САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

КУРОЧКИН
Александр Вячеславович

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ СЕТЕВОГО ОБЩЕСТВА

Специальность 23.00.02 –
политические институты, процессы и технологии

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
доктора политических наук

Научный консультант:
д. филос. н., проф. Л. В. Сморгунов

Санкт-Петербург
2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ…….. 4

ГЛАВА I. Трансформация системы государственного управления в условиях сетевого общества: актуализация координационного и коммуникативного аспектов управления……..... 18

1.1. Инновационные вызовы системе государственного управления в условиях сетевого общества…….. 18

1.2. Сетевое общество: актуализация координации и сотрудничества в системе разработки государственной политики……... 30

ГЛАВА II. Сетевые принципы функционирования современных демократий в концепции «со-управления»: переопределение значения и роли инноваций……. 45

2.1 Трансформация политических систем в условиях сетевого общества: власть, мобилизация, участие…… 45

2.2 Становление системы «со-управления»: новые принципы разработки и имплементации административной политики…… 58

2.3 Сетевые технологии политического управления: на пути к открытому правительству…… 68

ГЛАВА III. Координационная модель инновационной политики в контексте перехода от технократической к коммуникативной концепции эффективности политики и управления……. 85

3.1. Координационная модель инновационной политики……... 85

3.2. Коммуникативная эффективность инновационной политики в условиях сетевого общества…… 101

ГЛАВА IV. Координационная модель инновационной политики стран Северной Европы……..... 127

4.1. Общая характеристика североевропейской модели инновационной политики……..... 127

4.2.Национальные инновационные системы в рамках североевропейской модели: сравнительный анализ……. ……. 140

ГЛАВА V. Инновационная политика в современной России: перспективы реализации координационной модели и основные факторы торможения……... 224

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ……..……... 265

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ ……... 275

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Актуальность перехода российской экономики к новому этапу развития – экономике, основанной на знаниях или «информациональной» экономике, практически ни у кого не вызывает сегодня сомнений. Также как не вызывает сомнений тот факт, что новый тип экономики напрямую зависит от уровня и темпов развития технологий, а, следовательно, и способностей государства и общества в целом стимулировать, поддерживать и координировать инновационные процессы. В этой связи закономерно, что именно инновационная политика становится сегодня одной из центральных тем политического дискурса современной России. К ней регулярно обращаются как первые лица государства В.В. Путин («инновационное развитие»[12]), Д.А. Медведев («политика модернизации»[345]), И.И. Шувалов, А.В. Дворкович[6] так и их идейные оппоненты С. Глазьев[7], В. Иноземцев[89], М. Делягин[10] и пр.

---

[1] Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России В.В. Путина

12 декабря 2012 [Электронный ресурс]. URL: http://президент.рф/transcripts/17118

[2] Путин видит будущее России в инновационной экономике [Электронный ресурс]. - Режим доступа http://www.rosbalt.biz/ 2008/11/20/543284.html (Дата обращения 05.05.2013).

[3] Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию 30 ноября 2010 [Электронный ресурс]. URL: http://президент.рф/news/9637 (Дата обращения 05.05.2013).

[4] Дмитрий Медведев гарантировал преемственность политики модернизации и инновационного развития экономики России // Нанотехнологии. Экология. Производство. № 6 (19) ноябрь 2012.

[5] О развитии инновационной системы Российской Федерации (материалы заседания Президиума Государственного совета, Москва, 18.04.2008) // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. №2 (35) Июль 2008.

[6] *Дворкович А. В.* Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики страны — год напряженной работы// Инновации, № 5, 2010.

[7] *Глазьев С. Ю.* Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М.: Экономика, 2010.

[8] *Иноземцев В. Л., Кричевский Н. А.* Экономика здравого смысла. М.: Эксмо, 2009.

[9] *Иноземцев В. Л.* Пределы «догоняющего» развития. М.: Экономика, 2000.

[10] *Делягин М. Г.* Реванш России. М.: Эксмо. 2008.

Также не случайно, что инновационная политика занимает ведущее положение в основных программах социально-экономического развития страны. Так, в итоговом докладе по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия – 2020: Новая модель роста – новая социальная политика»[11] четко определено: «Переход к инновационной экономике – абсолютный императив развития России. Необходимо стимулировать не только предложение, но и спрос на инновации, развивать конкурентные механизмы… Эффекты глобального кризиса 2008–2010 гг. привели к еще большему усилению внимания бизнеса, государства и общества к инновациям. Он стал новой вехой в переориентации развитых экономик на инновационный сектор. Подобную точку зрения высказывают и авторы другого аналитического доклада «Россия XXI века: образ желаемого завтра», подготовленного Институтом современного развития (ИНСОР): «России в этом веке необходим полноценный инновационный процесс, а не демоверсия «экономики знания»[12].

Помимо обширной политической риторики, в течении 2000 ых годов в России были предприняты конкретные институциональные и организационные шаги по формированию и совершенствованию национальной инновационной политики. К ним следует отнести: создание Комиссии при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию, преобразованной в июне 2012 г. в Совет при Президенте РФ по модернизации и инновационному развитию России; принятие в 2011 г. «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», а в марте 2013 г. государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика 2013-2020 гг.»; реализацию ФЦП

[11] Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия-2020: Новая модель роста - новая социальная политика» [Электронный ресурс] URL: http://2020strategy.ru/documents/32710234.html.

[12] *Россия XXI века: образ желаемого завтра*. – М.: Экон-Информ. 2010.

«Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 годы», ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2012 годы»; открытие Центра разработки и коммерциализации новых технологий «Сколково» и многое другое.

Между тем, достигнутые в итоге предпринятых мер результаты скорее настораживают, нежели воодушевляют. Экспорт высокотехнологичной продукции в целом вырос незначительно: с 4, 2 млрд. долл. в 2000 г. до 4,6 млрд. долл. в 2009 г. (для сравнения: Бразилия экспортировала в 2009 г. высокотехнологичной продукции на 8,3 млрд, Индия на 10,1 млрд, Китай на 348,3 млрд).[13] При этом российский бизнес отнюдь не спешит вкладывать средства в инновационные проекты, особенно имеющие длительный цикл отдачи: всего лишь 3,6% компаний тратят на НИОКР 10% собственной выручки.[14] Отсутствует комплексный механизм государственного стимулирования инновационной деятельности (в частности, эксперты отмечают несовершенство механизма налогообложения малых и средних инновационных фирм). Остается нерешенной на институциональном и организационном уровнях проблема разрыва между сферами науки, образования и бизнеса. Также многие исследователи отмечают слабое развитие антрепренерской бизнес-культуры и явно недостаточный опыт эффективного инновационного менеджмента.[15]

Для кардинального исправления ситуации на уровне принятия политических решений необходимо четкое осознание того факта, что не рост валовых инвестиций государства в НИОКР определяет темпы инновационного развития страны, а их эффективность, т.е. конкретная отдача

---

[13] *Ключихин Е.* Инновационная политика Российской Федерации: проблемы и решения [Электронный ресурс] URL: http://www.rusnor.org/pubs/articles/7685.htm.

[14] *Российский бизнес пока только готовится использовать отечественный научный потенциал* [Электронный ресурс] URL:http://www.sciencerf.ru/client/news.aspx?ob _no=3822 (дата обращения: 27.01.2012).

[15] *Инновационное развитие – основа модернизации экономики России*: Национальный доклад, М.: ИМЭМО РАН, ГУ–ВШЭ, 2008.

от этих инвестиций как в краткосрочной, так и в стратегической перспективе. А эта отдача напрямую зависит от формируемой инфраструктуры обеспечения инновационного процесса, куда помимо ресурсообесечения обязательно входят политическая, институциональная и социокультурная компоненты. Также очевидно, что процесс продуцирования и имплементации инноваций должен соответствовать той внешней среде, в которой он протекает, а именно новым условиям сетевого общества и экономики знания.

Такой подход к переопределению роли, методов и ожидаемых результатов инновационной политики требует обновления методологической основы анализа процессов ее разработки и внедрения. В современной науке о государственном управлении ощущается значительная потребность в выработке новой междисциплинарной методологии, способной обеспечить адекватный ответ на новые вызовы эпохи. Отсюда следует теоретическая актуальность заявленной темы.

Степень научной разработанности проблемы. Проблематика инновационной политики, ее содержательных особенностей, сравнительной эффективности, зависимости от условий внешней среды (экономической системы, политического режима, культурных факторов и пр.) исследована в отечественной и зарубежной научной литературе достаточно подробно. Однако абсолютными доминантами здесь являются экономический и менеджериальный подход. Так, фундаментальные основы исследования инновационного развития экономики были заложены в работах классиков экономической науки и социологии: Т. Веблена[16][17], Й. Шумпетера[18][19], Н.Д.

[16] *Веблен Т.* Теория делового предприятия. М.: «Дело», 2007.
[17] *Веблен Т.* Теория праздного класса. М.: «Прогресс», 1984.
[18] К первым работам, посвященным экономической теории инноваций и инновационного развития, традиционно относят труды Й. Шумпетера «Теория экономического развития» (1911) и «Деловые циклы» (1939), а также работу известного российского экономиста Н. Кондратьева «Мировое хозяйство и его конъюнктура во время и после войны» (1922).
[19] *Шумпетер И.* Теория экономического развития, М. - Прогресс, 1982.

Кондратьева, Дж. Гэлбрейта[20], Б. Санто[21], Дж. Нейсбита[22], Д. Норта[23] и др. Анализу актуальных проблем теории и практике инновационного менеджмента посвящены исследования: Н. Ансоффа[24], Р. Акоффа[25], П. Дракера, Р. Уотермана[26], С. Ю. Глазьева[27], Н. И. Ивановой[28], С. В. Идельменова., В.Л. Иноземцева[29], К. И. Микульского[30], В. Г. Медынского[31], А. И. Пригожина[32], М. П. Посталюк[33], Ю. А. Яковца[3435] и др. Феномен национальных инновационных систем также был исследован преимущественно представителями экономической науки: Б. Лундваллом[36], Р. Нельсоном и Н. Розенбергом[37], Я. Сандредом[38], К. Фрименом[39].

---

[20] *Гэлбрейт. Дж.* Новое индустриальное общество. Перевод на русский язык: Л. Я. Розовский, Ю. Б. Кочеврин, Б. П. Лихачев, С. Л. Батасов. — М.: 2004. [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. URL: http://gtmarket.ru/laboratory/basis/5021.

[21] *Санто Б.* Инновация как средство экономического развития. Пер. с венг. М. “Прогресс”, 1990.

[22] *Нейсбит Дж.* Мегатренды. М.: АСТ, 2003.

[23] *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

[24] *Ансофф И.* Стратегическое управление: Пер. с англ. – М.: Экономика, 1989.

[25] *Акофф Р., Эмери Ф.* О целеустремлённых системах. – М., 1974.

[26] *Уотерман Р.* Фактор обновления. Пер. с англ., М.: Дело, ЛТД, 1995.

[27] *Глазьев С.Ю.* Теория долгосрочного технико-экономического развития, М. “Влад-Дар”, 1993.

[28] *Инновационная экономика*./Под ред. А.А. Дынкина, Н.И. Ивановой. – М.: Наука, 2001.

[29] *Иноземцев В.Л.* На рубеже эпох. Экономические тенденции и их неэкономические следствия. Аутентичные тексты статей и рецензий 1998-2002 годов. - М.: Экономика, 2003

[30] *Инновации и экономический рост*. Монография./Под ред. профессора К.И. Микульского. - М.: Наука, 2003.

[31] *Медынский В.Г., Ильдеменов С.В*. Реинжиниринг инновационного предпринимательства. – М.: ЮНИТИ, 1999, 413 с.

[32] *Пригожин А.И.* Нововведения: стимулы и препятствия (социальные проблемы инноватики), М.: Политиздат, 1989.

[33] *Посталюк, М.П.* Инновационные отношения в экономической системе: теория, методология и механизм реализации. Казань: Изд-во КГУ, 2006. - 420 с

[34] *Яковец Ю.* Предпосылки преодоления инновационного кризиса // Экономист, 1998, №1, с. 32-37.

[35] *Яковец Ю.* Финансирование инновационных проектов и его законодательное обеспечение // Инновации, 2008, №2-3, с. 34-46.

[36] *Лундвал Б.* Он придумал национальную инновационную систему // Инновационные тренды. №7. 2011.С.3.

[37] *Nelson R., Rosenberg N*. Technical Innovations and national systems // National Innovation Systems: Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press. 1993.

[38] *Сандред Я.* Национальная инновационная стратегия создается посредством диалога // Инновационные тренды. №7. 2011. С.11.

[39] *Freeman C*. Technology and Economic Performance: Lessons from Japan. London: Pinter, 1987.

Между тем, политологический анализ национальных инновационных систем и инновационной политики разработан явно недостаточно[40]. Практически отсутствуют монографические исследования по данной теме. Имеющиеся научные статьи посвящены, как правило, отдельным проблемам разработки и внедрения инновационной политики, что не обеспечивает комплексности рассмотрения политических аспектов инновационного развития.

Так, содержание современной инновационной политики с позиций согласования общественных и государственных целей и интересов рассматривали С. Демченко[41], Р. Г. Кирсанов[42], Н. Ерофеева[43]. Зависимость инновационной политики от факторов глобализации и локализации (регионализации) в современном мире исследована в работах В. М. Кононова[44], В.А. Гронского, Н. В. Урусова[45]. Значимость институциональной среды для продуцирования инноваций и роль государства в ее формировании рассматривали Н.В. Манченко[46], А.А. Местников и др.[47][48]

---

[40] Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что из почти 500 диссертаций, защищенных с начала 2000ых годов по тематике инновационного развития и инновационной политики лишь две были защищены по политическим наукам.

[41] *Демченко С.В.* Инновационная политика в России: состояние и перспективы // Власть. 2009. № 2. С. 3-7.

[42] *Кирсанов Р.Г.* Инновационная политика в современном обществе: принципы и особенности реализации // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2013. № 1. С. 179-183.

[43] *Ерофеева Н.* Проблемы реализации государственной инновационной политики // Государственная служба. 2013. № 2. С. 104-106.

[44] *Кононов В.М.* Инновационная политика современного государства: региональное измерение // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2012. № 1. С. 3-14.

[45] *Гронский В.А., Урусов Н.В.* Инновационная политика в условиях глобализации // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2012. № 6-1. С. 294-297.

[46] *Манченко Н.В.* Инновационная политика: институциональный аспект // Вестник Екатерининского института. 2009. № 1. С. 12-14.

[47] *Местников А.А.* Символический капитал как инструмент инновационной политики государства // Социология власти. 2011. № 2. С. 143-150.

Значительные пробелы существуют в исследовании взаимосвязи обновления структуры и содержания инновационной политики и трансформации систем государственного управления в условиях сетевого общества. Здесь можно отметить лишь несколько фундаментальных исследований: Л. В. Сморгунова[49][50], Т. А. Кулаковой[51], Э. Н. Ожиганова[52].

Западная политическая наука более подробно исследует данную проблематику. Ее анализу в частности посвящены работы: Я. Ван Дайка[53], Дж. Блаттера[54], У. Кикерта[55], Дж. Коймана[56], Р. Роудса[57], Ф. Шарпф[58], Дж. Стокера[59], Э. Соренсен[60] и др. Перечисленные авторы исследовали различные аспекты трансформации политико-административных систем в условиях сетевого общества: растущее значение международных политических институтов, часто имеющих сетевую природу, появление и

---

[48] *Местников А. А.* Инвестирование символического капитала как инструмент инновационной политики государства // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. 2011. № 1. С. 167-177.

[49] *Сморгунов Л. В.* В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. Ун-та, 2012.

[50] *Сморгунов Л.В*. Сетевой подход к политике и управлению // Полис (Политические исследования). 2001. № 3. С. 103-112.

[51] *Кулакова Т. А.* Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. Ун-та, 2011.

[52] *Ожиганов Э. Н.* Государственная инновационная стратегия и кластерная стратегия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2011. № 1. С. 5-22.

[53] *Van Dijk J.* The Network Society: Social Aspects of New Media. Houten (the Netherlands), 1991. P. 6–40.

[54] *Blatter J.* Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. 2003. Vol. 16. № 4.

[55] *Kickert, W., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M.* Managing complex networks. London: Sage. 1997.

[56] *Kooiman, J.* (Ed.). Modern governance: New government-society interactions. London: Sage. 1993.

[57] *Rhodes R. A. W.* Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability, Buckingham /Philadephia: Open University Press., 1997.

[58] *Scharpf F. W.* Interdependence and democratic legitimation // G. Pharr & R. Putnam (Eds.). *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press. 2000.

[59] *Stoker G.* Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal, №155*, 1998. Pp. 17-28.

[60] *Sorensen E.* Democratic Theory and Network Governance // Administrative Theory and Praxis. Vol. 24. №24.

Sorensen E., Torfing J. The Democratic Anchorage of Governance Networks // Scandinavian Political Studies. 28(3). 2005. P. 195-218.

распространение новых административных технологий, способствующих развитию институтов саморегулирования внутри политической системы, интенсификацию различных форм взаимодействия между частными и государственными акторами и т.д. Анализу отдельных вопросов применения сетевой формы координаций в политике и управлении посвящены работы: Х. Хекло[61], Т. Берцель[62], П. Богасона, Т.Туунена[63], Д. Ноука[64] и др.

Однако, в исследованиях практически всех обозначенных выше авторов вопросы инновационной политики крайне редко выходят на первый план, оставаясь в тени анализа глобальных политических процессов, либо частных проблем сетевых форм организации.

Таким образом, сегодня востребовано более глубокое исследование структурных, институциональных, социокультурных факторов, обеспечивающих эффективность процессов разработки, внедрения и коррекции инновационной политики в условиях сетевого общества. В этой связи ***целью данной работы*** является исследование влияния трансформации политико-административных систем современных государств на эффективность процесса разработки и имплементации инновационной политики в условиях сетевого общества.

Для достижения данной цели были поставлены следующие **задачи**:

Обосновать взаимосвязь выработки инновационной политики и координирующей функции современного государства;

Определить основные параметры и отличительные особенности координационной модели инновационной политики;

---

[61] *Heklo H.* Issue Networks and the Executive Establishment / The New American Political System / Ed. by A King. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978.
[62] *Borzel T.* Organizing Babylon - on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. N° 2.
[63] *Bogason P., Toonen T.* Introduction: Networks in Public Administration // Public Administration. 1998. Vol. 76. №2. P.209-212.
[64] *Knoke D.* Political Networks. The Structural Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Выявить значение коммуникативного аспекта государственной политики в условиях перехода к координационному государству;

Разработать критерии коммуникативной эффективности и определить основные параметры ее использования в системе оценки инновационной политики;

Выявить и проанализировать в аспекте реализации региональной координационной модели инновационной политики отличительные характеристики национальных инновационных систем стран Северной Европы;

Определить институциональные и структурные условия и границы применимости североевропейской координационной модели выработки инновационной политики в современных российских условиях.

Объектом исследования выступает система разработки, имплементации и коррекции государственной инновационной политики.

Предметом исследования является институционализированное взаимодействие между ключевыми акторами национальной инновационной системы как фактор обеспечения коммуникативной эффективности процессов инновационной политики.

Теоретико-методологическая основа исследования. В работе применены как общенаучные методы (сравнительный, гипотетико-дедуктивный), так и специальные теории и подходы: неоинституциональный подход, теория общественного выбора и теория постиндустриального общества. В рамках последней, особо выделяется теория сетевого информационального общества, разработанная М. Кастельсом.

Неоинституциональный подход и теория общественного выбора использованы в исследовании особенностей различных моделей

инновационных систем, форм координации, доминирующих в них, а также для концептуализации понятия «коммуникативная эффективность». Теории модернизации и постиндустриального общества определяют направление и ход общественного развития, его связь с научно-техническим прогрессом и глобализацией. Теория сетевого общества М. Кастельса использована в качестве ключевой концепции, определяющей состояние современного общества, его социальных, политических и экономических институтов, а также диагностирующей наиболее важные вызовы со стороны различных подсистем сетевого общества и информациональной экономики.

Хронология работы. Исследование охватывает временной период с конца 1990 ых годов по настоящее время.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем:

- обоснована ключевая роль координирующей функции государства в процессе выработки и реализации инновационной политики в условиях сетевого общества;
- разработана и обоснована на конкретном эмпирическом материале сетевая координационная модель инновационной политики;
- установлено решающее значение коммуникативного аспекта государственной инновационной политики в рамках сетевой координационной модели;
- разработаны принципы обеспечения коммуникативной эффективности инновационной политики и определены основные параметры ее оценки;
- выявлены и проанализированы отличительные характеристики национальных инновационных систем стран Северной Европы в рамках региональной координационной модели;
- определены институциональные и структурные условия и границы применимости североевропейской координационной модели выработки и реализации инновационной политики в современных российских условиях.

Положения, выносимые на защиту:

1. Сетевое общество и экономика знания определяют новые детерминанты экономического и общественно-политического развития, в значительной степени влияющие на выбор модели разработки и реализации инновационной политики, а также определяющие ее эффективность;

2. В условиях сетевого общества и экономики знания наиболее эффективной моделью разработки и имплементации инновационной политики выступает сетевая координационная модель, ориентированная на со-участие в процессе обсуждения и выработки политики максимально широкого круга акторов, а также актуализацию координирующей функции государства;

3. Структура и институциональные характеристики координационной модели разработки и реализации инновационной политики зависят от особенностей организационной и управленческой культуры, доминирующей в том или ином обществе, что позволяет выделить различные подвиды координационной модели: восточноазиатскую, североевропейскую, североамериканскую и др.

4. Сетевое общество формируется в делиберативном пространстве, пространстве общественного дискурса и наполняется новым политическим содержанием, кардинально меняющим не только структуру, но и суть политических отношений. Основа сетевой политики — это обеспечение максимально широкого включения различных групп акторов в процесс обсуждения, принятия и имплементации решений;

5. Режим функционирования современных национальных инновационных систем и их сравнительная эффективность

определяются формами координации взаимодействий ее основных акторов или элементов;

6. Измерение сравнительной эффективности различных моделей координации взаимодействий может осуществляться посредством оценки *коммуникативной эффективности,* определяемой в исследовании как функция минимизации транзакционных издержек;

7. Коммуникативная эффективность государственной инновационной политики определяется способностью государства обеспечивать сбалансированное сосуществование различных форм координации акторов инновационного процесса и легитимирующих их ценностных порядков;

8. Институциональный базис координационной модели в условиях сетевого общества должен отвечать требованиям гибкости и подвижности, т.е. быть способным меняться в направлении достижения компромисса между различными ценностными порядками;

9. Сетевая структура координации и сетевые каналы коммуникации, являются необходимым условием для развития инновационного познания, позволяя субъектам инновационного процесса распространять информацию, представлять свои знания в различных формах, вовлекать в диалог других индивидов, достигать консенсус относительно установок в совместной инновационной деятельности.

Теоретическая значимость диссертации состоит в разработке концепции сетевой координации инновационной политики на основе приоритетного принципа обеспечения «коммуникативной эффективности».

Практическое значение диссертации заключается в том, что положения и выводы данного исследования могут быть использованы в

качестве методологической базы для коррекции системы выработки и имплементации инновационной политики в современной России.

Материалы исследования могут быть также использованы в учебном процессе, в частности, при подготовке и чтении курсов: «Теории современного общества», «Разработка государственной политики в РФ», «Инновационная политика», «Политический менеджмент», а также использоваться для создания новых спецкурсов.

Степень достоверности и апробация результатов. Степень достоверности достигнутых в работе результатов определяется использованием признанных научных методов исследования и опорой на обширный эмпирический материал, включающий в себя: официальные статистические данные, нормативно-правовые акты органов государственной власти, материалы социологических исследований.

