становятся предельно высокими. Коррупция становится не элементом испорченности системных механизмов, а самим механизмом сложившейся системы.

Безусловно, можно согласиться с тем, что слабая рационализация деятельности госслужбы и ее неэффективность, высокая степень коррумпированности, равно как и неудовлетворительное качество гражданского общества, неспособного взять на себя выполнение ряда функций государства, затруднили, а в конечном счете привели к неудаче реализацию административной реформы в России. Но вопрос стоит глубже. Думается, одной из наиболее существенных причин неудач стала «недостаточная концептуальная проработанность модели административной реформы применительно к условиям России и, в частности, вопроса о роли и функциях современного государства»¹.

В то время, когда все современные развитые государства переходят к новым, современным функциям государства в связи с ростом требования населения к качеству жизни и переходом общества к новой ступени своего развития — информационному обществу, мы застряли на упрощенной, минималистской трактовке государства как репрессивном аппарате, всячески гипертрофируя его традиционные функции — поддержание внутренней и внешней безопасности, административное и общее политическое управление.

Между тем в контексте стратегических задач инновационного прорыва современной России к новым горизонтам развития ключевыми становятся именно современные функции государства, а именно — политика государства в таких сферах, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, фундаментальная наука. Особенностью эволюции государственных институтов на рубеже XX—XXI столетий стало пе-

¹ Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4. С. 31.

перераспределение функций государства в пользу последних. Логика проста, она задана масштабными задачами плана «Стратегия—2020», выдвигающими в центр проблемы обеспечения конкурентоспособности страны. Причем в современное понятие конкурентоспособности включаются не только экономические критерии. Так, в предисловии к Всемирному докладу по конкурентоспособности (2006—2007 годы) признано, что из девяти критериев конкурентоспособности четыре — сугубо экономические, остальные в той или иной мере имеют «социальное измерение»¹.

Анализ опыта наиболее успешно развивающихся стран (включая такие разные, как США и Сингапур) показывает, что одной из ведущих технологий обеспечения конкурентоспособности стало создание и эффективное функционирование «экономики знаний» (knowledge based economy). Ключевое условие, предпосылка и инструмент создания «экономики знаний» — качество человеческого потенциала, развитие которого является исключительной прерогативой государства. Обеспечение его всем необходимым входит в исключительную функцию государства².

В России, особенно в период кризиса, когда страна стоит на рубеже исторической развилки, стало особенно остро ощущаться усиление дефицита трудовых ресурсов, рост социального и регионального неравенства, низкая эффективность образования, здравоохранения, а также низкая эффективность госуправления и рост административных барьеров для бизнеса. Как следствие — мы имеем низкую конкурентность созданного рынка, сложности создания бизнеса «с нуля», отсутствие институтов развития для инновационного бизнеса. Доля инновационных компаний в структуре российского бизнеса составляет всего 2%. Федеральная власть начала создавать институциональные элементы НИСа в виде наукоградов, особых экономических зон, технопарков, бизнес-инкубаторов. Но срочно требуется и другое: при осуществлении инновационного

¹ См.: Иноземцев В. Призрак конкурентоспособности // Независимая газета. 4 февраля 2007 года.

² См.: Бендина Н. Россия превращается в гибрид Венесуэлы с Бирмой // RBCDaily. 12 мая 2005 г.

перевода экономики очень многое зависит от стимулирующей роли вырабатываемой центром налоговой, таможенной, бюджетной политики, других прямых и косвенных мер государства, направленных на то, чтобы возбудить интерес предпринимателей к инновационному бизнесу.

Мировая практика доказала, что без интереса предпринимателей разрабатывать и вводить в производство новые инновационные технологии, новую технику, равно как и обеспечивать инновационное развитие России, немислимо. Меры, которые должно принимать государство, должны расположить предпринимательское сообщество к выводу о том, что инновации — это путь к высоким и устойчивым прибылям. Необходимо массовое развитие движения бизнес-ангелов т. е. тех людей, которые готовы инвестировать свои средства в инновационные проекты. Возможно, стоит пойти по пути зарубежных стран, т. е. предоставлять налоговые льготы тем, кто готов инвестировать средства в предпринимательские проекты инновационных малых предприятий, создание фонда посевных инвестиций.

На встрече с представителями бизнеса — в лице РСПП — президент отметил, что «движению в сфере инновации у нас ничтожно»¹. По его мнению, руководство большинства компаний недооценивает потенциальное применение высоких технологий и делает ставку на рост продаж, а не на улучшение качества продукции и производительности труда. Действительно, в России созданы сегодня всего четыре технико-внедренческие зоны, идет строительство технопарков, открываются бизнес-инкубаторы, создаются венчурные и посевные фонды, и все же диагноз на инновационность не оптимистичен: только в 5—6 регионах из тех самых 30-ти, по оценке экспертов ВШЭ, готовы к переходу на инновационный путь развития. По данным Национальной ассоциации инноваций, за 3,5 года после объявления в России стратегии инновационного курса страну покинуло 20 тыс. научных специалистов. По той же оценке, в

¹ У кого учиться. Встреча президента РФ с представителями бизнеса // Российская газета. 22 октября 2009 г. № 22(5024). С. 2.

2008 году на развитие науки и инноваций было потрачено почти 40 млрд. долларов, однако создано лишь 2—3 перспективных технологии, которые можно было предложить на рынок.

Проблема состоит в том, что инновационный бизнес надо целенаправленно создавать, равно как и сам рынок ориентировать на развитие не сырьевых проектов, а внедрение инноваций. Наш рынок примитивен. У нас практически нет рынка оборота интеллектуальной собственности, нематериальных активов. А в европейских странах с развитой инновационной экономикой, в США он составляет от 40 до 70%. Почему нет рынка интеллектуальной собственности? Ответ прост: до сих пор нет статуса интеллектуальной собственности (кроме авторских прав), которая должна иметь международный сертификат. Нам необходима системная перестройка законодательства — таможенного, налогового, бюджетного и иных кодексов РФ, что, по сути, будет равнозначно экономической революции по сравнению с 1990-ми годами.

В целом пока политическая система, в условиях кризиса, проявила себя достаточно устойчиво. Но способна ли такая система к развитию? «Политическая система России также будет предельно открытой, гибкой и внутренне сложной. Она будет адекватна динамичной, подвижной, прозрачной и многомерной социальной структуре. Отвечать политической культуре свободных, обеспеченных, критически мыслящих, уверенных в себе людей» — но пока подобные прогрессивные призывы Президента вязнут в отстроенной «вертикали власти» (появился даже термин такой — «самозакручивающаяся спираль бюрократической гиперлояльности»).

Размораживание институтов публичной политики, возврат к демократической институциональной среде рано или поздно встанет перед страной, стремящейся перейти на рельсы инновационного типа развития, поскольку фаза вхождения в стадию постиндустриального развития требует усиления определенных сегментов гражданского общества. Если страна окажется неспособной создать сильные, влиятельные институты

гражданского общества, она, скорее всего, не станет постиндустриальным обществом. Одно без другого в мире не наблюдается¹.

Согласно исследованиям Р. Ингелхарта и Р. Патнэма, в постиндустриальных странах происходит формирование новых общественных организаций — некоммерческих, более мобильных и «чувствительных» к социальным изменениям, а традиционные институты гражданского общества (партии, религиозные организации, профсоюзы) постепенно утрачивают свое значение². В странах, вступивших на путь постиндустриального развития, наблюдается довольно быстрый рост социального капитала в децентрализованных неиерархических структурах гражданского общества, которые, как правило, являются не очень большими, компактными и объединяют вокруг себя узкие группы людей с общими интересами. Согласно многим социологическим исследованиям, именно эти институты приобретают все большее влияние. И если в долгосрочной перспективе в России этого не будет происходить, то, как минимум, это будет косвенно свидетельствовать о замедлении модернизации и неспособности перешагнуть через порог, который отделяет индустриальное общество от постиндустриального.

¹ См.: Публичное обсуждение лекции М.Э. Дмитриева. Россия—2020: долгосрочные вызовы развития. URL: www.polit.ru/lectures/2007

² Putnam R. Tuning in, Tuning out: the Strange Disappearance of Social Capital in America // Political Science and Politics. 1995. Vol. XXVIII. № 4.