Результаты исследования были апробированы автором в ходе выступления докладами на всероссийских и международных конференциях и семинарах:

International conference «Social and Economic Dimension of European Integration: Problems, Solutions, Perspectives». Даугавпилсский университет, Даугавпилс, Латвия. 3-5 ноября 2011г.

II Международная научная конференция «Становление государства и права в условиях глобализации: теоретический и практический аспект» ГОУ НАУ, Киев, Украина. 24 февраля 2012 г.

Всероссийская научная конференция «Социальный капитал современного общества», СПбГУ, Санкт-Петербург, 25-26 октября 2012 г.

XI Международный семинар «Религия и гражданское общество: межконфессиональные и этнические конфликты в условиях геополитической конкуренции», Таврический гос. университет. Ялта, Крым, 5-10 ноября 2012 г.

International conference «Challenges of transition: post-communist experience», Университет Бухареста, Бухарест, Румыния. 24-25 мая 2013 г.

II KONFERENCJA WSCHODNIOZNAWCZA «Procesy integracyjne i dezintegracyjne na obszarze postsowieckim» Торунский университет, Торунь, Польша. 17-18 октября 2013 г.

Структура работы. Работа состоит из введения, пяти глав, заключения и списка литературы.

Глава 1. Трансформация системы государственного управления в условиях сетевого общества: актуализация координационного и коммуникативного аспектов управления

1.1. Инновационные вызовы системе государственного управления в условиях сетевого общества

Нестабильность, изменчивость, исключительная сложность экономических, социальных и политических процессов – пожалуй, наиболее часто встречающиеся характеристики современной эпохи. В большинстве случаев их дополняет жесткая конкуренция за дефицитные ресурсы, регулярные экономические кризисы, высокая социальная напряженность и разобщенность. Следствием такого положения является чрезвычайное усложнение процессов коммуникации и управления, которые к тому же испытывают влияние многочисленных эндогенных (внутрисистемных) и экзогенных (или «контекстуальных», в терминологии М. Крозье) вызовов. Изменения управленческой среды от более или менее стабильного, линейно развивающегося состояния ко все более сложному и неопределенному существенно стимулировали потребности в различных инновациях и вынудили и государство, и бизнес реагировать более сложными стратегиями, соответствующими сетевым формам координации и взаимодействия, что предопределило, в свою очередь, переход от «линейной модели возникновения и распространения инноваций к нелинейной, более неопределенной и сложной»[65].

Рассмотрим подробнее, как и какие вызовы наиболее сильно повлияли на происходящие перемены. К экзогенным относятся вызовы, так или иначе связанные с процессом глобализации. Это – последствия мировых экономических кризисов, процессов интеграции/дезинтеграции сообществ государств, межгосударственной научно-технической конкуренции и т. д.

[65] *Сморгунов Л.В.* В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. Ун-та, 2012. С.143.

Необходимо заметить, что вызовы экзогенного характера приводят к различным (порой диаметрально противоположным) последствиям для разных государств, в зависимости от уровня сложности и гибкости их социально-политических и экономических систем, культурных традиций, степени включенности в глобальные сети распределения знания и т. д.

Эндогенные вызовы имеют в своем основании две важнейшие причины. Во-первых, это трансформация социальной структуры современного общества, которая привела к распространению новых форм координации социальных отношений, актуализировала принципиально новые социальные конфликты, предопределила склонность к индивидуализированным формам социального существования и т. д. Во-вторых, это кризис национального государства (в его традиционной административно-бюрократической форме), не способного более эффективно противостоять быстротекущим изменениям и вызовам внешней среды.

Результатом такого положения стала невозможность управлять социумом, используя классическую парадигму субъект-объектного управления, осуществляемого или хотя бы координируемого из одного центра. Та же проблема возникает и с традиционной трактовкой понятия «суверенитет». Государственный суверенитет, понимаемый в рамках веберовской традиции как неотъемлемое и абсолютное право государства не просто находиться на вершине властной пирамиды, но и целиком и полностью обеспечивать всю институциональную конструкцию этой пирамиды, оказывается сегодня под вопросом. В ходе адаптации к новым условиям внешней среды иерархическая структура политической власти перестраивается в сложную сетевую конструкцию, где нельзя однозначно определить единственного субъекта принятия решений, обладающего абсолютным суверенитетом.

Простая систематизация эндогенных вызовов позволяет распределить их по трем взаимосвязанным группам. Это — социально-политические,

экономические и социокультурные вызовы. Рассмотрим данные группы подробнее.

Ключевыми социально-политическими вызовами управляемости современных западных, а также иных, модернизируемых по их образцу обществ, являются лавинообразный рост коммуникаций, а также чрезвычайно высокая степень индивидуализации социального и политического пространства. Достижения новых информационных технологий предельно упростили и ускорили процесс передачи и обработки информации, практически нивелировав фактор расстояния между субъектами взаимодействия. Более того, современные компьютерные средства связи открыли широкие возможности для налаживания новых коммуникационных каналов, изменив саму психологию взаимодействия «лицом к лицу».

Важным аспектом такого «взрыва интеракций» явилась смена доминирующего ресурса власти. Доступность информации позволяет достаточно быстро оценивать те или иные решения, принимать их самостоятельно, что практически лишает смысла традиционный взгляд на управленцев как владельцев эксклюзивного, недоступного другим знания. Этот феномен был описан, в частности, О. Тоффлером в работе «Сдвиг власти». Таким образом, власть, основанная на обладании информационным ресурсом, постепенно уступает место власти, основанной на креативном ресурсе, возможности создавать новое знание, прогнозируя при этом степень его востребованности в обществе. Здесь возникает целый спектр практических проблем. Среди них: необходимость создания новых программ подготовки специалистов, которые были бы ориентированы не на накопление информации, а на способы ее анализа и методы создания нового знания; потребность в гибких управленческих структурах, способных стимулировать креативный процесс; преодоление системы социального контроля традиционного типа, а также многое другое.

Другой социально-политический вызов — рост индивидуализации социальных и политических коммуникаций — весьма красноречиво описал У. Бек: «Произошел общественный сдвиг доселе невиданного размаха и динамизма в сторону индивидуализации … Возникает тенденция к индивидуализированным формам и ситуациям существования, которые вынуждают людей ради собственного материального выживания ставить себя в центр планирования и осуществления собственной жизни. Индивидуализация в этом плане направлена на ликвидацию жизненных основ мышления в традиционных категориях крупных общественных групп — социальных классов, сословий или слоев»[66].

Значение этого вызова для общественного развития подчеркивал и О. Тоффлер в рамках концепции третьей волны: вместе со второй волной уходит в прошлое массовое общество, замещаемое новыми децентрализованными социальными структурами и институтами, наиболее адекватными запросам и потребностям демассовицированного общества[67].

Социокультурные вызовы управляемости современных обществ также достаточно разнообразны. К наиболее существенным из них можно отнести, общую тенденцию возрастания количества культурных течений, их непохожесть и сложность взаимодействия друг с другом, чаще всего представляющую собой причудливые сочетания противостояния и взаимопроникновения. Развитие «все более различных друг в отношении друга культур: молодежной, “коммунитарной” или маргинальной, культуры “третьего возраста”, гомосексуальной и т. д.» оставляет слишком мало возможностей для их социальной координации, определения центрального организующего начала. Более того, такая координация представляется опасной. «Консенсус стал устаревшей и подозрительной ценностью», — отмечает классик постмодернистского направления Ж.-Ф. Лиотар.

[66] *Бек У.* Общество риска: на пути к другому модерну. М.: Прогресс—Традиция, 2000. С. 106.
[67] *Тоффлер О.* Третья волна М.: изд-во АСТ, 1999.

Современный, а точнее, постсовременный человек рассматривает любые попытки упорядочивания культурного разнообразия на основании единой системы принципов как покушение на свободу его выбора. Символическим выражением состояния современной культуры может служить мозаика, эклектический взгляд на мир, диагностирующий фазу культурного распада и хаотического смешения стилей: «Эклектизм является нулевой степенью общей культуры: по радио слушают реггей, в кино смотрят вестерн, на ленч идут в закусочную Макдональдса, на обед — в ресторан с местной кухней, употребляют парижские духи в Токио и носят одежду в стиле ретро в Гонконге...»[68]. Благодаря этому исчезает культурная иерархия, проблематичным становится ценностный аспект социального управления, упорядочивающий и проясняющий жизненную перспективу граждан. Менее определенной оказывается место и функции управления в социальной структуре общества. Особое положение в обществе занимает так называемая культурная индустрия, которая «приобретает новую, не присущую ей ранее функцию — функцию производителя и распространителя ... жизненных форм и жизненных стилей»[69]. Таким образом, культурная индустрия, и особенно СМИ, становятся обладателями ключевого креативного ресурса, свободно обращающегося в материальное богатство и властные полномочия. При этом содержание культуры превращается в представление, кажимость, шоу. Вполне точное определение современному обществу в этой связи дал Ги Дебор. Он еще в 1967 г. определил его как «общество спектакля», которое «существует в условиях барочного калейдоскопа явлений жизни, превратившихся в сознании людей в чистую символику без какого-либо признака на содержательный акцент, в шоу-мир вездесущей рекламы товаров потребления и театральной рекламности политики»[70]. Утрата смысла истории, отказ от понятия исторического прогресса, критика

[68] *Lyotard J.-F.* Answering question: What is postmodernism // Innovation/Renovation: New perspectives on humanities / Madison. 1983. P. 334–335.
[69] *Ионин Л. Г.* Социология культуры. М., 1996. С. 244.
[70] *Ильин И.П.* Постмодернизм от истоков до конца столетия М.: Интрада, 1998. С. 176–178.

«метаповествований» прошлого (идеи эпохи Просвещения о знании как средстве достижения всеобщего счастья, гегелевской диалектики духа и т. д.) сформировали к 1980-м годам устойчивое представление об обществе и культуре как эфемерных феноменах, потерявших авторитетное теоретическое обоснование, но в то же время активно противопоставляющих себя «научному и идеологическому тоталитаризму»[71]. Такое представление отражено, в частности, в работах Ж. Бодрийяра («система симулякров»), Ж. Баландье («театрократия»), Ги Дебора («общество спектакля»), Жиля Липовецкого («эра вакуума») и ряда других авторов.

Ключевым экономическим вызовом, определившим кризисное состояние системы управления современных обществ, явились чрезвычайно завышенные темпы потребления и ожидания в связи с этим перманентного роста качества жизни при столь же внушительном сокращении свободных ресурсов: земли, полезных ископаемых, рабочих рук. Известный российский экономист В. Мау так описывает сложившуюся ситуацию: «С одной стороны, резко повышается динамизм технологической жизни… С другой, можно говорить о практически безграничном росте потребностей. Все это многократно увеличивает масштабы экономики и одновременно индивидуализирует ее — как потребности, так и технологические решения становятся все более индивидуальными»[72]. Рост качества жизни в обществе конца XX в. обеспечила новая система общественного производства, основанная не на массовом производстве, а на гибком потреблении продукции, изготавливающейся небольшими партиями, но по стоимости, благодаря внедрению новых технологий, сопоставимой со стоимостью массовой продукции. Ключевыми характеристиками продукции и услуг в этих условиях оказываются специфичность (ориентация на запросы не массового, а индивидуального клиента) и качество: «с переходом к эпохе

---

[71] *Ильин И.П.* Постмодернизм от истоков до конца столетия М.: Интрада, 1998. С. 176–178.
[72] *Мау В.* Экономический рост и постиндустриальные вызовы // Проблемы теории и практики управления 2003. №1. С. 12.

модернити подлинное содержание полезности заключается не столько в универсальной потребительной стоимости продукта, сколько в его высокоиндивидуализированной знаковой ценности (sign value)»[73]. Эти изменения способствуют переопределению понятия качества, которое содержательно расширяется и включает в себя, кроме традиционного соответствия продукции установленному стандарту, качество разработки (идеи, проекта) и элемент новизны продукта или услуги. Однако новая система общественного производства несет в себе и целый ряд негативных социальных и психологических явлений. Помимо неоправданных ожиданий постоянного экономического роста, это — ужесточение конкуренции на глобальном рынке, требование углубления специализации работников, большей профессиональной и географической мобильности, постоянной переподготовки, высокое психологическое напряжение, связанное с необходимостью контролировать постоянно меняющуюся ситуацию в сфере профессиональной деятельности, и многое другое.

В результате происходит не только рост потребностей, но и качественные изменения в их структуре. Доминантой здесь становятся социальные потребности, основанные на постматериальных ценностях: потребность в коммуникации, в индивидуальном самовыражении, творческой самореализации личности и т. д. Ориентация на удовлетворение всех обоснованных требований потребителей придает последним в условиях крайне высокой конкуренции на рынке особую власть над производителями, не способными вести политику прямого навязывания своего продукта или услуги. Это в дополнении к креативному аспекту изменения властных отношений еще более усложняет их оценку в контексте трансформации социокультурной среды современного общества.

[73] *Иноземцев В. Л.* Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. М.: Логос, 2000.

В конечном итоге, выделенные выше группы вызовов определили общие черты кризиса управляемости современных обществ: размытость всех иерархических структур, упадок социальной дисциплины, дезинтеграцию гражданского порядка, усиление отчуждения и самоотчуждения граждан от политики и общественной активности, неопределенность социального развития и постоянно растущие во всех сферах общественной жизни риски.

В качестве рабочей гипотезы исследования определим тезис о том, что преодоление кризисного состояния системы социально-политического управления потребует формирования институциональных условий, обеспечивающих как минимум:

— равноправную коммуникацию, ориентированную на социальное сплочение граждан[74];

— возможность реального соучастия граждан в разработке политики и принятии управленческих решений;

— гарантию беспрепятственного доступа к информационным потокам, а также возможность продуцировать новые знания и обмениваться ими;

— когнитивную близость, являющуюся залогом продуктивного сотрудничества в процессе продуцирования нового знания.

Обеспечение данных условий требует внедрения новых форм координации взаимодействий в процессе управления. Оптимальными в данном случае представляются сетевые структуры, не случайно, получившие сегодня столь широкое распространение во всех сферах общественной жизни и ставшие одним из ключевых объектов анализа социальной теории.

К концу XX в. сформировалась самостоятельная социологическая концепция, представляющая современное общество как сетевое. Концепты «сетевая коммуникация», «сетевое комьюнити», «сетевое общество» впервые

[74] Ее можно определить как конструктивную коммуникацию.

стали использоваться еще в начале 1970-х годов. Одним из пионеров в данной области стал канадский социолог Б. Веллман, написавший в 1973 г. работу «Сетевой город». Его ключевая идея состояла в актуализации понимания общества как социально и пространственно диверсифицированной сети, или «сети сетей» и отходе от традиционных представлений об обществе как системе иерархически организованных и взаимосвязанных социальных групп. Идеи Веллмана были развиты Роксанной Хитц и Мюррей Турофф в работе «Сетевая нация» (1978). Основная заслуга ее заключается в предвидении (задолго до создания интернета) революционной роли компьютерных технологий в процессе трансформации социальных коммуникаций. Сам термин «сетевое общество» (правда, не в более привычном сегодня варианте «network society», а в форме «wired society») впервые использовал американский исследователь Джеймс Мартин для определения общества, основу социальных и культурных связей в котором составляют масс медиа.

Следующая волна интереса к сетевым коммуникациям и сетевым сообществам приходится на конец 1980-х — начало 1990-х годов и напрямую связана с революционным прорывом в сфере развития информационных технологий, а также кардинальным обновлением медиаресурсов. Здесь можно привести работы голландского социолога Яна ван Дийка[75], специалистов по городскому и региональному планированию С. Мандельбаума[76] и Л. Альбрехта, статьи Густаво Кардозо[77], весьма претенциозный и неоднозначный труд А. Барда и Я. Зондерквиста «Netократия» и ряд работ других авторов .

Ян ван Дийк в своей статье «Сетевое общество: социальные аспекты новых медиа» (1991) определял сетевое общество как такую форму общества, которая все чаще организует социальные отношения с помощью медиа-сетей,

[75] *Van Dijk J.* The Network Society: Social Aspects of New Media. Houten (the Netherlands), 1991. P. 6–40.
[76] *Mandelbaum S.J., Albrechts L.* Network Society: A New Context for Planning. NY, 2005.
[77] *Castells M. Cardoso G.*, eds., The Network Society: From Knowledge to Policy. Washington, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, 2005.

постепенно замещая или как минимум дополняя ими социальные коммуникации лицом к лицу. Он считал становление сетевого общества, основанного на свободном мгновенном доступе к медиаресурсам (интернет приносит «весь мир» в каждый дом), неизбежным социальным процессом.

Как уже было отмечено выше, сетевые структуры способствуют преодолению или хотя бы смягчению многих негативных тенденций, посредством обеспечения равноправной коммуникации, возможности реального соучастия граждан в управлении, беспрепятственного доступа к информационным потокам. Также они способны стимулировать производство нового знания и обмен им.

С другой стороны, рост сетевых структур, безусловно, является следствием революции, произошедшей за последние тридцать лет в сфере информационно-коммуникационных технологий. Новые технологии обеспечили возможность реализации не существовавшего ранее типа коммуникаций: удаленного интерактивного взаимодействия, который стал возможен даже без участия людей. Информационно-коммуникационные технологии определяют форму социальной коммуникации, стандартизируют и унифицируют ее: «коммуникация стала формироваться как проекция компьютерных сетей … методически выстраиваться по моделям, задаваемым технологиями системной интеграции процессов обработки и передачи информации»[78]. Сверхбыстрое развитие интернет-технологий, безусловно, стало одним из ключевых факторов роста различных форм социальных сетей. Будучи идеальным инструментом мгновенной коммуникации, объединяющим весь мир, интернет привел к появлению принципиально новых способов взаимодействия и технологий управления. В более широком социальном контексте благодаря интернету мы имеем экспоненциальный рост различных интернет-сообществ, а в сфере административного управления – развитие специализированных внутриорганизационных сетей и

[78] *Назарчук А.В.* Социальное время и социальное пространство в концепции сетевого общества // Вопросы философии 2012, №9, С.56-66.

технологий электронного правительства (E-government). Эти действительно революционные технологические прорывы привели к существенным психологическим, социальным, политическим и экономическим последствиям.

Прежде всего, изменилась социально-психологическая основа взаимодействия (обезличенный, текстовый характер общения, трансформирующий эмоциональную окраску живого общения в слова и специальные знаки (смайлы), подмена реальной личности персонажем, действующим в сети под ником и выражающим скорее желаемые, нежели реальные качества характера автора, формирование собственной истории интернет-сообщества, содержащей особый язык общения, правила отношений и пр.).

Ключевой характеристикой информациональной или цифровой экономики является постоянно растущая динамика рынков, обеспечиваемая в первую очередь информационно-коммуникационными технологиями, и вызывающая к жизни новые риски, требующие от экономических акторов формирования таких качеств как: коммуникационная успешность (способность налаживать сети взаимообмена), способность к координации сетевых отношений, навык отбора и анализа быстро меняющейся информации и пр.

Данные особенности цифровой экономики формируют новые требования к разработке и реализации инновационной политики.

- обеспечение свободы коммуникаций и наличия гибких управленческих структур;

- открытости процесса выработки инновационной политики для всех заинтересованных акторов;

- определения четких институциональных рамок взаимодействий внутри инновационной системы;

- про-активной позиции государства в инновационной системе.

С другой стороны, необходимо помнить, что новая экономика производит также и существенные негативные эффекты.

Первый из них – это т.н. «цифровой разрыв» или «цифровое неравенство», определяемое как общественное расслоение (разрыв) по критерию вовлеченности (актуальной и потенциальной) в использование информационно-коммуникационных технологий и оцениваемое посредством индекса цифровых возможностей (digital opportunity index). Цифровой разрыв влечет за собой заведомый социальный и экономический проигрыш людей не умеющих, не готовых психологически (когнитивный доступ) или не имеющих технической и/или материальной возможности (физический и финансовый доступ) активно использовать интернет-технологии и осуществлять коммуникации в сетях.

Второй – растущее значительно более быстрыми темпами, чем прежде экономическое расслоение. Согласно данным, приводимым известным социологом З. Бауманом, в Великобритании доля 1% наиболее состоятельных граждан в национальном доходе с 1982 г. по 2008 г. выросла с 6,5% до 13%, а высшие менеджеры компаний, входящих в топ 100, получают в 133 раза больше среднего оклада служащего данных компаний[79]. Для России такой разрыв еще более существенен. По данным за 2010-2011 гг. на долю 10% самых богатых россиян приходилось 30,5% общего объема денежных доходов населения РФ[80]. Усугубляет проблему то, что подавляющее большинство потребителей благодаря электронным СМИ и сетевым ресурсам интернета подвержены гонке за материальным благосостоянием и уровнем престижа, которое усилиями СМИ и рекламы представляется достижимым здесь и сейчас : «каждый человек – женщина или мужчина, взрослый или ребенок, богатый или бедный – сегодня

[79] *Бауман З.* От агоры к рынку – и куда потом? // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. М.: Европа. 2010.
[80] *Башкатова А*. Россия удивила СНГ социальными провалами // Независимая газета 11.11.2010.

приглашается, а правильнее будет сказать – принуждается) к постоянному сравнению своей судьбы и своего положения с судьбой и статусом всех остальных, и в особенности с непомерным потреблением разного рода культовых фигур публичного пространства, и к измерению значимости жизненно важных ценностей роскошеством тех или иных брендов»[81].

Т.о. целый ряд факторов, таких как социальная дезинтеграция, растущее цифровое неравенство, политическая и экономическая глобализация и существенное усложнение структуры рынков, чрезвычайно динамично развивающиеся технологии, определяют современную среду развития инновационной политики как сложную, неравновесную, сетевую, требующую преодоления множества структурных, когнитивных и институциональных препятствий.

1.2 Сетевое общество: актуализация координации и сотрудничества в системе разработки государственной политики

Как было показано выше, анализ трансформации современной системы государственного управления в целом и выработки инновационной политики в частности невозможен без обращения к более широкому социокультурному контексту, в который они вписаны. В этом смысле необходимо определиться с выбором базовой теории, объясняющей современное состояние и перспективы развития общества, в рамках которой подобный анализ можно было бы осуществить.

Для этой цели автор считает уместным использовать теорию сетевого общества, разработанную одним из ведущих социологов современности Мануэлем Кастельсом. Ее основное содержание было изложено им в конце

[81] *Бауман З.* От агоры к рынку – и куда потом? // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. М., Европа. 2010. С.63.

1990-х годов в трилогии: «Информационная эпоха: экономика, общество и культура», «Расцвет сетевого общества», «Сила идентичности»[82].

Кастельс рассматривает становление сетевого общества как современный этап постиндустриального развития: «Генезис сетевого общества в значительной степени обусловлен ходом истории, а именно тем обстоятельством, что в начале 1970-х годов в мире параллельно протекали три важнейших, независимых друг от друга процесса: информационно-технологическая революция; культурные и социальные движения 1960 – 1970-х годов; кризис, приведший к переструктурированию (перестройке) двух существовавших в то время социально-экономических систем — капитализма и этатизма»[83]. Следовательно, сетевое общество не является результатом каких либо маргинальных процессов, оно не возникло вдруг из ниоткуда, а было предопределено самим ходом истории (во всяком случае, истории успешно модернизированной по западному образцу части мира) и необходимостью эффективного ответа на те социальные, политические, культурные и экономические вызовы, с которыми столкнулся в конце XX в. традиционный капитализм и этатизм: «сетевое общество представляет собой социальную структуру, характеризующую, пусть и с большим разнообразием проявлений в зависимости от культурной и институциональной специфики, информационную эпоху развития общества»[84].

Таким образом, понятие «сетевое общество» в трактовке М. Кастельса может быть отнесено к ряду концептов, обозначающих современный этап развития постиндустриального общества, таких как «информационное

---

[82] *Castels M.* The End of the Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture. Cambridge, MA; Oxford, 1998.

Castels M. The Rise of Network Society. Cambridge, MA; Oxford, 1996.
Castels M. The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, 1997.

[83] *Кастельс М., Киселева Э.* Россия и сетевое общество: аналитическое исследование // Мир России. 2000. № 1. С.28–30.
[84] *Там же.* С. 29.

общество», «общество знания» и пр. Поэтому закономерно, что в качестве своих главных теоретических ориентиров Кастельс называет работы двух известных исследователей постиндустриализма Д. Белла и А. Турена. Несмотря на существенные различия в исследовательских подходах и направленности научных интересов этих авторов, Кастельсу удалось вполне гармонично соединить основные концептуальные положения их разработок. Сам он формулирует эти ключевые положения следующим образом: «в условиях информационального общества…1) источник производительности и роста находится в знании, распространяемом на все области экономической деятельности через обработку информации; 2) экономическая деятельность смещается от производства товаров к предоставлению услуг; 3) в новой экономике будет расти значение профессий, связанных с высокой насыщенностью их представителей информацией и знаниями»[85].

Однако Кастельс проводит четкую дифференциацию традиционного концепта «информационное общество» и предложенного им понятия «информациональное общество» (по сути, синонима сетевого общества), обозначая тем самым собственный ракурс рассмотрения современного этапа развития постиндустриального общества. Остановимся на этом различении более подробно.

Прежде всего, следует уточнить предпосылки появления и содержание концепта «информационное общество». Этот термин был введен в научный оборот достаточно давно. В 1969 г. профессор Токийского университета Ю. Хаяши использовал его для обозначения перспективного состояния развития японского общества в представленных правительству Японии отчетах «Контуры политики содействия информатизации японского общества» и «Японское информационное общество: темы и подходы». По сути, речь шла о новом этапе постиндустриализма, характеризующемся, прежде всего,

[85] *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 201.

всемерным распространением информационных технологий, компьютеризацией и информатизацией различных сфер общественной жизни. Известный американский исследователь проблем информационного общества У. Мартин прямо определил информационное общество «как развитое постиндустриальное общество … общество, в котором качество жизни, так же как и перспективы социальных изменений и экономического развития, в возрастающей степени зависят от информации и ее эксплуатации»[86]. Собственно, и классик постиндустриализма Д. Белл, хотя и отстаивал большую уместность выдвинутого им же определения современного общества как постиндустриального, отмечал исключительное значение новых видов коммуникаций и информации: «В наступающем столетии решающее значение для экономической и социальной жизни, для способов производства знания, а также для характера трудовой деятельности человека приобретает становление нового уклада, основывающегося на телекоммуникациях. Революция в организации и обработке информации и знаний, в которой центральную роль играет компьютер, развертывается одновременно со становлением постиндустриального общества»[87].

Таким образом, изначально концепция информационного общества стала следствием распространения и последующего доминирования технократической идеологии, подчиняющей наличествующее состояние и развитие социальной, культурной и политической сфер динамике научно-технического прогресса и глобальной технологической конкуренции. Важно отметить, как быстро эта концепция нашла живой отклик политической элиты многих западных государств.

С начала 1990-х годов информатизация, развитие новых технологий коммуникации под общим лозунгом построения полноценного

[86] *Мартин У. Дж.* Информационное общество (реферат) // Теория и практика общественно-научной информации. Ежеквартальник / АН СССР ИНИОН. М., 1990. №3. С. 115.

[87] Цит. по: *Иноземцев В. Л.* Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. М.: Логос, 2000. С. 28.

информационного общества стали важной частью политической программы администрации президента США Б. Клинтона. К середине 1990-х годов проблемами становления информационного общества активно занялись различные административные инстанции Европейского Союза. Для продвижения этих идей на общеевропейском уровне была специально создана экспертная группа по информационному обществу под руководством комиссара по делам промышленности, информационных и телекоммуникационных технологий ЕС М. Бангеманна, подготовившая в 1994 г. известный доклад «Европа и глобальное информационное общество». Апофеозом политизации данного концепта стало решение генеральной Ассамблеи ООН, провозгласившее 17 мая Международным днем информационного общества.

Однако, параллельно с официальным признанием терялась эвристическая ценность данного концепта. Многие утрачивали к нему интерес, не видя дальнейшего развертывания понятия «информационное общество» в нечто большее, чем констатация высочайших за всю историю человечества темпов развития технологий (прежде всего телекоммуникационных) и доминирования информации как продукта обмена на всех рынках. Разворот к анализу социальных и культурных особенностей современного этапа постиндустриализма, возвращение к человеку и организуемым им сообществам, как центру исследовательского интереса привели к возникновению целого ряда понятий, переопределяющих информационное общество. Это концепты: «общества знания» (Р. Кроуфорд), «посткапиталистического» (Р. Дарендорф), «постпредпринимательского» (П. Дракер), «пострыночного» (Т. Бернс), «постэкономического» (В. Иноземцев) общества.

Кастельс объясняет свою неудовлетворенность понятием «информационное общество» и необходимость использования нового концепта «информациональное общество» следующим образом: «Термин

“информационное общество” подчеркивает роль информации в обществе. Но я утверждаю, что информация в самом широком смысле, т. е. как передача знаний, имела критическую важность во всех обществах, включая средневековую Европу, которая была культурно структурирована и в некоторой степени объединена вокруг схоластики ... В противоположность этому, термин “информациональное” указывает на атрибут специфической формы социальной организации, в которой благодаря новым технологическим условиям, возникающим в данный исторический период, генерирование, обработка и передача информации стали фундаментальными источниками производительности и власти»[88]. Используя термин «информациональное общество», Кастельс не останавливается, как многие другие авторы, только на определении текущего состояния современного общества, а трактует информационализм как «новый способ развития» общества, соответствующий принципиально новой социальной структуре, построенной на основе «сетевой логики». В этом новом способе общественного развития, в отличие от аграрного и индустриального, «источник производительности заключается в технологии генерирования знаний, обработки информации и символической коммуникации. Разумеется, знания и информация являются критически важными элементами во всех способах развития, так как процесс производства всегда основан на некотором уровне знаний и на обработке информации. Однако специфическим для информационального способа развития является воздействие знания на само знание как главный источник производительности. Обработка информации сосредоточена на технологии улучшения обработки информации как источника производительности, в "добродетельном круге" взаимодействия между знаниями как источниками

[88] *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 24.

технологии и применением технологии для улучшения генерирования знаний и обработки информации»[89].

Таким образом, речь идет о новом типе общества, развивающемся по особым принципам, «структурированным и исторически детерминированным в отношениях производства, опыта и власти»[90]. Кастельс не раз делает акцент на важности структурно детерминированных принципов функционирования, определяя в качестве таковых: экономический рост и максимизацию выпуска продукции для индустриального общества и, соответственно, технологическое развитие, т. е. «накопление знаний и более высокие уровни сложности в обработке информации» для информационального[91].

Рассмотрим, какие ключевые характеристики сетевого общества определяют исключительное значение производства и распространение нового знания и инноваций.

Во-первых, в основе сетевого общества лежит, если пользоваться марксистской терминологией, принципиально иной экономический базис, для обозначения которого Кастельс использует специальный термин «глобальная информациональная экономика»: «*Информациональная* - так как производительность и конкурентоспособность факторов или агентов в этой экономике (будь то фирма, регион или нация) зависят в первую очередь от их способности генерировать, обрабатывать и эффективно использовать информацию, основанную на знаниях. *Глобальная* - потому что основные виды экономической деятельности, такие, как производство, потребление и циркуляция товаров и услуг, а также их составляющие (капитал, труд, сырье, управление, информация, технология, рынки) организуются в глобальном масштабе, непосредственно либо с использованием разветвленной сети,

[89] *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 25.
[90] *Там же.* С. 29.
[91] *Там же*. С. 25.

связывающей экономических агентов. И наконец, информациональная к глобальная - потому что в новых исторических условиях достижение определенного уровня производительности и существование конкуренции возможно лишь внутри глобальной взаимосвязанной сети»[92].

Исторически становление информациональной экономии было связано с преодолением последствий глобального экономического кризиса середины-конца 1970ых годов, потребовавших проведения реформ «как на уровне институтов, так и на уровне менеджмента фирм, нацеленных на четыре главные задачи: углубление капиталистической логики стремления к прибыли в отношениях между капиталом и трудом; повышение производительности труда и капитала; глобализация производства, распределения и рынков с овладением возможностями использования наиболее выгодных условий для получения прибыли повсюду; сосредоточение государственной поддержки на повышении производительности и конкурентоспособности национальных экономик, часто с ущербом для социальной защиты и регулирования общественных интересов»[93].

Вторая особенность сетевого общества заключается в принципиальном изменении роли, функций и структуры политического управления. Распространение новых форм демократии (прежде всего, делиберативной), существенное расширение круга субъектов, участвующих в принятии политических решений потребовали трансформации бюрократического стиля управления и основанной на строгой иерархии структуры управленческих организаций. Современное государство лишено того абсолютного доверия, которым оно обладало на протяжении первых двух третей XX в. Ему на смену должно прийти новое государство, основанное, по мысли Кастельса, «на сети политических институтов и органов принятия

---

[92] *Там же.* С. 47.
[93] *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 56.

решений национального, регионального, местного и локального уровней, неизбежное взаимодействие которых трансформирует принятие решений в бесконечные переговоры между ними»[94].

Безусловно, эти изменения способствовали и существенному обновлению теории государственного управления. Постиндустриальный, информационный, сетевой контекст управленческой деятельности, кризис управляемости современных демократий привели к отказу от традиционного типа управленческой рациональности (т.н. механистической рациональности, основанной на «логике количества») и акценту на актуализации процессов самоорганизации социальных систем, повышении значения коммуникативной эффективности государственного управления. В результате, в рамках новой парадигмы науки о государственном управлении формируется представление о том, что современный публичный менеджмент – это по преимуществу управление сложными сетевыми образованиями, состоящими из множества акторов общегосударственного, регионального, местного управления, групп интересов, социальных институтов, частных организаций и т.д. Менеджмент таких публичных сетей представляет собой скорее форму *внешнего руководства* (external steering), которое выполняет более широкий спектр функций, нежели только административный контроль, и чаще всего определяется как «направленное влияние». Таким образом, *публичное управление* является направленным влиянием в сети, состоящей из многих акторов, осуществляющих т.н. *соуправление* (co-governance). При этом акторы, составляющие сеть, могут иметь конфликтующие цели и интересы. С позиций сетевого подхода правительство более не является единственным доминирующим актором, диктующим свою волю в одностороннем порядке. Иерархическое управление, осуществляемое сверху вниз, не действует в сетях, где вообще отсутствует «верхний» или центральный уровень управления. Итак, сетевое управление имеет ряд

[94] *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 29.

особенностей, отличающих его от прочих управленческих подходов, и в частности от нового публичного менеджмента, положенного в основание современных реформ публичного сектора. Эти особенности сетевого подхода в сравнении с отличительными характеристиками нового публичного менеджмента – представлены в табл. 1.

Таблица 1. Новый публичный менеджмент и сетевое управление

Критерии	**Управленческий подход**	
	Новый публичный менеджмент	**Сетевое управление**
Ключевая проблема, на которой сфокусирован подход	Эффективность с точки зрения экономии издержек	Взаимозависимость
Ориентация подхода	Внутриорганизационная	Межорганизационная (ориентация на взаимодействие)_
Основная форма управленческого воздействия	Административный контроль	Совместное управление (содействие)
Публично-частное измерение	Ориентация на менеджмент в частной сфере (бизнес-ориентированное управление)	Переопределение роли и места правительства

Источник: *Managing complex networks* / Ed. by W.J.M. Kickaert. SAGE, 1997.p.40.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что анализ управления в условиях сетевого общества ориентирован на актуализацию понятий *соуправление и координация,* как основных форм управленческого воздействия, которые предполагают взаимозависимость и заинтересованность акторов в совместных действиях. Выгодность

совместных действий заключается в эффекте синергии, своеобразной «прибавочной стоимости», получаемой в результате таких действий, по сравнению с результатами самостоятельных действий акторов.

Значительное влияние на формирование сетевой концепции государственного управления и актуализацию роли инноваций оказали работы постмодернистов, посвященные анализу социокультурного и когнитивного аспектов общественного развития в условиях информационной эры. Среди прочих выделим концепцию «ризомы» французских постмодернистов Ж. Делеза и Ф. Гваттари. Хотя они и не используют сам термин «сетевое общество», анализируемая ими ризоматическая структура социальных отношений и современной культуры методологически весьма близка к нему.

«Ризома» – один из ярчайших постмодернистских символов современного общества, представляющий собой сложную, запутанную, децентрированную систему смыслов и отношений, прообразом которой является особый вид корневища растения. Она «вторгается в чужие эволюционные цепочки и образует «поперечные связи» между «дивергентными» линиями развития… она порождает несистемные и неожиданные различия, она разделяет и прерывает эти цепочки, бросает их и связывает, одновременно все дифференцирует и систематизирует»[95].

Делез и Гваттари сформулировали принципы ризоматической структуры или «свойства ризомы», вполне соответствующие основным чертам современного сетевого общества.

Это – принципы сцепления и гетерогенности, принципы множественности и незначащего разрыва и, наконец, принципы картографии и декалькомании.

[95] *Ильин И. П.* Постструктурализм. Деконструктивизм. Постмодернизм. М.: Интрада, 1996., С. 99.

Принципы сцепления и гетерогенности определяют, согласно Делезу и Гваттари, что «любое место ризомы может и должно быть присоединено к любому другому ее месту»[96], в ризоме «нет точек или позиций подобно тем, которые имеются в структуре, в дереве, в корне. Только линии. Количество перестало быть универсальным понятием, которое может соизмерить элементы согласно их месту в каком-то измерении, чтобы стать вариативным множеством… все точки должны быть связаны между собой, независимо от их роли и положения»[97]. Соотнося этот принцип с организацией сетевой структуры, можно отметить, что в идеальной сетевой структуре акторы имеют полную свободу выхода из сети (в этом смысле они самостоятельны и независимы друг от друга), они гетерогенны в своих предпочтениях, интересах, устремлениях, взаимозаменяемы и социально равнозначны друг другу.

Принцип множественности определяет для Делеза и Гваттари тот факт, что «не существует ни единства, которое служило бы стержнем в объекте, ни такого, которое разделялось бы в субъекте… Нет больше никакого отнесения к Единому (Un) как субъекту и объекту, как к природной или духовной реальности, к образу и миру»[98]. Приводя в качестве иллюстрации данного принципа известный постмодернистский образ кукловода, Делез и Гваттари делали акцент не на руках кукловода, а на переплетении нервных волокон, являющихся истинным источником движения куклы. В сетевой структуре также принципиальна множественность связей, коммуникаций, «нервных волокон», объединяющих акторов, а не сами акторы как таковые. Именно социальные связи, их плотность и конфигурация определяют успешность коммуникативных стратегий. Следующий принцип – принцип незначащего разрыва заключается, по мнению Делеза и Гваттари, в том, что «ризома

---

[96] *Ильин И. П.* Постструктурализм. Деконструктивизм. Постмодернизм. М.: Интрада, 1996., С. 101.

[97] *Deleuze G., Guattari F. A* Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987, P. 7.

[98] *Делез Ж., Гваттари Ф.* Ризома: тысяча плато // Восток. 2005. № 11/12. С. 43.

может быть сломана, разбита в каком-либо месте, она возобновляется, следуя той или иной своей линии, а также другим линиям», т.е. структура корня – ризомы – может быть нарушена в любом месте, и это не приведет для нее ни к каким катастрофическим последствиям – «он возобновит свой рост либо в старом направлении, либо выберет новое»[99]. Применительно к сетевой социальной структуре этот принцип, прежде всего, показывает сущностные отличия сетей от иерархических (древовидных в терминологии Делеза) структур. В этой связи Делез приводит суждение двух французских философов П. Розенталя и Ж. Петито: «Признать первенство иерархических структур равносильно уступить привилегии древовидным структурам. Древовидная форма допускает топологическое объяснение. В иерархической системе индивид воспринимает лишь одного единственного активного соседа, который располагается выше его по иерархической лестнице. Каналы трансляции предустановлены: древовидная схема предшествует индивиду, который включается в нее в строго определенном месте»[100]. Напротив, в неиерархических структурах «коммуникация осуществляется от одного соседа к другому, где стебли или каналы не существуют заранее, где все индивиды взаимозаменяемы и определяются исключительно по их состоянию в данный момент таким образом, что локальные действия не согласованы и общий конечный результат синхронизируется независимо от центральной инстанции»[101].

В иерархиях любого вида разрыв горизонтальных связей неизбежно и, как правило, существенно сказывается на качестве и эффективности коммуникаций и управления, в то время как в сетях он практически не влияет на эти характеристики.

---

[99] *Deleuze G., Guattari F. A* Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987. P. 10.
[100] *Делез Ж., Гваттари Ф.* Ризома: тысяча плато // Восток. 2005. № 11/12. С. 45.
[101] *Делез Ж., Гваттари Ф.* Ризома: тысяча плато // Восток. 2005. № 11/12. С. 46.

Наконец, последние принципы картографии и декалькомании провозглашают, что «ризома не является ответственной ни за какую структуральную или генеративную модель. Она чужда всякой идее генетической оси в качестве глубинной структуры». В отличие от кальки карта «не репродуцирует реальность, а экспериментирует, вступает с ней в схватку»[102]. Сетевые конструкции предполагают постоянные изменения конфигураций, которые не позволяют сети быть сколь угодно долгое время тождественной самой себе. Сети, безусловно, относятся к картам (в терминологии Делеза и Гваттари), имеющим множество входов и выходов, подвижным и не имеющим законченного состояния. Вполне солидаризируясь с французскими философами, М. Кастельс также подчеркивает картографический образ сетевого общества: «Технологическая инфраструктура, на которой строится сеть, определяет новое пространство почти так же, как железные дороги определяли «экономические регионы» и «национальные рынки» индустриальной экономики… Эта технологическая инфраструктура сама является выражением сети потоков, архитектура и содержание которых определяются силами, действующими в нашем мире… Пространство потоков состоит из персональных микросетей, откуда интересы передаются через глобальное множество взаимодействий в пространстве потоков в функциональные микросети»[103]. Таким образом, «ризома» как метафорический образ современности вбирает в себя такие отличительные признаки сетевого общества, как: децентрированность, неиерархичность структуры, множественность коммуникационных каналов, постоянно меняющих свою конфигурацию, открытость внешней среде.

Как мы могли убедиться, практически все, выделенные М. Кастельсом и рядом других авторов черты сетевого общества, базируются на императиве инновационного технологического развития. Связь государства,

---

[102] *Deleuze G., Guattari F.* A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987. P. 9.
[103] *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М.: ГУ-ВШЭ, 2000.С. 348.

общества и технологических инноваций определяется в первую очередь способностью или неспособностью первых предвидеть, планировать, разрабатывать и внедрять новые технологии: «Мы можем сказать, что хотя технология perse не детерминирует историческую эволюцию и социальные изменения, технология (или ее отсутствие) воплощает способность обществ трансформировать себя и определяет направления, на которых общество (всегда через конфликтный процесс) решает применить свой технологический потенциал»[104]. Т.о. *инновационный потенциал* развития сетевого общества определяется способностью государства и системы политического управления в целом формировать, поддерживать и постоянно обновлять институциональную инфраструктуру производства и распространения нового знания, а также обеспечивать когнитивное согласие относительно целей, задач и методов инновационной политики. При этом происходит существенное обновление принципов и методов государственной политики и управления, используемых для решения этих задач. Эти принципы и методы более не могут опираться на административные распоряжения, иерархию, прямое навязывание воли субъекта управления ее объекту. Их конечная цель – формирование *кроссекторального (государство/бизнес/некоммерческий сектор) механизма координации взаимодействий* субъектов производства и коммерционализации инноваций.

[104] *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 205.

ГЛАВА II. Сетевые принципы функционирования современных демократий в концепции «со-управления»: переопределение значения и роли инноваций

2.1 Трансформация политических систем в условиях сетевого общества: власть, мобилизация, участие

Трансформации политических систем и их отдельных элементов под воздействием процесса широкого распространения самоуправляемых сетей различной природы отмечали многие западные политологи и теоретики менеджмента: П. Богасон[105], У. Кикерт[106], Дж. Койман, Р. Роудс[107], Ф. Шарпф[108], Дж. Стокер[109], Э. Соренсен[110] и др. Они исследовали различные аспекты этих изменений: растущее значение международных политических институтов, часто имеющих сетевую природу, появление и распространение новых административных технологий, способствующих развитию институтов саморегулирования внутри политической системы, интенсификацию различных форм взаимодействия между частными и государственными акторами и т.д. Немногие из вышеуказанных авторов отстаивали кардинальный характер изменений, определяемый переходом к принципиально новой сетевой системе политического управления. Большинство сходилось на том, что сетевизация современного общества способствует сегодня формированию смешанной или переходной формы управления, определяемой Ф. Шарпфом как «сетевое управление в тени иерархий»[111]. В то же время очевидно значимым является исследование

---

[105] *Bogason P., Toonen T.* Introduction: Networks in Public Administration // Public Administration. 1998. Vol. 76. №2. P.209-212.
[106] *Kickert, W., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M.* Managing complex networks. London: Sage. 1997.
[107] *Rhodes R. A. W.* Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability, Buckingham /Philadephia: Open University Press., 1997.
[108] *Scharpf F.* Interdependence and Democratic legitimation/ Disaffected democracies: Whats troubling the trilateral countries? Princeton: Princeton University Press. 2000.
[109] *Judge G., Stoker G., Wolman H.* Theories of Urban Politics. L.: SAGE, 1995.
[110] *Sorensen E.* Democratic Theory and Network Governance // Administrative Theory and Praxis. Vol. 24. № 24.
[111] *Scharpf F.* Interdependence and Democratic legitimation/ Disaffected democracies: Whats troubling the trilateral countries? Princeton: Princeton University Press. 2000, P. 37.

влияния новых сетевых форм координации и кооперации в политическом управлении на традиционные демократические институты и принципы либеральной демократии, а также их использование в ходе разработки и имплементации инновационной политики.

Особый интерес и значение для решения задач данного исследования имеет изучение влияния новых форм сетевого политического управления и соответствующих им моделей выработки политики на традиционные принципы функционирования эффективной демократической политической системы. Безусловно, это достаточно обширная теоретическая тема, полноценному раскрытию которой может быть посвящено отдельное исследование. В данном случае, мы остановимся на анализе лишь некоторых (наиболее существенных, на наш взгляд) аспектов такого влияния, а именно: принципе функционального разделения политической и общественной сфер; принципе минимизации влияния бюрократии на процесс выработки политики; трактовке представительства как главного механизма, обеспечивающего связь «народа» и принимающих политические решения лиц и, наконец, собственно на изменении значения категории «народ» - «demos», как центральной в концепции либеральной демократии.

Достаточно тесная связь процессов становления классической концепции либеральной демократии и развития суверенного национального государства как ключевого актора на мировой политической сцене, привела к отождествлению понятий «народ» и «граждане». Границы национальных государств стали т.о. одной из ключевых демаркационных линий, очерчивающих тот или иной «народ». Отсюда, главной формально-правовой характеристикой, позволяющей определять принадлежность к тому или иному народу, стало наличие/отсутствие гражданства. Важно, что как бы не определялось политическое значение термина «народ», он имеет в классической концепции либеральной демократии предзаданный характер. Т.е. его рассматривают не как результат политического процесса, а как

некоторую «до-политическую» данность, фокусируя внимание на том, как должна быть институционально сконструирована демократия и как она должна функционировать внутри этой политической общности. Слишком тесная связь с феноменом национального государства и статичный, предзаданный характер как раз и стали основными причинами критики традиционного понимания категории «народ» в условиях перехода к сетевой модели публичного управления.

Т.о. «демос» сегодня становится все более трансграничной, чрезвычайно неоднородной и в значительной степени конструируемой в ходе политического процесса категорией.

Критика концепции национального государства и государственного суверенитета сегодня широко представлена в отечественной и зарубежной политологической литературе. Во-первых, она связана с феноменом глокализации, когда глобальные, международные структуры (МВФ, Всемирный Банк, ЕС и др.) все более сужают суверенитет национальных государств на внешней арене и в то же время местные и региональные власти, опираясь на принципы территориальной децентрализации и субсидиарности подтачивают суверенитет изнутри. Эти процессы уже сравнительно давно и хорошо изучены в научной литературе. В частности, можно указать на работы Дж. Гэлбрейта[112], аргументировавшего в условиях глобализации конец экономического национализма и необходимость совместного решения глобальных проблем современности, требующего, в свою очередь, ограничения суверенитета отдельных государств.

Однако сетевые технологии и структуры привносят в процесс трансформации национального государства и его суверенитета совершенно новые черты. М. Кастельс, как уже отмечалось выше, подчеркивал, что на смену традиционному национальному государству должно прийти новое

[112] *Гэлбрейт Дж. К.* Экономические теории и цели общества. М.: Наука, 1976.

государство, основанное, «на сети политических институтов и органов принятия решений национального, регионального, местного и локального уровней, неизбежное взаимодействие которых трансформирует принятие решений в бесконечные переговоры между ними»[113]. Развивая идеи Кастельса, известные эксперты в сфере государственного управления и урбанистики Дж. Джадж, Г. Стокер и Х. Вольман писали, что сетевая структура обеспечивает особый язык и систему координат, в рамках которой современная управленческая реальность может быть проанализирована в новом свете[114]. В этой системе координат государство теряет свое исключительное положение центра принятия административных и политических решений, а сам процесс управления становится значительно более сложным, включающим множество акторов, имеющих, как правило, разнонаправленные интересы[115]. На глобальном уровне управления (global governance) представителями сетевого подхода определяется возможность и целесообразность формирования единой системы транснациональных сетей, нацеленной на выполнение ряда функций, делегируемых ей со стороны отдельных государств, и связывающей воедино международные организации, государства и негосударственные структуры[116].

Вместе с тем практическая политика, реализуемая сегодня в сетевом пространстве, порождает совершенно новые явления, которые также заставляют пересмотреть традиционный взгляд на государственный суверенитет и перспективы национальных государств. Одним из наиболее ярких в этом ряду стал феномен *WikiLeaks*, который обозначил одну из важных демаркационных линий, проводящих различение «старого» (основанного на иерархии и жестком правовом порядке) и «нового» (уже растворенного в глобальных сетях) государства, а также противоречивость

---

[113] *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000 , С. 224
[114] *Judge G., Stoker G., Wolman H.* Theories of Urban Politics. L.: SAGE, 1995.
[115] *Judge G., Stoker G., Wolman H.* Theories of Urban Politics. L.: SAGE, 1995
[116] *Slaughter A.* The Real New World Order // Foreign Affairs. 1997. Vol. 76. № 5. pp. 123-131.

и конфликтность этих двух модальностей. При всей дискуссионности феномен *WikiLeaks* не следует рассматривать как политическую игру или попытку экстремального эпатажа. Он обрел свою идеологию и превратился в достаточно широкое в смысле географии и количества последователей движение. В течение 2010–2011 гг. один за другим появлялись клоны *WikiLeaks*, работающие в определенном регионе мира. Для контроля и обнародования информации, не предназначенной для широкого пользователя, в Еврозоне был создан сайт *BrussellsLeaks*. На Балканах заработал локальный сайт *BalkanLeaks*, в Чехии – *PirateLeaks*, и даже в такой далекой казалось бы от западных социально-политических трендов стране как Индонезия был создан «свой» сайт *IndoLeaks*.

На глобальном уровне формируется новая, более совершенная платформа *OpenLeaks*, направленная на прием, обработку и публикацию любой информации. В интернете ширится движение верных последователей *WikiLeaks*, кибердиссидентов – «анонимы» (Anonymous). Именно «анонимы» сформулировали (пусть пока и не вполне в совершенном и законченном виде) идеологический манифест нового социального движения, инициированного деятельностью *WikiLeaks*:

«Мы живем в цифровую эпоху. Технологии XXI века позволяют государствам глубоко проникать в частную жизнь граждан, и правительства используют эти новые возможности по максимуму…Без должного контроля со стороны граждан, законодательных ограничений и уважения по отношению к фундаментальным человеческим ценностям законные действия корпораций и правительств могут легко привести к злоупотреблениям. Однако те же самые инструменты, которые облегчают эти действия, предоставляют нам возможность сопротивляться и бороться за наши гражданские права. Они также позволяют нам обличать преступления, коррупцию и злоупотребления со стороны властей, о которых иначе бы никто и не узнал. Наша кампания в поддержку *WikiLeaks* — это не мелкий

вандализм. Наша единственная цель состоит в том, чтобы продвигать демократические ценности ради общего блага»[117].

Главный вывод, который следует из «дела *WikiLeaks*», - это значительный рост в условиях становления сетевого общества и меняющей свою форму и инструментарий публичной сферы общественно-политического влияния малых групп и отдельных индивидов. Именно они становятся сегодня значимыми акторами как во внутренней политике, так и на мировой арене. Важно, что этот процесс происходит одновременно с утратой в сфере международных отношений традиционного авторитета и, отчасти, суверенитета национальными государствами и их объединениями. Международные отношения превращаются сегодня в разноуровневый и многоакторный процесс взаимодействия, реализуемый в различных, часто негосударственных формах.

Социальные сети и другие формы интернет коммуникации формируют новую культуру публичности, которая в ближайшей перспективе скорее всего станет доминировать в политическом пространстве и определять повестку дня социальной и политической активности. В этом смысле они, безусловно, трансформируют традиционные представления о государственном суверенитете. Иерархическая структура политической власти перестраивается сегодня в крайне сложную сетевую конструкцию, где нельзя однозначно определить единственного субъекта принятия решений, обладающего абсолютным суверенитетом.

Следующий вызов традиционным представлениям о структуре и основных акторах демократических процедур связан с изменением роли административных структур в процессе выработки и имплементации политики. Бюрократия и административные институты в соответствии с классической традицией, заложенной основателями теории

[117] *Манифест анонимов* [Электронный ресурс]. URL: http://www.kommersant.ru/Doc/1557064 (дата обращения: 20.09.2012), С. 1.

административной политики В. Вильсоном, М. Вебером, воспринимаются как априори нейтральные и отстраненные акторы в процессе принятия политических решений, что также является важным принципом, определяющим предметное различие теории административной политики и политической науки. В современной научной литературе по государственной политике и управлению такой подход часто ставится под сомнение. Определяющим фактором расширения участия бюрократии в процессах выработки политики, как это ни парадоксально, называют как раз становление сетевых структур управления. Во-первых, данный процесс ведет к росту автономии публичных институтов, что, в свою очередь, определяет политическое управление как мета-управление, осуществляемое посредством механизмов саморегуляции и, соответственно, размывает границу между политикой и управлением. С другой стороны, растущее значение горизонтальных сетей значительно усиливает функции административных структур в сфере организации и координации взаимодействия различных сетей. Т.е. они становятся ключевыми акторами сетевой политики и управления, одновременно замещая традиционное администрирование, координационными методами и практиками управления. В конечном счете, в условиях сетевого общества кардинально меняется набор наиболее значимых требований к эффективному администрированию и, соответственно, меняется сам образ эффективной бюрократии. Вместо политической нейтральности и строгого следования букве закона, ключевыми требованиями здесь становятся способности к эффективной координации, посредничеству и нестандартным решениям. Креативность и инициативность в поиске решений политических проблем оказываются наиболее востребованными качествами современных бюрократов. Менеджериальный подход одним из первых сформировал обновленную модель разделения функций между политиками и управленцами, предоставив первым функции определения политической повестки дня и общих принципов управления, а за вторыми закрепил непосредственную

реализацию политики наиболее приемлемым в данном конкретном случае способом.

Следующая проблема, мимо которой нельзя пройти анализируя изменения политических институтов условиях сетевого общества касается трансформации природы властных отношений. Сетевые структуры, как уже не раз было отмечено выше, представляют собой особую форму координации взаимодействий, принципиально отличную от иерархий, поэтому властные отношения в них не могут иметь ту же природу и характер реализации, что и в политических системах этатистского или эгалитаристского типа. Наиболее полно разработанный методологический подход к анализу политической власти в сетевом обществе мы находим в ряде последних работ Мануэля Кастельса[118]. По мнению Кастельса, ключевыми факторами, влияющими сегодня на специфику властных отношений являются:

- появление и распространение новых форм коммуникации (прежде всего, т.н. самокоммуникации, базирующейся на горизонтальных сетевых связях), становящихся первоосновой формирования общественного мнения (вместо традиционных политических институтов);

- широкое распространение медийной или шоу-политики (политическое сообщение всегда является сообщением, транслируемым СМИ; политика оперирует образами, имиджами и т.д.)

Формирующаяся при этом новая сфера публичной политики не предопределена в своих формах исторической судьбой или технологической необходимостью. Она является результатом нового этапа многовековой борьбы за освобождение нашего сознания[119].

---

[118] *Castells M.* Communication, power and counter-power // International Journal of communication vol. 1, 2007 pp.238-266. Castells M. A network theory of power// International Journal of communication. Vol.5, 2011 p.737-787

[119] *Мануэль Кастельс о власти и коммуникации в сетевом обществе* (сводный реферат) / Социальные и виртуальные сетевые сообщества РАН. ИНИОН М., 2013. с.60

В современной политической теории в связи с этим предпринимаются попытки ревизии представлений о политике и политическом процессе, с помощью введения новых понятий: «киберполитика» (или, реже, сетевая политика) и «ноополитика» (политика знания). Киберполитика получила распространение во многом благодаря допущению о том, что интернет и различные сетевые технологии не просто влияют на политический процесс, они трансформируют его, меняя состав участников, методы и характер политического участия, а также его институциональный базис. При этом подавляющее большинство определений киберполитики носит либо чрезвычайно широкий (киберполитика - все, что относится к опосредованной средствами интернета политической коммуникации[120]), либо узко-технологический характер (киберполитика – термин, близкий по значению к электронному правительству, т.е. использованию интернет коммуникаций, как средства повышения эффективности государственной политики и управления[121]). Очевидно, перспективы использования данного термина, а, соответственно, и эвристический потенциал предпринимаемой в связи с этим ревизии политической теории, будут зависеть от более четкого определения отличительных характеристик киберполитики и положительного ответа на вопрос: вносит ли распространение интернет технологий и экспоненциальный рост социальных сетей качественные, содержательные изменения в наши представления о политическом процессе и его акторах? Пока что такой ответ представляется как минимум преждевременным.

Ноополитика (образованна от греч. Noos - знание и нем. Politik - политика) – термин, предложенный американскими исследователями Дж. Арквиллой и Д. Ронфельдтом для обозначения политической стратегии манипулирования в сфере международных отношений, осуществляемой преимущественно посредством сетевых масс-медиа и направленной на

[120] *Быков И. А.* «Электронная демократия» vs «электронное правительство»: концептуальное противостояние? // Политэкс: Политическая экспертиза: Альманах. Вып. 3. СПб, 2005. С. 69−79.
[121] *Там же.*

формирование позитивного или негативного имиджа предлагаемых государством или блоком государств внешнеполитических стратегий[122]. Нооплитика актуализирует влияние негосударственных акторов и особенно их сетей в международных политических отношениях. В то время как реальная политика (realpolitik) стремится к усилению государства на международной арене, нооплитика выдвигает в качестве основной задачи широкое распространение и укрепление сетей государственных и негосударственных акторов. Смысл введения данного термина сводится к актуализации роли знаний и сетевых форм коммуникации (ключевых инструментов т.н. мягкой силы) в условиях новой системы международных отношений, определяемой условиями сетевого общества.

Радикальный взгляд на трансформацию властных отношений в условиях сетевого общества представили два шведских автора А. Бард и Я. Зондерквист в своей нашумевшей работе «Netократия»[123]. В качестве основания новой властной структуры, по их мнению, выступают СМИ, которые в результате плюрализации «освободились от необходимости играть в соответствии с пропагандой этатизма»[124]. Бард и Зондерквист абсолютизируют власть СМИ, считая, что «все, что имеет отношение к политике, теперь происходит на условиях СМИ…Политическое событие, которое не привлекает внимание СМИ, не является таковым по определению»[125]. СМИ, по их мнению, конструируют и общественное мнение, и законы, а, следовательно, активность политиков сводится, по сути дела, к шоу. Роль реальных кураторов политического поля «присвоили себе СМИ, которые осуществляют тотальный контроль над политическими

[122] *Ronfeldt D., Arquila J.* The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy. RAND Corporation. Santa-Monika, 1999.
[123] *Бард А., Зондерквист Я.* Netократия: Новая правящая элита и жизнь после капитализма. СПб.: Изд-во Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2004.
[124] *Там же*. С.37.
[125] *Там же.* С.35.

процессами в информационном обществе, в полном соответствии с принципами нетократии»[126].

Сверхбыстрая медиализация современного общества, очевидно, не является открытием шведских исследователей. Об этой проблеме на протяжении 1970–1990ых годов было написано немало. Достаточно вспомнить блестящие работы французских постмодернистов Ф. Лиотара, Ж. Бодрийяра, Ги Дебора и др. Однако никто ранее не абсолютизировал власть СМИ в прямом смысле слова, т. е. не определял их как первейших, самостоятельных агентов политики, формирующих повестку дня.

Другой новацией, отмеченной Бардом и Зодерквистом, является существенная трансформация в сетевом обществе демократического порядка волеизъявления. Факт обладания гражданскими и политическими правами не рассматривается как достаточное условие участия в политической жизни. Реальными (с точки зрения влияния на процессы принятия решений) правами обладают лишь члены сети: «Забудьте идею “один человек — один голос”! Теперь значение имеет то, приняты ли вы в нужную сеть, чтобы иметь возможность влиять на важные политические решения. Нынешний принцип “один член сети — один голос”»[127]. Данное суждение можно признать правомерным только в том случае, если мы рассматриваем закрытые, элитарные сети, исключающие участие большинства. Однако, как было указано выше, одна из ключевых характеристик сетевого общества — это свобода любого актора выбирать, в каких сетях ему участвовать, свобода присоединяться и выходить из сети. Следовательно, считать членство в «нужной» сети гарантией и условием реализации политических прав вряд ли правомерно. В этом усматривается внутреннее противоречие с природой сетей и сетевого общества.

---

[126] *Там же*. С. 37.

[127] *Бард А., Зондерквист Я*. Netократия: Новая правящая элита и жизнь после капитализма. СПб.: Изд-во Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2004. С. 54.

Более доказательной представляется мысль шведских авторов об изменении значения для политики и политиков фактора географических границ и пространства. Национальное государство, четко очерченное (ограниченное) на географической карте, уступает место сетевым субкультурам и общностям, не имеющим никаких географических границ: «в сети каждый ищет себе подобных и создает вместе с ними новое виртуальное пространство, свободное от конфликтов внутри и по поводу пространства географического»[128]. Этот факт имеет важные последствия как для политической идентичности (существенное снижение национальной составляющей), так и для структуры политических отношений (формирование сверхсложных и непредсказуемых конфигураций отношений в сети). Бард и Зондерквист пишут о формировании в рамках сетевой структуры политики особого типа политической системы — плюрархии, которая представляет собой систему отношений, «при которой каждый отдельный участник решает сам за себя, но не имеет способности и возможности принимать решения за других».[129] Иначе говоря, в рамках сети, по их мнению, происходит атомизация политических акторов, не способных координировать действия и решения друг друга. Однако реальная практика сетевого управления показывает, что сети сами по себе — исключительно действенный механизм координации взаимодействий. И лучшим доказательством этому служат произошедшие в условиях становления сетевого общества изменения в механизмах политической мобилизации граждан. Здесь впервые проявилось и получило широкое распространение такое новое социальное и политическое явление, как «сетевой протест», или «твиттер-революция», суть которого заключается в активном и массовом использовании интернет-технологий (социальных сетей и сервисов (Facebook, YouTube, Twitter и пр.), различного рода блогов, чатов и т. д.) для мобилизации протестной активности граждан. Сетевые медиа,

[128] *Бард А., Зондерквист Я*. Netократия: Новая правящая элита и жизнь после капитализма. СПб.: Изд-во Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2004. С. 57.
[129] *Там же.* С. 58.

или, как их еще определяют, медиа «от многих к многим» (many-to-many media), выступают в качестве площадок аккумуляции протестной активности и инструментов координации действий протестного электората. Примерами таких «сетевых протестов» в современной политической истории являются массовые волнения во Франции 2005 г., общенациональные протесты в Греции в конце 2008 г., молодежные бунты в Будапеште 2006 г., выступления оппозиции в Иране в 2007 г., политические перевороты в Тунисе и Египте в начале 2011 г. «Сетевые протесты» получили свое развитие и в бывших республиках СССР, в частности на Украине 2004 г. и России 2011-2012 гг.

В условиях жесткого ограничения со стороны государства свободы традиционных медиа, его стремления закрыть и контролировать информационное пространство страны сетевые технологии оказываются едва ли не единственным эффективным инструментом координации действий протестантов. Даже при наличии технического ограничения возможности выхода в виртуальное пространство, как это было в Иране в 2007 г. или в Египте в 2011 г., благодаря современному уровню развития технологий оказывается возможным пользоваться сетевыми сервисами и без доступа в интернет.

Итак, традиционные формы коллективного и индивидуального участия в политике трансформируются и постепенно замещаются, посредством использования разнообразных сетевых медиа, новыми, более эффективными формами реализации и координации политического участия.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что сети, безусловно, становятся источником власти в новом обществе, однако эта власть возникает не вследствие исключительности самого феномена сети, а по причине эффекта синергии, позволяющего участникам сети максимально полно учитывать разнонаправленные интересы и вырабатывать оптимальные решения. Таким образом, основа сетевой политики — это обеспечение

максимально широкого включения в процесс обсуждения, принятия и имплементации решений. В конечном счете, мы можем говорить о том, что сетевое общество формируется в делиберативном пространстве, пространстве общественного дискурса и наполняется новым политическим содержанием, меняющим не только структуру, но и суть политических отношений.

2.2 Становление концепции «со-управления»: новые принципы разработки и имплементации административной политики

Как было отмечено в предыдущем параграфе, в сетевом обществе трансформации подвергается не только политический процесс, но и система административного управления. Согласно точному замечанию датского исследователя Э. Соренсен: «Мы переходим от эры бюрократического правления к эре сетевого управления … Политические системы медленно, но верно трансформируются от иерархических форм организации, единой, централизованной системы управления посредством законов, правил и регламентаций к горизонтально-организованной и относительно фрагментированной системе руководства, осуществляемого посредством саморегулирующихся сетей. Причинами такого перехода являются: значительно возросшая роль международных политических институтов, новые управленческие технологии, обеспечивающие саморегуляцию административнойсистемы и более интенсивная кооперация между государственными и частными акторами»[130].

На уровне административной теории эти изменения связаны, прежде всего, с переходом к концепции «со-управления» и модели координационного государства, «приспосабливающегося к новым реалиям

[130] *Sorensen E.* Democratic Theory and Network Governance // Administrative Theory and Praxis. Vol. 24, P. 693.

публичной сферы и участвующего в создании новых механизмов реализации публичных ценностей».[131]

Также как и термин «сеть», понятие «со-управление» (governance) является на сегодняшний день одним из самых широко употребляемых в западной политической и административной науках. В научной и публицистической литературе этот термин прочно занял место, отводимое ранее более привычному нам понятию «government» (правительство, правление). Только с 2000 по 2003 г. частота употребления «governance» выросла в публицистических источниках примерно с 800 упоминаний до 2200[132]. Сегодня под названием «Governance» выходит международный научный журнал, посвященный анализу политики, администрирования и институтов. С конца 1990 ых гг. данный термин прочно ассоциируется с реформами публичного сектора в целом, что предопределило его широкое распространение в западном мире, охваченном несколькими волнами административных реформ.

Однако, несмотря на значительную популярность, в научной литературе давно признана проблема множественности интерпретаций термина «governance», иногда расширяющих (скорее даже размывающих) его значение настолько, что оно вообще с трудом поддается четкому определению. Не случайно словарная статья о «governance» в Scadplus glossary, размещенном на портале Европейского Союза, начинается с фразы: «Термин *governance* – исключительно многогранен. Его возникновение связано с появлением в экономической (в аспекте корпоративного управления) и политической (в аспекте государственного управления) науках необходимости в более широком, многоаспектном понятии, способном передать (сочетать) различные значения, не охватываемые традиционным

---

[131] *Сморгунов Л.В.* В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2012.

[132] *Coyle D.* Corporate Governance, Public Governance & Global Governance: the common thread, working paper, 2003. [Электронный ресурс] URL:http://www.enlightenmenteconomics.com/commonthread.doc (Дата обращения 12.03.2013).

термином *government* («правительство», «правление»)… Термин *governance* соответствует так называемой постмодернисткой форме экономических и политических организаций»[133].

Известный политолог Родерик Роудс подсчитал, что понятие «governance» используется в социальных науках, по меньшей мере, в шести основных значениях:

- модель политического управления, в которой государство утрачивает доминирующие позиции администратора;
- особый тип корпоративного управления;
- синоним нового государственного менеджмента;
- «хорошее» (эффективное) управление;
- особый род систем управления;
- самоорганизующаяся сеть[134].

Систематизируем эти значения «governance» и проанализируем те их отличительные характеристики, которые определяют данный концепт в качестве особой модели управления, наиболее полно соответствующей новым условиям сетевого общества.

«Со-управление» как особый тип или модель политического управления, в которой минимизируется государственное участие, разрабатывали американские исследователи П. Джон и А. Коул[135], обозначившие его как политическое влияние в государственном управлении, осуществляемое через диффузные сети производителей решений, которое заменяет устаревшее понятие «правительство», трактуемое ими как

[133] *Scadplus glossary* [Электронный ресурс] URL:www.europa.eu/scadplus/glossary/index_en.htm (Дата обращения 10.02.2010).
[134] *Rhodes R. A. W.* Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability, Buckingham /Philadephia: Open University Press., 1997.
[135] *Sorensen E.* Democratic Theory and Network Governance // Administrative Theory and Praxis. Vol. 24. №24, P. 693.

«реализация формально институционализированной власти»[136]. Это в свою очередь обусловлено изменением роли государства в современном обществе и в частности потерей им доминирующего значения как единственного производителя политических решений. В условиях распространения новой модели управления руководящая роль правительства претерпевает изменения. Наиболее актуальные общественные цели в настоящее время ставятся и достигаются в сотрудничестве с частными и общественными организациями. Как уже было сказано, правительство не утрачивает своей роли в управлении обществом и по-прежнему является основным субъектом принятия решений и координации коллективных действий. Однако, в экономической и социальной сферах его автономия в принятии решений существенно сократилась. Для успешного управления этими сферами правительство все больше полагается на ресурсы и возможности неправительственных организаций (НПО).[137]

Изучение «governance» как особого типа корпоративного управления относится к области теории менеджмента. Его суть сводится к определению соотношения и соответствия институциональных и рыночных механизмов управления компанией ее конечным целям и ожиданиям акционеров. Причем удовлетворение последних становится в «корпоративном руководстве» ключевым приоритетом. Кроме того, оно актуализирует распространение в рыночной экономике сетевых структур и акцентировано на анализе методов их использования для повышения эффективности работы фирмы[138].

Как синоним нового публичного менеджмента (New Public Management) «со-управление» используется, прежде всего, в англо-саксонской школе теории административного управления. Такая трактовка

---

[136] *Sorensen E.* Democratic Theory and Network Governance // Administrative Theory and Praxis. Vol. 24. №24, P. 693.

[137] *Ориентированное на результаты государственное управление:* концептуальная и оперативная основа. Записка секретариата. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan044266.pdf (Дата обращения: 26.05.2012).

[138] *Shleifer A.*, *Vishny R.* A Survey of Corporate Governance // Journal of Finance, 52(2), 1997. P. 737–783.

«governance» соотносится с неолиберальными реформами публичного сектора, активно реализуемыми в границах западного мира с начала 1980ых годов[139].

Формирование самой концепции, или, точнее было бы сказать, идеологии нового публичного менеджмента, традиционно связывают с публикацией в 1992 г. книги Д. Осборна и Т. Гэблера «Обновляющееся правительство» («Reinventing Government»).[140] Осборн и Гэблер понимают обновление не просто как количественную реорганизацию, сокращение расходов, уменьшение объемов государственного сектора. По их мнению, обновление представляет собой качественную трансформацию государственных организаций, проводимую путем изменения их целей, стимулов, отчетности, распределения полномочий и административной культуры в целом. Таким образом, обновление можно интерпретировать как замещение бюрократических систем системами, действующими на принципах предпринимательства.[141]

Развивая эти идеи, Гэблер и Осборн выделили несколько основных черт нового публичного менеджмента.

Во-первых, правительство в менеджериальной модели выполняет роль своеобразного катализатора, т.е. оно передает исполнительские функции (обеспечение услуг) некоммерческим, общественным организациям, оставляя за собой функции контроля и выработки общего направления работ. Такое «разделение труда» позволяет обеспечить большую гибкость управленческой

---

[139] Наиболее яркими примерами такого рода реформ являются: «Национальный обзор эффективности» (1993) – один из крупнейших проектов административной реформы в США в XX в.; «Хартия деконцентрации» во Франции (1992); «Действенность и эффективность гражданской службы» (1982), «Инициатива следующие шаги» (1988), «Гражданская хартия» (1993) в Великобритании; «Современное государство» (1986) в Норвегии; «Совершенствование государственного менеджмента» (1988-1994) в Австрии и т.д.

[140] *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government. Addison-Wesley Publ. Co., 1992.

[141] *Осборн Д., Пластрик П.* Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. Пер. с англ./общ.ред. и вступ.ст. Л.И. Лопатниковой. – М., 2001.

структуры, а также стимулирует конкуренцию между поставщиками услуг, что, должно позитивно отражаться на качестве последних.

Во-вторых, новая модель предусматривает децентрализацию управления за счет расширения полномочий и ответственности органов регионального и местного управления. Как считают ее сторонники, местное и региональное самоуправление более ответственно перед своими гражданами, нежели бюрократы из центра; органы самоуправления лучше знают местные проблемы и видят практические пути их решения; они, как правило, более гибки и динамичны, нежели централизованный бюрократический аппарат, сильнее влияют на стандарты поведения и, соответственно, более эффективно принимают и реализуют решения.

В-третьих, предполагается создание конкурентной среды за счет преодоления государственной монополии на многие виды услуг населению. При этом формирование эффективной конкурентной среды (т.е. среды, способствующей поощрению инноваций, стимулирующей отдачу сотрудников, повышающей качество услуг) может быть осуществлено только в жестких нормативных рамках, т.е. правила конкуренции должны быть четко сформулированы и защищены.

В-четвертых, антрепренерская модель предусматривает преимущественную ориентацию государственного управления не на бюрократические правила, а на конкретные цели, первейшей из которых является экономическая эффективность.

В-пятых, новая модель ориентирует управленцев не на рост финансовых вложений в организацию, а на конечный результат ее деятельности. Рассматривая чиновников как рациональных индивидов, авторы этой модели справедливо полагают, что конкретный результат (например, количество вылеченных больных) неизбежно вступит в противоречие с требованием дополнительных бюджетных трат (скажем, чем

больше пациентов в больницах, тем выше финансовые требования управляющей системой здравоохранения организации).

Наконец, в-шестых, правительство должно не столько заниматься распределением средств и контролем за их расходованием, сколько стремиться зарабатывать их. Прообразом обновленного правительства является акционерное общество, основным критерием эффективности которой является прибыль. При всех объективных ограничениях, накладываемых публичным сектором на возможность получать эту прибыль, она также должна стать важным критерием оценки эффективности государственных учреждений и организаций.

Однако, при сравнении менеджериальной концепции и концепции «со-управления» необходимо отметить ряд существенных отличий, не позволяющих сводить вторую к первой. Во-первых, концепция «governance» появилась во многом именно как реакция на провалы менеджериального курса, нивелировавшего социальные и политические аспекты управления. Доминирующей задачей «со-управления» стала трансформация внутренних и внешних взаимоотношений традиционного правительства на основе применения коммуникационных сетей, с целью оптимизации предоставления услуг населению и бизнесу, а также расширения степени участия граждан, общественных и частных структур в процессах руководства и управления страной.

Следующая трактовка понятия «со-управление» по Роудсу – «хорошее» (правильное, эффективное) руководство (good governance) имеет четкую оценочную коннотацию. Его использование было предложено Всемирным Банком и рядом других международных организаций с целью анализа и сравнения систем государственного управления различных стран по основному критерию – их способности обеспечивать нужды и интересы большинства граждан. Эта способность в первую очередь зависит от качества институциональной инфраструктуры, обеспечивающей высокие стандарты

государственных услуг, открытости и подотчетности государственной администрации гражданам. Значимым следствием введения в словарь государственного менеджмента этого понятия стала разработка системы показателей, позволяющих оценивать работу того или иного правительства как соответствующую (полностью или частично), либо не соответствующую параметрам «good governance».

К таким показателям относятся:

- подотчетность правительства;

- прозрачность административной системы;

- отзывчивость к запросам граждан;

- следование букве закона;

- ориентацию на консенсусные решения;

- экономическую эффективность и результативность;

- беспристрастность и полноту оценки ситуации;

- развитие форм со-участия в управлении.

Т.о. понятие «хорошее руководство» оказывается значительно уже понятия «governance», оно наполнено конкретным оценочным смыслом и их взаимная подмена также была бы ошибкой.

Определение «со-управления», как процесса внедрения и распространения особого типа управленческих структур, относится к вопросам организационной теории. Как отмечают эксперты, «governance» в данном контексте обозначает новый тип управленческой системы, посредством которой организации регулируются и контролируются. В основе такого подхода с позиций концепции «со-управления» в теории организаций лежит представление об организации как сети субъединиц: «организации

представляют собой сети взаимозависимых групп»[142], отношения между которыми характеризуются процессами сотрудничества и конкуренции. В качестве базового принципа функционирования новой сетевой структуры современных управленческих организаций выступает коалиция дивергентных интересов.

Наконец, последняя трактовка «governance» как сетевого управления. В данном контексте оно раскрывается, прежде всего, как особый, полицентрический тип координации управленческих взаимодействий, альтернативный иерархиям и рынку. Признаками структуры сетевого управления, согласно Соренсен и Торфингу, являются следующие:

- наличие сравнительно устойчивых горизонтальных связей между взаимозависимыми, но операционно автономными акторами, которые реализуются преимущественно через переговорный процесс и делиберацию;

- свободное членство в сетях;

- наличие институционализированной структуры правил, норм, социальных знаний и представлений, определяющей обозначенные выше связи и отношения;

- саморегулируемый характер развития таких структур;

- выполнение функции продуцирования общественнозначимых целей, идей, программ развития и новых регулятивов[143].

Именно в этом значении понятие «со-управление» будет использовано в настоящем исследовании.

---

[142] *Мастенбрук У.* Управление конфликтными ситуациями и развитие организации. М., ИНФРА-М, 1996. С.21.

[143] *Sorensen E., Torfing J.* The Democratic Anchorage of Governance Networks // Scandinavian Political Studies. 28(3). 2005. P. 195-218.

Таким образом, концепция «governance» основывается на расширении публичной сферы и значимости публичного контроля децентрализации управления, приватизации, повышающейся роли консультативно-совещательных практик, вариативности акторов, представленных в публичном дискурсе. Отличительные особенности концепции «со-управления» в сравнении с концепциями административного государства, плюрализма и корпоративизма представлены в работах британского исследователя Э. Механ. Для наглядности его можно изложить в виде таблицы, где данные концепции сравниваются по пяти ключевым характеристикам: роли государства в системе политического управления, доминирующей ориентации, наиболее распространенном типе интеракции, наборе доминирующих акторов, границе публичной сферы.

Таблица 2. Отличительные характеристики со-управления

	Административное государство	**Плюрализм**	**Корпоративизм**	**Со-управление/ Координационное государство**
Роль государства	Администратор	Третейский судья	Медиатор	Активатор/координатор
Доминирующая ориентация	Преследование общих национальных интересов	Преследование индивидуальных интересов	Интеграции конфликтующих групп интересов	Координация взаимосвязанных интересов
Типы интеракции	Командование и контроль, основанные на праве большинства	Конкуренция и переговоры для достижения минимального выигрыша	Переговоры с заинтересованными лицами для достижения консенсуса	Многосторонние переговоры для достижения сходных позиций
Доминирующие акторы	Государственные структуры	Государство, группы	Государство и крупные	Государственные акторы и различные

		интересов, партии	ассоциации и союзы	стейкхолдеры
Границы публичной сферы	Четкие и обозначенные, непроницаемые	Более расплывчатые и проницаемые	Четкие и обозначенные, непроницаемые	Более расплывчатые и легко проницаемые

Помимо рассмотрения исследовательского потенциала концепции «со-управления», необходимо указать и на его проблемные стороны. Неконвенциональные формы участия, постоянная неопределенность, децентрализованность, которая может вести к потере управляемости, фрагментарности и перегруженности публичной сферы – могут стать новыми вызовами для демократии в развитых странах Запада. Сетевое общество имеет гибкую и адаптивную структуру, но насколько адаптивна к нему демократия и насколько «governance» окажется эффективнее административного и рыночного государства – открытый вопрос.

2.3 Сетевые технологии политического управления: на пути к открытому правительству

В рамках концепции «со-управления» в течение 2000 ых годов стали появляться и активно использоваться в управленческой практике новые сетевые технологии и методы управления. Их появление связывают, прежде всего, с необходимостью решения задачи минимизации сложности и непредсказуемости политического процесса. П. Данливи выделил три траектории изменений, обуславливающие их появление и развитие: *реинтеграция*, трактуемая как создание такого институционального дизайна корпораций и государственных структур, который обеспечивает высокую степень взаимозависимости этих структур и позволяет им эффективно

обмениваться информацией, но не приводит при этом к централизации системы; *конвергенция, ориентированная на конкретные управленческие задачи*, предполагающий создание более крупных, интегрированных административных блоков и отказ от дублирующих/ненужных операций, затрат и механизмов взаимодействия; *«дигитизация»*, означающая полный переход к цифровому взаимодействию, заменяющему традиционные административные и бюрократические процедуры)[144]. Последняя определяет в качестве ключевой предпосылки происходящих в сфере государственного управления перемен не только развитие информационно-коммуникационных технологий, но и специфические методы их эффективного применения, которые позволят выйти на новый уровень взаимодействия государства и общества в решении социально-экономических проблем. Автор предлагает остановиться на рассмотрении трех новых методах сетевой коммуникации: бенчмаркинге, краудсорсинге и краудфандинге, а также проанализировать систему открытого правительства, как интегративный комплекс сетевого управления, обеспечивающий координационные усилия государства в новых условиях.

Название «бенчмаркинг» происходит от английских слов «bench» (уровень, высота) и «mark» (отметка). Это словосочетание переводится на русский язык по разному: «опорная отметка», «уровень достижений», «эталонное сравнение» и т. п. Некоторые авторы определяют бенчмаркинг как непрерывный процесс сопоставления продукции, услуг и практического опыта по отношению к самым сильным конкурентам или фирмам, признанным в качестве промышленных лидеров. Однако подобное сравнение может проводиться не только между организациями, но и внутри них, что позволяет считать бенчмаркинг методом непрерывного совершенствования деятельности организаций любого вида и уровня путем эталонного сравнения. При этом, эталон, как условная планка, не может оставаться

[144] *Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J.* New Public Management is dead – long life digital-era governance // JPART 16, Oxford University Press, September 2005, pp. 467-494.

постоянным, он должен соответствовать изменению внешних условий и текущими возможностям организации.

Бенчмаркинг, как универсальная управленческая технология, разрабатывался США в семидесятые годы XX века. Впервые данный метод был применен в 1972 году в консалтинговой компании PIMS. Исследователи аналитического отдела компании пришли к выводу о том, что опыт других компаний, работающих в схожих условиях, может быть использован для повышения эффективности и результативности собственной компании. Уже в 1979 году компания Xerox осуществила первый проект по бенчмаркингу. Между тем базисные идеи бенчмаркинга были известны задолго до этого. Отчасти с ними пересекаются научные методы организации труда, предложенные в работах Ф. Тэйлора и А. Файоля. Интересно, что к содержанию бенчмаркинга был близок и метод советского инженера Ф. Ковалева, известный в СССР задолго до появления модного теперь английского термина. Данный метод предполагал проектирование рациональных производственных процессов на основании сравнения традиционных способов их выполнения со способами, предлагаемыми лучшими работниками.

Единой методики выполнения бенчмаркинга не существует. Количество этапов бенчмаркинга бывает разным, поскольку процесс можно дробить на более мелкие под-этапы. Наиболее универсальная модель включает в себя следующие шаги:

1. Понимание деталей внутриорганизационных бизнес-процессов;

2. Анализ бизнес-процессов других компаний;

3. Сравнение результатов своих процессов с результатами анализируемых компаний;

4. Внедрение необходимых изменений для сокращения отрыва с компаниями-лидерами.

Широкое применение бенчмаркинга в сфере государственного и муниципального управления было связано с идей маркетизации публичного сектора и распространением рыночной модели государства: «Правительства делали попытки усиления конкуренции за счет внедрения рыночных механизмов и обеспечения большего спектра услуг для своих клиентов… Организации публичного сектора были вынуждены работать более эффективно из-за внедрения конкурентных тендеров и тестирований. В нерыночных секторах были введены формы нерыночной конкуренции посредством наград за качество и механизмов бенчмаркинга»[145]. Бенчмаркинг, согласно Н. Джексону и Х. Лунд, это «…прежде всего процесс обучения, структурированный таким образом, чтобы те, кто в него вовлечен, могли сравнивать качество услуг/проводимых мероприятий/продукции с целью определения сравнительных преимуществ или недостатков в целях собственного самосовершенствования и (или) саморегулирования»[146]. Как отмечают С. Гарлик и Г. Приор, «метод бенчмаркинга обеспечивает более совершенную оценку качества и эффективности деятельности организации»[147]. Наглядным примером межгосударственных сетевых структур бенчмаркинга является созданная под эгидой ЕС европейская сеть бенчмаркинга (The European benchmarking network – EBN), которая объединила в рамках неформальной кооперации руководителей по административно-государственному управлению всех европейских государств – членов ЕС с целью обмена опытом, знаниями и новыми идеями. Эта сеть обеспечивает ее участников и всех заинтересованных лиц свободным доступом к информации о новейших достижениях по всей

[145] *Anheier H., Toepler S.* International Encyclopedia of Civil Society // Springer Science and Business Media, New York, USA, pp. 1091-1095.
[146] *Jackson N., Lund H.* Benchmarking for Higher Education // The Society for Research into Higher Education and Open University Press, Buckingham, 2000.
[147] *Garlick S., Pryor G.* Benchmarking the University: Learning about Improvement // Australian Government, Department of Education, Science and Training. 2004.

Европе и предоставляет необходимые услуги для выбора партнера по бенчмаркингу.

Европейская сеть бенчмаркинга поддерживается Европейским институтом административной политики, что гарантирует достаточно высокий научный потенциал сети.

Можно выделить ряд универсальных черт, характерных для бенчмаркинга, реализуемого в том числе и в государственном секторе: ценность обучения на примерах, лежащих вне традиционной «системы координат» организации; постоянное сравнение практики организации с лучшими образцами; использование полученной информации в деятельности организации[148]. Бенчмаркинг используется как вертикально (при мониторинге производительности деятельности различных агентов – от местных властей до центрального правительства, а также частных поставщиков услуг), так и горизонтально, когда организации добровольно включаются в систематические исследовательские мероприятия. В качестве примера горизонтального бенчмаркинга наиболее часто упоминается организационное обучение. Цель такого обучения – совершенствование систем управления и со-управления за счет постоянных изменений (данная методика активно применяется, например, на муниципальном уровне власти в Норвегии[149]).

В качестве инструмента совершенствования процессов выработки и имплементации инновационной политики бенчмаркинг предоставляет практически безграничные возможности обмена новыми знаниями и опытом их использования, обеспечивая тем самым переход к новой модели открытого инновационного процесса.

---

[148] *Иванова В., Клесова С., Линдхольм П., Лукши О.* Бенчмаркинг: поиск примеров эффективной маркетинговой практики инновационных релей-центров М.: Центр исследования проблем развития науки РАН, 2006.

[149] *Askim J., Johnsen A., Chrisophersen K-A.* Factors behind organizational learning from benchmarking: Experiencies from Norwegian Municipal Benchmarking Networks // JPART, Vol. 18, pp. 297-320.

Краудсорсинг, также как и бенчмаркинг, предполагает выход за пределы внутренней среды организации в поисках креативного потенциала для решения задач, поставленных перед ней. Появление краудсорсинга, как метода сетевого взаимодействия, связано напрямую с развитием Интернет коммуникаций. Примеры использования краудсорсинга свидетельствуют в пользу того, как Интернет, в качестве средства мгновенной коммуникации, позволяет организациям частного и публичного сектора наращивать инновационный и мобилизационный потенциал.

Впервые данный термин был использован в 2006 г. американскими журналистами Джеффом Хау и Марком Робинсоном, образовавшими его от двух английских слов *crowd* (толпа) и *outsourcing* (выполнение функций или передача работ сторонней организации).

Один из наиболее авторитетных толковых словарей «Мэриам-Вебстер» определяет его как: «метод получения необходимых услуг, идей или информации посредством обращения к большому числу различных групп людей, чаще всего осуществляемого посредством сети Интернет»[150].

Краудсорсинг базируется на двух ключевых предпосылках. Первая является допущением о том, что в современном сетевом обществе стимул творческой самореализации является одним из наиболее значимых в процессе принятия решений отдельными акторами. Вторая заключается в вере в силу коллективного разума, чьим главным достоинством с позиций краудсорсинга является значительная степень разнообразия составляющих его интеллектов и, соответственно, множество предлагаемых решений, часто весьма необычных с точки зрения узкопрофильных специалистов.

Краудсорсинговые технологии тесно связаны с таким феноменом, как коллективный интеллект или коллективный разум. Поэтому, краудсорсинг часто определяют именно как инструмент для направления или

[150] *Definition of crowdsourcing* [Электроный ресурс] URL: http:// www.merriam webster.com/dictionary /crowdsourcing (дата обращения: 15.06.2013).

концентрации коллективного разума на решение каких-либо задач. Коллективный разум, в свою очередь, трактуется как форма повсеместно распределенного знания, постоянно растущего и координируемого, которая способствует в конечном итоге эффективной мобилизации способностей отдельных акторов.

Сторонники широкого применения краудорсинга в различных областях человеческой деятельности отмечают: «Краудсорсинг умело пользуется глубинной социальной природой человека. Вопреки мрачному, полному безысходности предсказанию, что Интернет будет преимущественно изолировать людей друг от друга, краудсорсинг использует технологию для развития беспрецедентных уровней сотрудничества и плодотворных обменов между людьми с самыми различными биографиями из самых различных точек земного шара. Виртуальные сообщества – основа краудсорсинга, обеспечивающая контекст и структуру, в которой осуществляется «работа»»[151].

Важное отличительное качество краудсорсинга заключается в том, что для этой технологии значим лишь конечный результат, а не социально-профессиональные характеристики участников выработки или отбора решений. Поэтому краудсорсинг носит принципиально эгалитарный характер, что также соответствует идее обеспечения равноправного участия в управлении, актуализируемой в рамках концепции «со-управления» (governance).

Следующей отличительной чертой краудсорсинга является значительное количество привлекаемых добровольных исполнителей, что требует использования виртуальных сетей, поскольку только таким образом можно оптимизировать затраты на поиск, сбор и обработку информации. Еще одна отличительная черта данного метода – дробление работы на целый

[151] *Хау Дж.* Краудсорсинг: Коллективный разум как инструмент развития бизнеса / Джефф Хау; Пер. с англ. – М.: «Альпина Паблишер», 2012 . С.28.

ряд составных частей, складывающих единое целое подобно мозаике в процессе сетевой координации.

На сегодняшний день реализованы сотни краудсорсинговых проектов, многие из которых стали весьма популярны. Так, в сфере обработки, систематизации и анализа информации можно отметить широко известный проект сетевой энциклопедии «Википедия». В сфере оптимизации бизнеса и разработки инноваций такие инициативы как: Threadless (дизайн одежды), Muji (производство мебели), InnoCentive (инновационные решения для бизнеса) и др. В сфере экологии – eBird (наблюдение за популяциями птиц). Одним из наиболее популярных вариантов краудсорсинга является т.н краудмэппинг: коллективное исследование пространства и составление картографических описаний распространения того или иного социального явления.

В политике краудсорсинг начал широко применяться в различных странах в связи с реализацией новых технологий web. 2.0. Сегодня позитивных примеров использования краудсорсинга в политике довольно много. Это – создание сервиса Jolitics в Великобритании, представляющего собой своеобразную социальную сеть, главной целью которой стало обеспечение участия граждан в законотворчестве, использование платформы PopVox для обсуждения и высказывания предложений по законопроектам, рассматриваемым Конгрессом США, использование ресурса Open Ministry для сбора и обсуждения поправок к законам и новых законопроектов в Финляндии.

Краудфандинг как разновидность краудсорсинга, основанная на финансировании проектов «толпой» посредством электронных ресурсов, также как и краудсорсинг приобрел популярность в последние несколько лет.

Особая актуальность краудфандинга на сегодняшний день заключается в недостатке финансовых средств, как в частном, так и в публичном секторах, что отчасти вызвано последствиями мирового экономического

кризиса 2008 года и последующей социально-политической нестабильностью. Механизм краудфандинга довольно прост: компании собирают средства через Интернет-платформы, на которых частные инвесторы посредством электронной регистрации и электронных финансовых ресурсов (к примеру, Яндекс.Деньги, WebMoney, Qiwi кошелек, а также электронные терминалы оплаты финансовых услуг и др.) осуществляют платежи[152]. Такой способ финансирования приводит к большей демократизации управления финансовыми средствами в сети Интернет. Прозрачность финансовых процедур зачастую привлекает не только отдельных граждан, но и целые компании. Не менее важной с точки зрения мотивации является осознание причастности к проекту, к общему делу, ощущение себя способным давать импульс развитию какой-либо новой и ценной идеи. В США в марте 2012 года при активном участии лоббистов, был принят законопроект «Jumpstart Our Business Startup Act»[153], который направлен на оптимизацию государственного регулирования в сфере краудфандинга и на снижение различного рода побочных затрат.

Краудфандинг также имеет несколько подвидов: «crowdsponsoring», «crowdinvesting», «crowdlending»[154]. Первый подвид предполагает коллективное спонсорство каких-либо проектов (оно не обязательно выражается в денежном эквиваленте, а может представлять собой продвижение услуг, привлечение волонтеров и т.д.). Второй - нацелен на стартаповое финансирование фирмы с последующим участием в прибыли (используется, к примеру, при частно-государтсвенном партнерстве). Третий – подразумевает в перспекитве возврат вложенных средств, однако без учета каких-либо процентов.

---

[152] *Ichay F., Teillauchet P-A.* The crowdfunding: a new method of financing. [Электронный ресурс} http://www.ichay-mullenex.com/download/the-crowdfunding-a-new-method-of-financing.pdf. (Дата обращения: 08.08.2013).

[153] *New Crowdfunding Act helps small businesses find investors*. [Электронный ресурс] URL: http://www.huffingtonpost.com/2012/04/12/new-crowdfunding-law-help_n_1420708.html. (Дата обращения: 08.08.2013).

[154] *Leimeister J.M*. Crowdsourcing. Crowdfunding, Crowdvoting, Crowdcreation. In: Robert Risse. Steuercontrolling und reporting. Konzernsteuerquote und deren Bedeutung fuer das Steuermanagement. Deutschland, Springer Gabler, 2010. S. 388-392.

С начала 2000 ых гг. краудфандинг активно применяется в политике и государственном управлении. Так, для избирательной компании Барака Обамы 2008 года за счет механизма коллективного финансирования через Интернет было получено порядка 750 млн. долларов США[155]. Краудфандинговая сеть существует и в Европейском Союзе. Она официально зарегистрирована в Брюсселе в 2012 году как некоммерческая организация (http://europecrowdfunding.org/). Сеть преследует экономические (финансирование действующих бизнес проектов, создание новых инновационных фирм), социальные и экологические (защита окружающей среды, финансирование культурных мероприятий) и политические цели (участие на правах некоммерческой организации в различных совещательных органах, представительство в Европейской Комиссии, участие в проектах, направленных на повышение прозрачности управления). Краудфандинг используется также на уровне отдельных регионов и городов. Так, в английском городе Бристоль[156], с помощью краудфандинга осуществляется финансирование социальных инноваций. Интернет-донорам предлагается самостоятельно профинансировать проекты инновационного развития города. Тем самым, власти, предложившие этот проект совместно с бизнес-организациями, облегчают молодым исследователям путь для воплощения своих идей в жизнь, который зачастую осложнен массой бюрократических процедур.

Итак, преимущества краудфандинга вполне очевидны: это прозрачность и демократичность процедуры финансирования, сокращение времени, которое обычно затрачивается на сопутствующую документацию, помощь в развитии малого бизнеса, поддержка высокорискованных инновационных проектов, экономия бюджетных средств, создание сетевых

---

[155] *Kappel* T. Crowdfunding and the Recording Industry: A Model for the U.S. // Loyola of Los Angeles Entertainment Law Review, Vol. 29, Issue 3, 2009, pp.375-385.

[156] *Head to head: Is crowdfunding the way forward for councils*? [Электронный ресурс] http://www.theguardian.com/local-government-network/2013/may/29/crowdfunding-way-forward-for-councils (Дата обращения: 08.08.2013).

механизмов взаимодействия, которые могут повысить уровень доверия в обществе, и более глобально, переход к большей прозрачности и демократичности управления финансами и крупными проектами посредством новых Интернет-технологий.

Различные типы краудсорсинга – краудмэппинг, краудкриэйшн, краудфандинг и краудвотинг вместе с методом бенчмаркинга представляют собой основу сетевого взаимодействия в процессе управления современным обществом. Эти технологии способны формировать сети взаимодействия между людьми, объединенными общим интересом, повышать продуктивную конкуренцию, адаптивную способность, инновационный потенциал организаций. Наконец, они в значительной степени способствуют преодолению когнитивных различий и обеспечивают базу для сотрудничества в производстве нового знания.

Использование рассмотренных выше технологий позволило перейти к новому этапу в развитии государственного управления, ознаменованному появлением системы открытого правительства, наиболее полно соответствующей требованиям и вызовам сетевого общества.

Открытое правительство можно определить, как сложную, комплексную систему координационного управления, интегрирующую различные сетевые методы участия в рамках общей постменеджериальной стратегии административного реформирования. Также открытое правительство рассматривается как новый этап в развитии системы электронного правительства. Поэтому неслучайно, в научной литературе по данной теме встречается употребление в качестве синонима открытого правительства термина «правительство 3.0» или «правительство 3G» (правительство третьего поколения). При этом, открытое правительство не замещает электронное, оно надстраивается над ним или, скорее создает симбиотическую структуру. Логика развития системы государственного и муниципального управления в условиях сетевого общества представляется следующей:

1 ый переход совершается от электронного правительства первого поколения (eGov 1.0), характеризующегося высокими издержками разработки и внедрения новых технологий, ограниченной результативностью и акцентом на обеспечении органов управления техническими средствами и программным обеспечением к электронному правительству второго поколения (eGov 2.0), также отличающемуся сравнительно высокими издержками внедрения, однако уже более социально эффективному, что объясняется не столько последующим технологическим развитием, сколько изменением идеологии и стратегии государственного управления, становящегося более открытым, т.е. нацеленным на активное вовлечение граждан и организаций в процессы принятия решений посредством сетевых сервисов и интернет технологий и создающего предпосылки для превращения процесса управления в интерактивный процесс.

2 ой переход – от электронного правительства второго поколения к открытому правительству или правительству 3.0, основными характеристиками которого становятся: активное гражданское участие в процессах управления, открытость, прозрачность и подотчетность гражданам в режиме постоянного контроля и обмена информацией, интерактивный характер принятия решений. Открытое правительство актуализирует не столько технические и сервисные возможности обновленной системы управления, сколько обеспечение реального со-управления со стороны граждан и их ассоциаций. Оно ориентировано на использование возможностей коллективного разума и рассмотрение широкого спектра предлагаемых решений.

В политической практике идея открытого правительства была впервые актуализирована Президентом США Б. Обамой, который, буквально на следующий же день после собственной инаугурации, 21 января 2009 г. подписал «Меморандум главам департаментов и агентств исполнительной власти о прозрачности и открытости правительства», чем положил начало т.н. Инициативе открытого правительства США. Краеугольными камнями

новой политики Белого Дома в отношении совершенствования работы федерального правительства стали: прозрачность, участие и сотрудничество. Основная задача проекта – сокращение разрыва между правительством, государственными служащими и гражданами США, достигаемое за счет:

- снижения влияния частных и групповых интересов на политические и административные решения, посредством принятия новых этических правил, затрудняющих приход лоббистов в органы государственной власти, а также совещательные и консультативные структуры;

- обеспечения максимальной открытости бюджетных расходов федерального правительства, за счет создания интернет-ресурсов с доступным для граждан изложением финансовых документов, касающихся бюджетного процесса, т.к. www.recovery.gov, www.USASpending.gov и www.IT.usaspending.gov[157].

- обязательства использовать новые интерактивные технологии для обеспечения регулярного контакта с гражданами, учитывать их предложения при разработке политических решений.

В развитие данной Инициативы 8 декабря 2009 г. Б. Обамой была подписана Директива открытого правительства, в которой были достаточно четко определены требования, предъявляемые к органам государственной власти в связи с реализацией системы открытого правительства. Эти требования были структурированы по четырем ключевым направлениям улучшения работы правительства в аспекте повышения прозрачности и подотчетности гражданам:

1. Обязательная публикация он-лайн всей информации органов государственной власти, не являющейся закрытой, согласно действующему законодательству, и не нарушающей конфиденциальность частной жизни;

2. Постоянное совершенствование процесса информирования граждан;

[157] *Open Government Plan*. 9 April, 2013 [Электронный ресурс] http://www.state.gov/documents/organization/188085.pdf (Дата обращения: 25.06.2013).

3. Формирование и институционализация культуры Открытого правительства;

4. Формирование технологической структуры управления, соответствующей принципам и ценностям Открытого правительства[158].

Опыт реализации политики открытого правительства в США получил международное признание и послужил стимулом для развития новой глобальной инициативы Партнерства открытого правительства (Open Government Partnership). Закономерно, что она также была основана в США, в сентябре 2011г. правительствами 8 стран (Бразилии, США, Великобритании, ЮАР, Мексики, Индонезии, Филиппин и Норвегии)

Изначально Партнерство задумывалось как наднациональная сетевая структура, нацеленная на совершенствование государственной политики и систем управления в аспекте повышения прозрачности, подотчетности и качества работы правительств и отдельных служб. Оно получило существенную ресурсную и информационную поддержку Всемирного Банка и фонда Tides Foundation. Формализация идеи открытого правительства была осуществлена в рамках Партнерства посредством разработки специальной Декларации открытого правительства, подписание которой стало основным требованием для членства в Партнерстве. Декларация провозглашает ценности открытости и прозрачности систем государственного управления, совершенствование механизмов гражданского участия в вопросах повышения качества государственных услуг, управления службами и предприятиями государственного сектора, ставит задачи повышения доступности информации государственных и муниципальных органов власти, поддержку гражданского участия, принятие и реализацию высоких стандартов профессиональной честности и ответственности государственных служащих, обеспечение доступа граждан к использованию

[158] *Open Government Directive* [Электронный ресурс]_http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive (Дата обращения: 25.06.2013).

новых технологий, обеспечивающих высокий уровень подотчетности государственной власти.

Кроме обязанности подписания Декларации открытого правительства ко всем странам, претендующим на членство в партнерстве, предъявляется ряд требований, соответствие которым оценивается по следующим критериям:

- Регулярная публикация бюджетных документов;

- Наличие законодательно закрепленного права на свободный доступ к информации органов государственной власти (положительно оценивается также наличие официального проекта закона о доступе к информации органов государственной власти);

- Открытый доступ к данным о собственности и совокупном доходе чиновников и депутатов представительных органов власти;

- Вовлечение граждан в процессы разработки, принятия и имплементации политических решений. Для измерения данного параметра используется Индекс демократии и гражданских свобод журнала Economist[159].

Реализация вышеобозначенных мер должна способствовать решению целого комплекса сложных социальных и политических задач: совершенствованию государственных сервисов, росту социальной интеграции общества, формированию более гибких, способных к адаптации в быстро меняющихся условиях институтов, более эффективному управлению общественными ресурсами, росту подотчетности обществу, как правительства, так и бизнеса.

Помимо соответствия минимальным критериям каждое государство, претендующее на вступление в OGP должно: создать постоянно действующий форум или консультативный сервис по вопросам Открытого правительства для всех заинтересованных граждан, разработать в рамках

[159] *Democracy Index 2012*: Democracyisatastandstill // https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12 [Электронный ресурс] (Дата обращения: 25.06.2013).

партнерства дорожную карту, где определяются конкретные задачи, которые предстоит решить при помощи механизмов Открытого правительства, проводить регулярные консультации с другими участниками Партнерства относительно корректировки и реализации данного плана, осуществлять регулярный мониторинг продвижения страны в направлении развития Открытого правительства и публиковать соответствующий отчет.

К апрелю 2013 г. достаточного для вступления в Партнерство уровня информационной открытости и вовлеченности граждан в процессы управления достигли практически все европейские государства, включая постсоветские республики: Армению, Азербайджан, Киргизию, Молдову, Украину и Россию. Декларацию Партнерства открытого правительства уже подписали 54 государства, еще 5 запланировали присоединиться к ней в 2014 г.

Таким образом, открытое правительство претендует сегодня на роль универсальной модели государственного управления, обеспечивающей прозрачность механизмов принятия решений, интегрирующей различные методы со-участия в разработке и коррекции политики (краудсорсинг, бенчмаркинг пр.), ориентированной на постоянное самообновление, стимулирующей гражданскую активность и, в конечном счете, способствующей значительному повышению качества политики.

Следующий общий вывод заключается в том, что для обеспечения целей инновационного развития в условиях сетевого общества важно учитывать значение процессов трансформации системы государственного управления в целом. Стимулирование инновационного развития и обновление механизма принятия политических решений – не просто параллельно идущие процессы. Это процессы самым тесным образом связанные, поддерживающие друг друга. В этом смысле, основная задача координирующего государства постоянно обновлять себя в соответствии с теми задачами инновационного развития, которые вырабатываются в ходе общественного обсуждения, с обязательным вовлечением широкого круга

акторов: бизнеса, гражданских ассоциаций, представителей организаций науки и образования, местного самоуправления и пр. Т.е. речь идет о необходимости выработки сбалансированной политики в сфере инновационного развития и административных реформ.

Глава III. Координационная модель инновационной политики в контексте перехода от технократической к коммуникативной концепции эффективности политики и управления.

3.1. Координационная сетевая модель инновационной политики

Современная инновационная политика является синтезом научной, экономической, промышленной и отчасти региональной политики государства, направленным на формирование и поддержание адекватной институциональной среды, а также ресурсообеспечение процесса создания, распространения и внедрения инноваций. Поэтому, рассматривая ту или иную модель выработки и реализации инновационной политики, важно помнить о ее комплексном характере, несводимом лишь к экономической или менеджериальной составляющей. Также необходимо учитывать связь эффективной инновационной политики с инновационным потенциалом системы государственного управления, определяемым в первую очередь готовностью и способностью государственного аппарата к обновлению форм и содержания собственной деятельности, открытостью и гибкостью его структуры, а также направленностью и динамикой административных реформ.

К основным направлениям инновационной политики относятся:

- сбор, анализ и распространение информации о состоянии национальной инновационной системы;

- формирование новых институтов и организационных структур, обеспечивающих инновационный процесс;

- создание и поддержание механизма прогнозирования инновационного развития и выработки приоритетов;

- обеспечение материальными и кадровыми ресурсами процесса реализации целей инновационной политики.

Связь успешной инновационной политики с обеспечением эффективных внутриорганизационных и внешних коммуникаций как и в системе государственного управления, так и в обществе в целом представляется весьма прозрачной. Практически любая инновационная система в современном сетевом мире основана на механизмах, обеспечивающих свободное продуцирование и циркуляцию знания, а также высокий уровень сотрудничества и деловой кооперации между элементами этой системы. Отсюда, в качестве гипотезы исследования выдвинем положение о том, что рассматриваемая *координационная сетевая модель* может быть признана в качестве наиболее адекватной современной фазе развития информациональной экономики модели выработки и имплементации инновационной политики, предъявляющей к этому процессу новые требования:

- свободу коммуникаций и наличие гибких управленческих структур;

- открытость процесса выработки инновационной политики для всех заинтересованных акторов;

- определение четких институциональных рамок взаимодействий внутри инновационной системы;

- про-активную позицию государства в инновационной системе.

Прежде чем перейти собственно к анализу координационной модели выработки инновационной политики, необходимо определить предпосылки, цели и формы инновационного развития в условиях сетевого общества и информациональной экономики. Уже не раз отмечалось ранее, что рост инновационной активности бизнеса и в целом процесс продуцирования нового знания составляют фундаментальные основания

конкурентоспособности современных государств на мировой арене, а также определяют ключевые показатели социально-экономического развития внутри страны (качество жизни, уровень доходов, основные демографические показатели и пр.). Сегодня практически повсеместно структура инновационного развития существенно меняется, что определяется, прежде всего, тем, что в процессе разработки и внедрения инновационной политики решения быстро устаревают и требуют постоянной коррекции. В результате неизбежно меняются и наши представления об инновационном процессе, его структуре и содержании а, следовательно, и способах управления им.

На протяжении первых двух третей XX века в системе представлений об инновационной деятельности и ее роли в экономическом развитии доминировали два конкурирующих подхода. Первый можно условно определить как подход, базирующийся на движущей силе рыночного спроса, признаваемой основным катализатором технологических новаций. Динамика рынка, соответственно, определяла отраслевую структуру инновационной активности. Однако, далеко не всегда на практике удается соотнести потребности рынка и появление соответствующих инноваций. Часто не спрос формирует инновации, а сами инновации с течением времени формируют спрос на них.

Второй подход можно определить как модель, построенную на предпосылке зависимости технологического развития от инновационного импульса. Она определяет решающую роль в инновационном процессе не рыночной коньюнктуры, а отдельных инноваторов (ученых, предпринимателей и т.д.) и, соответственно, базируется на принципах линейной модели инновационного развития, сформулированных Й. Шумпетером[160], которые можно обобщить следующим образом:

- новая идея и технология всегда может быть приведена в вид конечного продукта и востребована рынком;

[160] *Schumpeter J.* The Theory of Economic Development. Harvard, Cambridge. 1934.

- предприниматель, берущий на себя инновационные риски, является главной движущей силой технологического развития;

- инновационные импульсы (или волны в терминологии Шумпетера), исходящие от отдельных инноваторов, приводят к процессу «созидательного разрушения», который заключается в размывании сложившихся экономических структур и отношений и способствует тем самым их значительному обновлению

Однако данная модель страдает от чрезмерного технологического детерминизма, а, следовательно, игнорирует социальные, культурные, институциональные и прочие факторы инновационного процесса. Кроме того, такой подход не способен дать адекватное объяснение коммерческому успеху одних инноваций и провалам других: в результате, возможности инновационного развития оказываются ограничены определенным набором траекторий технологического развития.

К 1980 ым годам в экономической теории инноваций и социологии управления сложилось устойчивое представление о том, что ни первая модель, ни вторая уже не отвечают реалиям инновационного развития конца XX века и не способны адекватно отражать современный инновационный процесс. Отсюда выявилась потребность в разработке новой модели инновационного развития и были сформулированы следующие ее предпосылки:

1. Инновации не могут рассматриваться как некие исключительные события или случайные импульсы, которые породило особое стечение обстоятельств. Напротив, их следует рассматривать как сравнительно постоянное явление, которое проявляет себя повсеместно и в любом секторе экономики или социальной жизни. В соответствии с данной позицией не следует рассматривать инновации исключительно как радикальные прорывы в технологической сфере, определяющие ход научно-технического развития. Они включают в себе и инкрементальные нововведения.

2. Следует учитывать тот факт, что экономический или технократический подход к инновациям и инновационному развитию не является достаточным. Любые инновации создаются в конкретных социальных и политических условиях (национальной культуре, институциональной среде, определенной коалиции экономических акторов и пр.) и в значительной мере ими же предопределяются. В этом смысле они – продукт сложного, открытого, многоакторного процесса взаимодействия, а не результат деятельности инноваторов-одиночек.

3. Социальная предопределенность инноваций наделяет их коммулятивным эффектом, в значительной степени проявляющимся в свете концепции «тропы зависимости»[161], предполагающей существование особых «технологических траекторий развития» инновационных систем.

4. Уровень развития научного знания (как в количественном, так и в качественном аспекте) не является залогом быстрых темпов появления и внедрения инноваций. Между продуцированием идеи, ее воплощением в модель и дальнейшей коммерционализацией, инновация проходит длительный и сложный путь. Чаще всего, инновации представляют собой рекурсивный, возвратный процесс, в котором можно выделить множество обратных связей. Отсюда ощущается значительная сложность в структурировании инновационного процесса за рамками линейной модели.

Указанные выше требования к новому содержанию инновационного развития предопределили необходимость перехода к коммуникационным моделям выработки инновационной политики, основанным на генерировании и комбинировании различных знаний, локальных решениях (в противовес бюрократическому универсализму), широком вовлечении в процесс принятия решений негосударственных акторов. Ключевыми элементами таких моделей стали: делиберация и сотрудничество, частно-государственное партнерство, новые сетевые формы политического участия и со-управления,

[161] *Dosi G.* Technological Paradigms and Technological Trajectories. A Suggested Interpretation of the Determinants and Directions of Technical Change // Research Policy №11, 1982. pp. 147-162.

понимаемого как процесс аргументированного диалога между всеми вовлеченными в него стейкхолдерами. Стейкхолдер в данном контексте понимается не только как актор, имеющий непосредственный интерес к процессу принятия решений здесь и сейчас – это также и те акторы, чьи интересы могут лишь косвенно затрагиваться в данный момент или будут затронуты в будущем. Стейкхолдеры разворачивают свои стратегии в общем публичном поле, однако, доминирование определяется не властным ресурсом, а умением аргументировать и отстаивать свою позицию в процессе дискуссии. Управленческий процесс т.о. предполагает наличие диалога и стремление к консенсусу во всех сферах общественного развития. В основе обеспечения эффективности данной модели лежит постоянное продуцирование и циркуляция нового знания, поиск наиболее убедительных аргументов и формирование ценностных ориентаций на инновации. Таким образом, взаимодействующие акторы самостоятельно формируют публичный интерес, который не может быть изначально задан или выявлен кем-то от имени большинства, но выкристаллизовывается в процессе публичного дискурса.

В новых условиях управленческой среды инновационные организации вынуждены целенаправленно разрабатывать методы горизонтальной координации, направленные на взаимное согласование целей, задач и стратегий развития. Такое согласование может быть описано через процесс интеграции, в котором выделяются три уровня:

- Структурная интеграция (встраивание новых элементов в структуру организации или создание кооперативных структур);
- Процессная интеграция (согласование последовательности процессов и операций в соответствии с общей перспективой развития);
- Взаимная интеграция или сотрудничество (обеспечение взаимопонимания и выработки разделяемого другими знания).

С позиций обеспечения открытого процесса инновационного развития именно взаимная интеграция позволяет добиться наибольшей эффективности совместной деятельности, в то время как структурная интеграция направлена на редукцию неопределенности, а процессная на устранение разногласий в коммуникационном процессе. Взаимная интеграция предполагает добровольное участие, общность целей и коллективную ответственность за полученный результат. Благодаря этому, организации – субъекты инновационной деятельности могут стать частью единого целого, национальной или региональной инновационной системы. Институциональное единство, т.е. наличие общих правил игры для участников инновационного процесса, позволяет обеспечить взаимное согласие на более или менее длительный срок.

Устойчивая системная интеграция требует формирования особой экосистемы инновационного развития, имеющей сложную неиерархическую структуру. Ее основные элементы схематично отображены на рисунке 1.

Рис. 1 Инновационная экосистема сетевого общества

В качестве ключевых внешних факторов такой экосистемы выступают: 1. экономика знания или информациональная экономика, отличающаяся прежде всего тем, что «источник производительности заключается в технологии генерирования знаний, обработки информации и символической коммуникации»[162]; 2. революция в развитии информационно-коммуникативных технологий web 2.0, обеспечившая невиданный ранее уровень дигитализации социальных, политических и экономических отношений; 3. появление нового «сетевого» поколения, получающего основные экономические, коммуникативные, политические навыки в пространстве интернета (достаточно сложно определить универсальные характеристики этого пока еще становящегося поколения, но определенно можно отметить повышенную гражданскую и политическую активность, индивидуализм и стремление к оригинальной самопрезентации, а также открытость к любым новациям); 4. социальные сети (как виртуальные, так и реальные) составившие структурную основу нового сетевого общества.

Интегративный, координирующий характер современной инновационной политики привел к появлению и широкому использованию понятия национальная инновационная система.

Первоначально ключевой новацией концепции национальной инновационной системы являлось признание существенного влияния институционального контекста на содержание, форму и конечную эффективность инновационного процесса в масштабах страны. Основоположники НИС К. Фримен, Б. Лундвал, Р. Нельсон и др. прямо определяли инновационную систему как «сеть институтов» (К. Фримен), «набор различных институтов» (С. Меткалф) или «комплекс институтов» (Р. Нельсон), взаимодействие которых определяет специфику инновационного развития того или иного государства. Однако в условиях

[162] *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 201.

информациональной экономики и сетевого общества необходимо скорректировать понимание инновационной системы, сделав акцент на ее динамических характеристиках, а именно институциональном изменении и развитии. Т.е. собственно национальная инновационная система представляется не только как рамка или комплекс институциональных условий, но, скорее, как источник инновационной активности, определяющий и, одновременно, определяемый инновационным потенциалом страны. В этом смысле национальная инновационная система может быть определена как сложная динамическая система институтов и ценностных установок, обеспечивающая гибкие сетевые кроссекторальные связи между всеми участниками процесса продуцирования, коммерционализации и распространения инноваций.

Принципиально важным при этом является актуализация четырех параметров национальной инновационной системы: 1. Разнообразие знания, 2. Интенсивность коммуникаций, 3. Социальный капитал, 4. Свободный обмен ресурсами между сферами образования, науки и бизнеса.

Как уже было отмечено выше, современные представления об инновационном процессе исходят из предпосылки, что инновации как новое знание продуцируются посредством интенсивного обмена и комбинирования уже известного знания. При условии чрезвычайно узкой специализации продуцирующих инновации акторов (исследователей, предпринимателей, менеджеров) трудно ожидать эффективной реализации как первого, так и второго в голове одного актора или в границах одной организации. Требуется сотрудничество нескольких экспертов, обменивающихся, комбинирующих свои узкоспециальные наборы знаний в более универсальный набор разделяемого другими знания. В этом смысле сотрудничество является первым условием эффективной деятельности по продуцированию нового знания в современных условиях. Вторым условием является наличие общего языка или когнитивной базы, делающей возможным процесс появления разделяемого другими нового знания. Это, с одной стороны, актуализирует

коммуникационный аспект координации инновационной деятельности, а с другой, требует значительных усилий в сфере политики образования по установлению общей когнитивной перспективы и разделяемых всеми смыслов. Вполне очевидно, что чем более различными наборами знаний обладают субъекты инновационной деятельности, тем сложнее налаживать между ними коммуникацию и, наоборот, чем ближе их когнитивные перспективы, тем проще формирование разделяемого другими знания. Однако новизна создаваемого знания находиться скорее в обратной зависимости к различиям в наборах обладаемых знаний. Нахапит и Гошэл[163] определили эту зависимость в виде перевернутой буквы U, где вершина приходится на средний уровень разнообразия знаний, обеспечивающий оптимальный размер издержек на обеспечение коммуникаций и выработку разделяемого другими знания.

Следующий параметр открытой инновационной модели – социальный капитал, определяется как совокупность реальных и потенциальных ресурсов, заложенных и, соответственно, могущих быть извлеченным из сетевых взаимосвязей, образуемых как отдельными акторами, так и социальными общностями. Социальный капитал вбирает в себя сети и социальные активы, которые мобилизуются через эти сети. В контексте инноваций социальный капитал может быть рассмотрен в трех взаимосвязанных аспектах: структурном, когнитивном и деятельностном.

Структурный аспект включает в себя количество и конфигурацию социальных связей. Эти параметры оказывают существенное влияние на разнообразие знаний, включаемых в процесс продуцирования инноваций.

Когнитивный аспект актуализирует разработку общего (разделяемого другими) языка и общей структуры познания, определяющих эффективность и интенсивность коммуникаций между носителями различных наборов знаний. Наконец, деятельностный аспект социального капитала

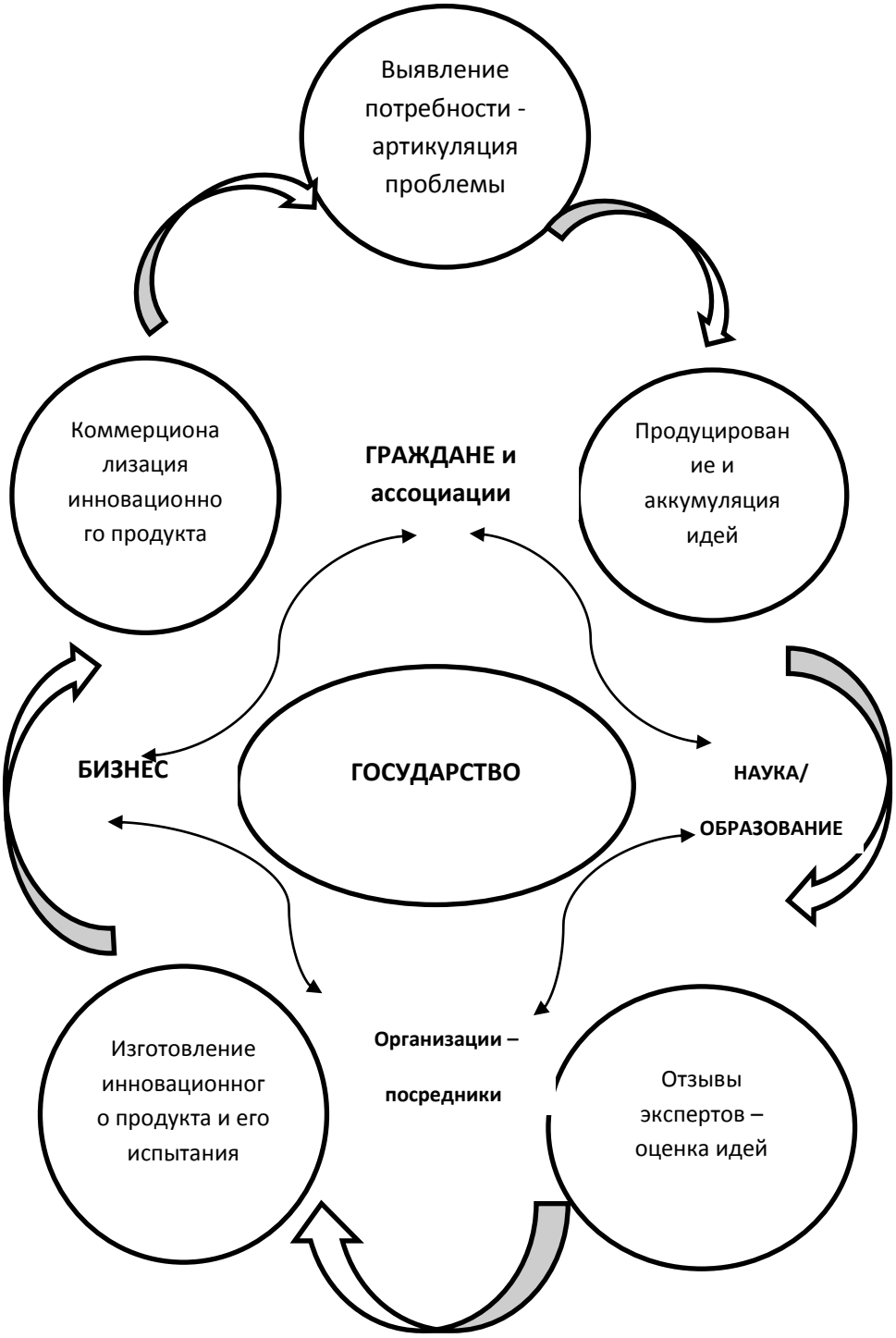
[163] *Nahapiet J., Ghoshal S.* Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage // Academy of Management Review, Vol. 23, No.2, 1998. pp. 242-266.

актуализирует значение доверия, социальной идентичности и норм поведения, которые влияют на доступ к различным источникам комплементарного знания и мотивацию людей обмениваться этими новыми знаниями.

Таким образом, в целом социальный капитал определяет результат инновационного процесса посредством снижения риска когнитивного диссонанса и развития у агентов инновационной деятельности комбинаторных способностей и социальной гибкости.

Однако возникновение нового знания, т.е. собственно, изобретение еще не является инновацией. Для того, чтобы стать ею, оно нуждается в коммерционализации, появлении рыночного продукта, а это в свою очередь требует запуска механизмов формирования потребностей в таковом и, соответственно, объединения ресурсов непосредственных инноваторов, бизнеса и системы образования, способствующей формированию инновационных установок и объясняющей новые возможности и последствия использования предлагаемых инноваций. Соответственно, эти сферы и их агенты должны быть интегрированы на более высоком уровне и требуют внешней координации, которую может и должно обеспечить государство. При этом, подчеркнем, что роль государства не ограничивается исключительно арбитражными функциями, как это было в рыночной модели, и ни перерастает в прямое администрирование процесса инновационного развития. Оно, как показано на рисунке 1, является ядром системы координации инновационного развития.

Рис. 2 Координационная модель инновационной политики.



Внешний круг, представленной на рисунке модели является схематичным изображением функциональных взаимодействий между акторами инновационного процесса, принадлежащими к различным сферам (образованию, науке, бизнесу или гражданскому обществу), выстроенных в соответствии с основными этапами инновационного цикла. Внутренний – координируемое государством пространство взаимодействий, заполняющее лакуны, не перекрываемые механизмами самоорганизации. Правая половина схемы преимущественно связана с решением методами внешней координации проблемы когнитивного рассогласования агентов инноваций и институциональной недостаточности, порождающей проблему неопределенности и высоких издержек взаимодействий. Левая половина отражает организационно-деятельностный аспект, связанный с обеспечением коммуникации и сотрудничества в процессе производства и коммерционализации инновационной продукции.

В рамках координационной модели инновационной политики ключевую роль наряду с государством играют посреднические структуры, обеспечивающие межсекторное инновационное сотрудничество. Это т.н. Open Innovation Accelerators – организации-акселераторы инновационного процесса, занимающиеся поиском центров знания, устанавливающие устойчивые связи между несвязанными или слабо связанными друг с другом центрами знания, а также обеспечивающие стратегическое планирование инновационного развития. Технологическую инфраструктуру инновационной экосистемы составляют открытые инновационные платформы или хабы, представляющие собой виртуальные системы, объединяющие различные инструменты по поиску контрагентов, постановке инновационных задач, распространению лучших решений, заключению формальных договоров, передаче концепций решений. Примеров успешных инновационных платформ на сегодняшний день накопилось уже не мало. В США их создание было закреплено в программе инновационного развития Б. Обамы, представленной в 2011 г., и стало ядром государственной

инновационной политики на ближайшую перспективу. Наибольший интерес представляет созданная Массачусетским технологическим университетом платформа международного здравоохранения, объединившая усилия исследователей и предпринимателей США, Гондураса, Никарагуа, Перу, Индии, Пакистана и др. Платформа обеспечивает процесс ускоренной разработки продукции (accelerated product development) в условиях широкого кроссграничного сотрудничества, что дает возможность оценки разрабатываемых инноваций, проведение совместных клинических испытаний, аккумуляции ресурсов.

В Великобритании еще в 2004 г. был учрежден Совет по вопросам технологической стратегии, одной из ключевых задач которого стала разработка технологических платформ. К настоящему времени разработаны четыре технологические платформы по ключевым блокам инновационного развития. Это – экологическая платформа, целью которой является снижение выбросов углекислого газ в атмосферу и строительство зданий с минимальным воздействием на окружающую среду, платформа повышения качества жизни (assisting living), платформа, нацеленная на развитие интеллектуальных транспортных систем, платформа по разработке инноваций в сфере безопасности виртуальных сетей. Разработку технологических платформы на наднациональном уровне осуществляет Европейский Союз. Основным центром, продуцирующим их в рамках ЕС, является созданный в 2010 г. Европейский институт инноваций и технологий. Данным институтом была разработана концепция сообществ знания (knowledge and innovation communities), которая расширяет функционал технологических платформ, вводя в них значительную социальную компоненту и обеспечивая взаимодействие более широкого круга акторов, нежели исследовательские центры и предприниматели. К 2010 г. Европейский институт инноваций и технологий учредил три таких сообщества: сообщество возобновляемых источников энергии, экологическое сообщество и сообщество новых информационно-коммуникативных

технологий. Отличительной характеристикой этих сообществ является базовая задача поиска общеевропейской стратегии инновационного развития и, соответственно, снижение фрагментации инновационного сектора по национальным границам внутри ЕС. Ядро этой стратегии составляют два направления, определенные Европейским советом по конкурентоспособности в 2008 г.: создание благоприятной инновационной среды (экосистемы инновационного развития) и сокращение препятствий выхода европейских компаний и инновационных центров на международные рынки.

Подводя промежуточный итог, определим ключевые функции, которые должно выполнять государство в рамках координационной модели:

- институциональное и организационное обеспечение процесса сотрудничества представителей различных сфер, задействованных в инновационном процессе. Эта функция реализуется посредством создания необходимой нормативной базы, учреждения или ресурсного стимулирования деятельности организаций посредников или акселераторов инновационной деятельности, различных форм стимулирования эффективного международного сотрудничества (снятие институциональных и, возможно, культурно-идеологических барьеров);

- создание необходимой технологической инфраструктуры в масштабах государства и выравнивание технологических условий инновационной деятельности на уровне отдельных регионов и муниципалитетов (современные виды проводной и беспроводной связи, достаточное количество публичных точек доступа в интернет, наличие общедоступных баз данных и пр.);

- формирование виртуальных систем обмена передовым опытом (бенчмаркинга) организации и регулирования инновационного процесса, создание открытых баз данных по инновациям (в отраслевом и территориальном срезах), а также стимулирование участия бизнеса в работе такого рода систем;

- разработка образовательной политики, во-первых, соответствующей задачам и целям инновационного развития (т.е. направленной на формирование инновационных установок в обществе, разработку и научение новым методам поиска, обработки и анализа информации, трансляцию мирового и отечественного опыта инновационного развития и т.д.), во-вторых, нацеленной на решение задачи преодоления когнитивного рассогласования в ходе продуцирования нового знания.

Частными задачами координационной инновационной политики являются:

- создание и инвестирование ресурсов в инновационные платформы развития для обеспечения постоянной беспрепятственной коммуникации между участниками инновационного процесса;

- концентрация ресурсов на поддержке сетей инноваторов (активно обменивающихся результатами НИОКР и использующих сети для оптимизации маркетинга продукции), которые замещают сегодня традиционные территориальные кластеры;

- содействие развитию совместных инноваций, как новой формы государственно-частного партнерства, посредством расширения сфер и масштабов деятельности различного рода объединений и ассоциаций субъектов инновационной деятельности.

Является ли координационная модель инновационной политики универсальной – открытый вопрос. Процессы координации и сотрудничества слишком чувствительны к таким не политическим и не рыночным факторам как организационная и управленческая культура, основанным на определенных наборах ценностей, зависящих от уровня доверия в обществе в целом. Поэтому, например, общества с высоким уровнем доверия и низким уровнем гетерогенности организационной культуры, такие как

Япония или Южная Корея[164], демонстрируют значительно меньшую потребность в серьезных координационных усилиях, нежели общества со сравнительно низким уровне доверия (как, например, США)[165]. Первые реализуют скорее кооперативную или смешанную (координационно-кооперативную) модель, в которой государство скорее ограничивается мерами институционального дизайна инновационного процесса.

В целом, это означает, что существует национальная или, как минимум региональная (в масштабах географического региона (например, Скандинавия) или группы близких в культурно-историческом и институциональном отношении стран (англо-саксонские государства) специфика координационной модели инновационной политики и инновационного развития, которая будет подробно проанализирована нами в последствии, на примере североевропейского варианта координационной модели инновационной политики.

3.2 Коммуникативная эффективность инновационной политики в условиях сетевого общества

Процессы глобализации экономики и управления, возросшая до невиданного ранее уровня конкуренция национальных и региональных экономических систем, череда серьезных экономических кризисов превратили современную нам эпоху в эпоху эффективности, отодвинув на второй план вопросы солидарности и справедливости, этики и морали. С одной стороны, это отражает почти повсеместное доминирование с конца XX века в сфере социального и политического управления технократов-менеджеров и, в целом, процесс экономизации данной сферы, но с другой, все острее требует разобраться с тем, что же такое эффективность в современной политике и управлении и с помощью каких параметров она должна оцениваться. В рамках данного исследования нашей частной задачей

[164] *Casson M.* Enterprise and Competitiveness: A Systems View of International Business, Oxford, England: Clarendon Press. 1990.
[165] *Там же.*

будет анализ эффективности инновационной политики с позиций современной методологии политической и административной науки, с учетом особенностей внешней среды управления, обусловленных вызовами сетевого общества и экономики знания.

Прежде всего, необходимо подчеркнуть, что понятие «эффективность» чрезвычайно многозначно. Даже поверхностный анализ западной литературы выявляет проблему множественности значений данного термина и, в некоторых случаях, серьезные затруднения с его дословным переводом на русский язык.

Так, в англоязычных источниках можно обнаружить не менее четырех трактовок понятия «эффективность». Это: *efficiency, effectiveness, efficiacy, performance*. Термин «*efficiency»* обычно переводится на русский язык как «результативность» или «экономическая эффективность». Он означает «соотношение полезного результата (эффекта) и объема использованных или затраченных для этого ресурсов, выражающее степень целесообразности и рациональности произведенных расходов»[166]. «*Efficacy»* – понятие, достаточно близкое по значению к экономической эффективности, но все же имеющее организационно-технический оттенок. Оно обозначает оценку способности аппарата управления рационально использовать ресурсы для достижения заданных целей в срок и не превышая предписанный лимит ресурсов. «*Effectiveness»* – это эффективность, в которой акцент сделан на сочетании оценки затратности реализуемых решений и достигнутых с помощью данных решений результатов. И, наконец, понятие – «*performance»* обозначает комплекс оценочных параметров, по которым можно проанализировать качество государственного управления в совокупности различных аспектов: социального, экономического, политического и менеджериального. Определим его как качественную мультикритериальную характеристику политико-административного

[166] *Курочкин А. В.* Эффективность государственного управления // Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб.: изд-во СПбГУ, 2000.

управления, основанную на принципах эффективности нового публичного менеджмента: высоком качестве услуг, конкурентоспособности административных структур, экономичности процесса управления[167].

Данная многозначность термина «эффективность» представляется не случайной. В первую очередь, она обусловлена развитием методологического аппарата теории государственного управления, когда одна доминирующая научная школа или теоретический подход сменял другой, дополняя, а иногда и существенно корректируя представления об эффективности политики и управления.

Развитие методологии государственного управления в течении XX века значительно обогатило наши знания о том, какие методы и инструменты управления считать эффективными, как должна быть спроектирована оптимальная управленческая структура и т.д. Если вкратце проанализировать этот процесс, то можно отметить следующие важные вехи в развитии представлений об эффективности государственного управления.

В рамках «классической школы» управления (Ф. Тэйлор, А. Файоль, Д. Гьюлик и др.) *эффективность* определялась преимущественно как «достижение формальных целей, заранее установленными методами в конкретные сроки»[168]. Однако такой механистический подход к концептуализации понятия «эффективность» предполагал, что цели организации четко установлены и измеряемы и для достижения этих целей используются стандартные методы. Данный подход оказался уместен лишь для анализа эффективности сравнительно простых организационных структур, персонал которых подчинен конкретным правилам и выполняет простые рутинные операции. Не случайно он получил распространение в условиях расцвета конвейерного производства в начале XX века[169].

---

[167] *Курочкин А. В*. Эффективность государственного управления//Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000.
[168] *Taylor F.* Principles of Scientific Management. — Harper: New York, 1911. P.15.
[169] *Курочкин А. В.* Эффективность государственного управления//Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000.

Известный представитель американской административной науки Дуайт Уалдо прямо указывал на детерминацию роста всеобщего интереса к феномену эффективности процессом перехода от условий деятельности организаций XIX в. к условиям деятельности организаций XX в.: «На стыке веков, однако, стало очевидно, что мораль, несмотря на всю желательность, недостаточна. Демократия должна быть состоятельной, активной. Гражданам следует быть активными и бдительными. Государственная машина не должна терять время, деньги и энергию. Расточительное использование наших ресурсов следует исправлять. Если наши благие намерения терпят крах из-за неэффективности, тогда, следовательно, неэффективность и есть главный порок»[170].

Лауреат Нобелевской премии по экономике Г. Саймон также отмечал, что эффективность, является «modus operendi организации» и часто используется как виртуальный синоним понятия «рациональность». Отсюда, основной задачей административной теории становится поиск того, «каким образом организация должна быть сконструирована, чтобы выполнять работу эффективно»[171]. Данный подход предполагал в качестве основных методов достижения эффективного функционирования организации формализованные распоряжения, приказы, инструкции, направленные на рационализацию деятельности персонала. Сужая базу для непредсказуемых, случайных действий индивидов, директивный способ управления, по мнению приверженцев технократического, или механистического, подхода, позволял наилучшим образом производить количественную рационализацию, облегчая тем самым процесс измерения эффективности, который осуществлялся с помощью простых показателей в системе затрат/выпуска[172]. Но при этом социальное качество организационных изменений, их влияние на внутри и межорганизационные коммуникации оставалось за бортом исследований.

---

[170] *Waldo D.* Public Administration // International Encyclopedia of the Social Science/ D. Sills (ed.) Vol. 13, New York, 1968. p. 145-150., P.145.
[171] *Simon H.* The proverbs of administration // Public administration review. № 6. 1946. p.53-67., P. 64
[172] *Курочкин А. В.* Эффективность государственного управления // Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000.

«Школа человеческих отношений», ознаменовавшая следующий этап в развитии административной теории, отвергла механистическое понимание эффективности, как слишком упрощенное и не соответствующее практике. Эффективность трактуется здесь как сложное, комплексное явление, оцениваемое по целому ряду критериев: степени удовлетворения персонала организации своей работой и ее результатами, психологическому климату в коллективе, уровню текучести кадров, мотивации персонала и др. В этом случае к условиям эффективности (кроме лояльности, подчинения и четкого знания процедуры выполнения операций) стало относится осознанное удовлетворение работой и условиями труда, межличностными отношениями, сложившимися в коллективе. Иными словами, в концепцию эффективности управления в рамках «поведенческого» подхода были включены социально-психологические факторы и оценка неформальных связей внутри организации.

Кибернетический, а позднее и синергетический подход, составившие основу общесистемной теории управления, сделали это понятие еще более сложным, постаравшись избежать как ориентации на предпосылку максимизации полезности отдельных субъектов, так и структурного детерминизма. Ключевым принципом данных методологий стало признание открытости и сложности современных организаций, их активного взаимодействия с внешней средой, за счет включения механизмов положительной и отрицательной обратной связи. Иными словами, они отвергли как простоту, закрытость и линейность развития организаций, присущую механистическим моделям, так и индивидуализм, атомистичность и чрезмерный психологизм, характерные для теоретических разработок представителей школы человеческих отношений.

Таким образом, новый системный показатель эффективности стал еще более сложным, включающим в себя как исторические (зависимость от условий генезиса системы), психологические (мотивационные), рыночные (ориентация на максимизацию собственной полезности), так и структурно-

институциональные компоненты. Он приобрел отчетливо мультикритериальный характер, что в целом соответствует сложившейся ситуации в административной науке, где на сегодняшний день отсутствует доминирующий теоретический подход или концепция, а большинство исследований строятся на междисциплинарной основе.

В результате система новых условий эффективности управленческой деятельности, к которым, в частности относятся:

- актуализация «чувствительности» к начальным условиям, заключающаяся в выделении особенного в процессе генезиса организации и ее развития (наибольшее внимание уделяется «личной» истории организации);
- необходимость отказа от искусственного навязывания направлений развития сложноорганизованных систем;
- определение эффективности процесса управления посредством анализа качественного распределения управленческого воздействия (конфигурации административного воздействия), а не через оценку затраченных ресурсов;
- актуализация значения механизмов положительной обратной связи, приводящих к т.н. «режимам с обострением»;
- учет в управленческой деятельности множественности потенциальных сценариев развития сложноорганизованных систем (для эффективного управления принципиально важно учитывать максимальное количество такого рода сценариев или моделей).

Как видно из вышеизложенного материала, проблема концептуализации понятия эффективности государственной политики и управления оказалась гораздо более сложной, нежели проблема определения и оценки эффективности в сфере экономической деятельности. Это объясняется, прежде всего, отсутствием универсального и объективного оценочного механизма работы системы государственного управления. В

частном секторе экономики в качестве такового выступают цены, устанавливаемые в ходе свободного рыночного обмена, а основным критерием эффективности работы фирмы является, соответственно, ее прибыль.

Однако первый же опыт реализации менеджериальных стратегий вызвал множество дискуссий о перспективах государственного управления как особого социально-политического института, поскольку он в ходе этих реформ был, по сути, подменен сервисной службой с неясной легитимностью, степенью ответственности и подотчетности населению. В контексте ориентированных на рынок реформ гражданин превратился в потребителя, а представитель государственной власти – в менеджера сферы услуг. Западные исследователи оценивают это явление, с одной стороны, как кризис традиционных институтов либеральной демократии, а с другой – как объективно существующее противоречие между экономической эффективностью (efficiency) и демократией.

Помимо процесса развития теории государственного управления на трактовку эффективности, безусловно, оказали и те кардинальные изменения, которые претерпела внешняя среда управления.

Трансформация социокультурной, политической и экономической реальности в течение последних 20-30 лет значительно скорректировала наши представления об эффективном государственном управлении и политике. Как уже отмечалось в первой главе, данные изменения чаще всего описываются в рамках методологии постиндустриализма с помощью терминов: технологическая революция, сетевое общество, информационная экономика, глобализация, и характеризуются ростом нестабильности и дезинтеграцией социальных систем, непредсказуемостью и чрезвычайной сложностью развертывания экономических процессов, проблемами социальной идентичности, смешением и исключительным многообразием культурных течений.

В этих условиях ключевой составляющей эффективного процесса выработки политики становятся коммуникационные способности или коммуникационная успешность

Коммуникация и координация коммуникаций представляются не просто важными, а ключевыми процессами современного социального и политического управления, поэтому представляется уместным ввести в качестве основной оценочной категории процесса выработки и реализации инновационной политики понятие «*коммуникативная эффективность*».

Под *коммуникативной эффективностью*[173] мы будем понимать функцию минимизации транзакционных издержек, рассматриваемых здесь в более широком значении, как издержки обеспечения беспрепятственных коммуникаций в процессе социальных, политических и экономических обменов.

Предложенный подход к концептуализации понятия коммуникативная эффективность строится на следующих основных предпосылках:

1. Коммуникативная эффективность государственного управления состоит в минимизации политической неопределенности на макроуровне, предложении ясных «правил игры» для всех контрагентов и контроле за их исполнением;

2. Коммуникативная эффективность напрямую зависит от координационного потенциала государства, определяемого как «способность эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия»[174] (важно отметить, что речь здесь идет не о количественном увеличении бюрократической, военной или полицейской мощи государства, а о поиске новых со-общественных способов реализации задач государственного управления);

---

[173] Понятие коммуникативная эффективность встречается в литературе, однако в большинстве источников под ним понимается то, насколько точно носитель информации передает смысл сообщения, заложенный его отправителем. Соответственно, применение этого определения ограничивается сферами PR и рекламы.

[174] *Государство в меняющемся мире* (Отчет о мировом развитии – 1997 г.) / Пер. с англ. М.: Прайм-ТАСС, 1997, с.16.

3. В качестве основного способа повышения координационного потенциала государства выступает создание оптимальной институциональной базы, проясняющей социальные, политические и экономические взаимодействия акторов, а также обеспечивающей равноправность и справедливость таких взаимодействий.

С другой стороны, необходимо подчеркнуть, что данный термин базируется на методологических принципах, близких к концепции коммуникативного действия и коммуникативной рациональности Ю. Хабермаса, исходящей, как известно, из новой интерпретации самого акта коммуникации: не как однонаправленной передачи информации от субъекта А к субъекту Б, а как равноправного дискурсивного диалога, в ходе которого обе стороны должны стремиться к достижению рационального консенсуса, т.е. преодолению субъективных позиций и интересов в пользу рационально обоснованного и принимаемого обеими сторонами согласия. Исходным постулатом для концепции коммуникативной рациональности становится т.о. разделяемое всеми сторонами положение о том, что достижение рационально мотивированного понимания в принципе возможно.

Именно в ориентации на нахождение взаимопонимания между разными социальными субъектами, а не в абсолютизации личного успеха Юрген Хабермас усматривал принципиальное отличие коммуникативного действия от всех прочих видов социального действия. Подлинное коммуникативное действие отличается от других тем, что оно выступает механизмом сохранения или обновления консенсуса как основного фактора солидарности и стабильности общества. Это означает, что социальные процессы (процессы интеграции, социализации, институциализации) с необходимостью протекают в проинтерпретированной культурно-коммуникативной сфере. Каждое действие индивида в обществе сопровождается сопоставлением возникающих смыслов и смыслов, уже зафиксированных в культуре. Коммуникация представляет собой смысловое

воссоздание общества. Семантическое структурирование социальной системы обеспечивает необходимую связанность, а через нее и целостность этого общества[175].

Важным дополнением к теории коммуникативного действия в аспекте оценки эффективности механизма координации взаимодействий, представляется идея о множественности «миров» или ценностных порядков, структурирующих коммуникацию людей. Она нашла наиболее полное отражение в работах французских неоинституционалистов, представителей теории соглашений: Л. Тевено, Л. Болтянски, О. Фаворо, Э. Кьяпелло и др.

Эти «миры» представляют собой совокупность формальных и неформальных норм (последним уделяется преимущественное внимание), составляющих «правила игры, по которым осуществляется взаимодействие между людьми в той или иной сфере их деятельности»[176]. Всего французские неоинституционалисты выделили семь таких «миров»: рыночный, индустриальный, традиционный, гражданский, мир общественного мнения, экологический мир и, наконец, мир вдохновения и творческой деятельности, отмечая при этом, что данный список может быть изменен и дополнен.

Указанные миры дифференцированы по присущим им способам действий и объектам, вокруг которых они строятся.

1) Для мира вдохновения характерным способом деятельности является творчество, мечтание, озарение. Этот мир в наименьшей степени ориентирован на других, а его главными объектами являются художественные произведения и сами творцы, стремящиеся установить прямую связь с целостностью (Богом, искусством и пр.);

2) Домашний мир базируется на иерархии доверия, а также личной зависимости и близости. Место человека в этом мире определяется его положением в иерархии зависимостей, которая и формирует его авторитет.

---

[175] *Курочкин А.В., Шерстобитов А.С.* Политика и государственное управление в условиях сетевого общества. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2012.

[176] *Олейник А. Н.* В поисках институциональной теории переходного общества // Вопросы экономики. 1997. №10, С.61.

Объекты домашнего мира: мнения, дары, титулы передаваемые по наследству. Наиболее характерный способ действий – воспитание;

3) Гражданский мир базируется на волеизъявлении и ценностях группы (ассоциаций, профессиональных сообществ и пр.), которые и выступают его основными субъектами. Объекты его, обычно не материальны – законы, кодексы, процедуры. Отличительными качествами гражданского мира являются официальность и строгое следование установленной в группе процедуре. Основная форма действия – мобилизация на коллективные действия;

4) Мир мнения основан на выборе в качестве основной ценности общественного признания, как результирующей мнений множества других людей. Ключевые объекты данного мира: мнения других людей, а мера ценности — общественное признание человека и его деятельности;

5) Рыночный мир базируется на норме свободного, безличного рыночного обмена. Субъекты его – это покупатели и продавцы, не связанные личными привязанностями или служебными отношениями. Источником информации являются цены. Основной род деятельности – обмены товарам и услугами в условиях конкурентного предложения, а ключевая цель – максимизация индивидом собственной полезности, за счет удовлетворения потребностей других людей;

6) Индустриальный мир, как следует из его названия, охватывает производственные отношения, связанные с планированием, технологическим обеспечением и непосредственно материальным производством. В рамках индустриального мира идет постоянный поиск согласия между людьми и требованиями стандартов и технологий. Его ценностные основания: точность соблюдения стандартов, высокий профессионализм и экономическая эффективность (результативность, производительность).

7) Традиционный мир основан на подчинении традиции и принципу старшинства. Его ценностные основания и источники информации: обычаи и

традиции, воспроизводящие определенную модель общественных отношений[177].

Основной задачей исследователя становится, таким образом, поиск общего основания, исходя из которого, можно было бы интерпретировать принимаемые решения, сделать их понятными и легитимными в контексте различных ценностных порядков. Для её решения в качестве специального понятия вводится термин «интерпретативная рациональность», обозначающий «способность к сохранению согласованного характера действий через выработку понятных для всех участников трансакции ориентиров»[178]. Интерпретативная рациональность становится, таким образом, основанием для обеспечения эффективной координации взаимодействий и, следовательно, повышения коммуникативной эффективности. Эта же задача является ключевой и для обеспечения когнитивного согласия в ходе процесса продуцирования нового знания.

Как справедливо отмечает Лоран Тевено, в условиях современного общества, отличающегося исключительной нестабильностью, неопределенностью траекторий развития, требуется такое понятие координации, которое актуализирует не стабильный и воспроизводящийся порядок, а динамичный процесс достижения консенсуса в данный конкретный момент времени, в данном месте. Кроме того, оно должно отвечать требованию сосуществования разнообразных способов координации. Т.о. теория согласований в первую очередь нацелена на поиск «множества способов «вовлеченности», каждый из которых подразумевает особый когнитивный формат…особый тип интерпретации окружающей природной среды и артефактов»[179].

---

[177] *Олейник А. Н.* В поисках институциональной теории переходного общества // Вопросы экономики. 1997. №10. С.60.
[178] *Там же*, С.60.
[179] *Тевено Л.* Организационная комплексность: конвенции координации и композиция экономических образований // Западная экономическая социология: Хрестоматия современной классики. — М.: РОССПЭН, 2004, С.255.

С позиций данного подхода организации любого рода рассматриваются как «сложные образования, созданные специально для достижения компромисса»[180]. Соответственно, «члены организаций вовлечены в различные способы координации в зависимости от конфигурации ситуации, в которой они находятся»[181]. Т.о. организационный порядок носит динамический и ситуативный характер. Например, в частной сфере, где наиболее распространенным видом организации является фирма, она представляет собой, прежде всего, динамический компромисс между рыночным и индустриальным миром

В ситуации оценивания мы постоянно сталкиваемся с проблемой несогласованности исходных позиций (когнитивных оснований) интерпретаторов того или иного события, процесса или результата. В политике и государственном управлении такая несогласованность встречается, пожалуй, даже чаще, чем в других сферах общественной жизни, и проблема координации стоит, соответственно, более остро. Примеров парадоксально противоречивого истолкования одного и того же политического решения достаточно много. Например, британский исследователь Доббин отмечал тот факт, что «выравнивание цен в Америке трактовалось как неудача политики стимулирования конкуренции, а в Великобритании – как успех политики, нацеленной на стабилизацию промышленности»[182].

Весьма показателен в этом смысле пример широкой дискуссии относительно применения рыночных методов управления в государственном секторе и уровня конкурентоспособности государственных услуг. Ее апогей, как известно, пришелся на конец 1990 ых-начало 2000 ых годов в связи с широким распространением методов нового публичного менеджмента и маркетизацией общественного сектора в целом. Л. Тевено достаточно точно

---

[180] *Там же,* С.260.
[181] *Там же,* С.261.
[182] *Dobbin F.* Forging Industrial Policy: The United States, Britain and France in the Railway Age. Cambridge: Cambridge University Press, 1994 , p.124.

структурирует и исследует данный процесс, который «проходит через два этапа: сначала некое общее благо дискредитируется и объявляется частным благом (изобличается его фальшивая ценность); затем из другого порядка обоснования извлекается иное общее благо и объявляется ценностью (демонстрируется его истинная ценность). В результате этого процесса ситуация переворачивается с ног на голову, и мы попадаем в другой мир: так называемый «гражданин» оказывается всего-навсего совокупностью клиентов с частными интересами, или, аналогично, так называемый «клиент» на деле оказывается гражданином, наделенным правом пользоваться открытыми для всех общественными услугами»[183]. Фиаско неолиберального курса, определенно настаивавшего на распространении рыночной координации за пределами собственно рынка хорошо объяснимо неизбежным возникновением конфликта с другими типами ценностей или когнитивными основаниями. Чем более широко пытались распространить ценности рыночного мира, тем большее количество конфликтов возникало, и тем острее становились противоречия между когнитивными основаниями координации.

То же самое справедливо и для попыток установления в качестве доминирующего ценностного порядка индустриального (технико-бюрократического) или гражданского мира, который чаще всего ассоциируется с идеологией этатизма. Проблема согласования интерпретаций чрезвычайно актуальна для инновационного процесса, поскольку продуцирование и распространение нового знания связано с преодолением когнитивного диссонанса и поиском общих ценностных оснований.

Использование в качестве основного параметра оценки коммуникационной эффективности величины трансакционных издержек не случайно. Для современных постиндустриальных обществ вопрос

[183] *Тевено Л.* Организационная комплексность: конвенции координации и композиция экономических образований // Западная экономическая социология: Хрестоматия современной классики. — М.: РОССПЭН, 2004, С.262.

возрастания транзакционных издержек стоит достаточно остро, так как их динамика определяется ростом сложности контрактных отношений, углублением разделения труда, увеличением количества инноваций. Не менее (а пожалуй, даже более) актуален он для так называемых переходных обществ, в особенности для России и стран бывшего СССР. Здесь рост транзакционных издержек определяется также и дополнительными причинами: потерей ориентиров социального взаимодействия; сравнительно низким уровнем доверия к правительству, политикам, деловым партнерам; недостаточно развитой системой обратной связи государства и гражданского общества и т.д.). С другой стороны, транзакционные издержки представляют собой хорошо измеримую систему параметров, позволяющую нам проводить сравнительные исследования эффективности различных форм и инструментов координации взаимодействий в сфере государственного управления и политики.

Признание «небесплатности» процесса взаимодействия между людьми позволило совершенно по-новому осветить природу социально-политической и экономической реальности: «Без понятия транзакционных издержек, которое по большей части отсутствует в современной экономической теории, невозможно понять, как работает экономическая система, продуктивно проанализировать целый ряд возникающих в ней проблем, а также получить основу для выработки политических рекомендаций»[184].

Американские исследователи П. Милгром и Дж. Робертс определяя данное понятие, дают ему еще более широкую трактовку: «Транзакционные издержки охватывают издержки принятия решений, выработки планов и организации предстоящей деятельности, ведения переговоров о ее содержании и условиях, когда в деловые отношения вступают двое или более участников; издержки по изменению планов, пересмотру условий сделки и разрешению спорных вопросов, когда это диктуется изменившимися

[184] *Шаститко А. Е.* Внешние эффекты и транзакционные издержки. М.: ТЕИС, 1997, С. 70.

обстоятельствами; издержки обеспечения того, чтобы участники соблюдали достигнутые договоренности.

Транзакционные издержки включают также любые потери, возникающие вследствие неэффективности совместных решений, планов, заключаемых договоров и созданных структур; неэффективных реакций на изменившиеся условия; неэффективной защиты соглашений. Т.о., они включают все, что, так или иначе, отражается на сравнительной работоспособности различных способов распределения ресурсов и организации производственной деятельности»[185]. Расширительное толкование транзакционных издержек с одной стороны, конечно, затрудняет их выявление и подсчет, но с другой, дает нам полное право использовать данный термин при исследовании неэкономических обменов в политике и государственном управлении.

Для того, чтобы упорядочить понимание того, что на практике представляют собой транзакционные издержки процесса координации взаимодействий можно предложить следующую их типологию:

1. Издержки поиска информации о потенциальном партнере, о ситуации на рынке, а также потери, связанные с неполнотой и несовершенством приобретаемой информации;
2. Издержки ведения переговоров. Они включают в себя издержки на ведение переговоров об условиях обмена, о выборе формы трансакции и т.д., предваряющие принятие решения;
3. Издержки измерения - включают в себя затраты, необходимые для осуществления измерения качества обмениваемых товаров и услуг;
4. Издержки заключения контрактов – отражают затраты на юридическое или нелегальное оформление сделки;
5. Затраты на контроль выполнения условий сделки и страхование рисков от невыполнения условий сделки;

[185] *Milgrom P., Roberts J.* Bargaining costs, influence costs, and the organization of eco¬nomic activity. II Perspectives on positive political economy. Ed. by J.E. AH and K.A. Shepsle. Cambridge, 1990. P.34.

6. Издержки спецификации и защиты прав собственности (содержание судов, арбитража и т.д.);

8. Расходы на защиту от претензий третьих лиц[186][187].

С позиций транзакционного подхода различные формы организации деятельности людей - это не что иное, как инструменты экономии транзакционных издержек. В этом, по сути, и состоит главная функция любых институционализированных форм координации. Однако различные институты обладают неодинаковой эффективностью с точки зрения экономии транзакционных издержек. В данных конкретных исторических условиях одни структуры проявляют значительно более высокую эффективность, нежели другие. Именно этим свойством, по мнению ряда исследователей транзакционных издержек, и объясняется эволюция организационных структур. Те из них, которые требуют слишком высоких издержек, отмирают, другие, оказывающиеся более экономичными, выживают и получают распространение[188].

Такое же объяснение в работах неоинституционалистов получает и факт сосуществования множества весьма разнообразных, иногда кажущихся просто несовместимыми форм экономической и социальной жизни[189]. Транзакционные издержки неоднородны по своему составу. Поэтому одни формы координации могут обладать преимуществами в экономии издержек одного типа, другие - другого. Каждой форме, как, впрочем, и уровню координации соответствует своя, особая конфигурация транзакционных издержек. Так, рынок сравнительно эффективнее в плане экономии информационных издержек, тогда как административные процедуры обеспечивают сокращение затрат на ведение переговоров, однако,

---

[186] *Олейник А. Н.* В поисках институциональной теории переходного общества // Вопросы экономики. 1997. №10. С. 58-68.

[187] *Шаститко А. Е.* Внешние эффекты и транзакционные издержки. М.: ТЕИС, 1997, С. 69.

[188] *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997, С. 10.

[189] *Шаститко А. Е.* Внешние эффекты и транзакционные издержки. М.: ТЕИС, 1997.

иерархические структуры в свою очередь несут большие потери из-за существования издержек влияния. На внутриорганизационном уровне довольно высока опасность «отлынивания», а на межорганизационном уровне, соответственно, - угроза «вымогательства». Учет этих особенностей в процессе выработки инновационной политики позволяет добиться более эффективного использования различных институциональных форм координации, за счет экономии на специфических для каждой институциональной формы издержках.

При этом сетевые формы координации оказываются эффективнее рынка и административной иерархии по показателю экономии подавляющего большинства транзакционных издержек, поскольку, с одной стороны, они создаются и функционируют как самоорганизующиеся структуры, а с другой, отличаются существенной степенью доверия и солидарности контрагентов.

Проанализируем эвристический потенциал понятия коммуникативная эффективность и возможности использования оценки транзакционных издержек в процессе выработки и внедрения инновационной политики.

В случае, если транзакционные издержки превышают выгоды от заключаемого контракта, либо контрагенты не уверены в собственных выгодах, он, скорее всего, вообще не будет заключен. Иллюстрации этого процесса широко представлены в литературе. Самой известной является дилемма донора, собирающегося сдавать кровь за деньги или бесплатно, описанная О. Уильямсоном. Конечным итогом такого развития событий становится проигрыш общества от не совершаемых сделок. В нашем случае этот проигрыш заключается в отсутствии решений об инновационных разработках и общем снижении инновационной активности организаций как государственного, так и коммерческого сектора.

Для того, чтобы минимизировать описанные выше риски необходимо обеспечить соответствующие институциональные и инфраструктурные условия, которые призваны стать ключевыми элементами программы государственной инновационной политики.

В качестве первого общего инфраструктурного условия выступает обеспечение формирования современной научно-технологической базы в масштабах всего государства. Такая база, с одной стороны является необходимым условием обеспечения сбалансированного уровня технологического развития по отраслям и возможность проведения фундаментальных исследований, с другой, дает необходимый импульс инновационного развития на начальной стадии становления национальной инновационной системы.

К приоритетным формам развития национальной технологической базы, минимизирующим соответствующие транзакционные издержки, относятся:

А) учреждение интегрированных инновационно-технологических центров на базе университетов, обладающих правовыми информационными базами в области патентного права и лицензирования, информационными и иными связями с российскими и зарубежными научно-исследовательскими и образовательными учреждениями, существенным человеческим капиталом, и др;

Б) создание инновационно-производственных комплексов в виде технопарков, технополисов, бизнес-инкубаторов и пр.

Второе условие – это обеспечение эффективного информационно-коммуникационного процесса инновационной деятельности. Обеспечение достаточной информации о контрагентах в инновационном процессе способствует не только снижению транзакционных издержек в ходе заключения контрактов, но и повышению уровня доверия на инновационном рынке в целом, поскольку позволяет заранее отсеивать недобросовестных исполнителей. То же касается и действий конкретных органов государственной и муниципальной власти с точки зрения анализа уровня их коррупционности и профессионализма.

Для решения этой задачи могут быть предложены следующие механизмы:

- Создание открытого банка данных о субъектах разработки инновационных продуктов и технологий;
- Формирование базы потенциальных заказчиков инновационных продуктов;
- Создание базы данных об отечественных и зарубежных инновационных разработках, которая может быть структурирована как в отраслевом разрезе, так и по конкретным инновационным продуктам и технологиям;
- Создание специального ресурса, где были бы представлены данные о маркетинговых организациях, работающих над коммерциализацией наукоемких разработок;
- Формирование базы кадровых ресурсов, востребованных в инновационном процессе по отраслям экономики;
- Обеспечение акторов инновационного процесса информацией о страховых механизмах, работающих с рисками от инновационной деятельности;
- Создание информационной базы бенчмаркинга по имеющимся в каждой отрасли производственным мощностям, способным обеспечить промышленное производство новой продукции;
- Формирование базы потенциальных инвесторов инновационных проектов с четким определением условий такого финансирования.

Третье условие – обеспечение защиты прав собственности на результаты научно-технических разработок со стороны государства. Это важнейшее условие, гарантирующее стабильность контрактов и достаточный уровень доверия к контрагентам. Более того, вряд ли могут возникнуть возражения против тезиса известного экономиста Г. Демсеца о том, что наличие у изобретателя или производителя специфицированных и защищенных прав собственности на новые товары, услуги или технологии, а также результаты их использования выступает основой любой

производительной деятельности, предпосылкой возникновения действенных стимулов к эффективной инновационной деятельности[190].

Однако, несмотря на обширный мировой опыт защиты авторских прав и последующих прав собственности на изобретения, вряд ли найдется государство, способное в полной мере обеспечить эффективную защиту производителей от промышленного шпионажа, воровства технологий третьими странами и т.д. Т.е. здесь можно говорить об обеспечении лишь относительной правовой защищенности участников инновационной деятельности.

Четвертое условие – формирование в масштабах государства системы подготовки и воспроизводства кадрового резерва для управления инновационной деятельностью. Сюда относятся: введение госзаказа на специалистов по инновационному менеджменту, открытие соответствующих образовательных программ в вузах, формирование системы стажировок и практик в инновационных компаниях и научно-исследовательских центрах, целевая подготовка специалистов под конкретные инновационные проекты.

Еще одна проблема, мимо которой нельзя пройти, анализируя транзакционные издержки координации субъектов инновационной деятельности, – это проблема неполноты контрактов в условиях растущих рисков и неопределенности развития. Эти негативные особенности экономики знания были достаточно подробно рассмотрены в первой части исследования, поэтому опустим здесь описание их влияния на экономических агентов и политико-административные процессы. Заметим только, что результатом этого воздействия становится невозможность заключения подробных контрактов, с предельно четким указанием условий и последствий их нарушения. Полные контракты базируются на идеальной модели рынка, в которой все агенты ведут себя рационально, а внешние обстоятельства относительно стабильны. Однако в условиях информациональной экономики, «ввиду запретительно высоких издержек

[190] *Demsetz H.* Toward a theory of property rights II American Economic Review, 1967, v. 57, No. 2.

разработки всеобъемлющих, полных контрактов в результате неучитываемых ex ante обстоятельств возникают самостоятельные проблемы ex post, связанные с повторными переговорами, что соответственно влияет на поведение заинтересованных сторон ex ante»[191]. Т.о. образуется замкнутый круг, ведущий к значительным транзакционным издержкам.

Неполные контракты, с одной стороны являются «способом обеспечения гибкости во взаимоотношениях между экономическими агентами в целях адаптации к непредвиденным изменениям в будущем»[192], но с другой заставляют контрагентов идти на существенные риски и действовать в рамках договорной неформальной модели, действующей здесь и сейчас. Причем, чем выше специфичность вложений в различные виды капитала (основной, человеческий и др.), тем выше риски и потенциальные издержки контрагентов.

В этом случае для заключения и последующей эффективной реализации контрактов ключевое значение имеет специфика среды осуществления инновационной деятельности, определяемая такими факторами как степень зависимости одного контрагента от другого, наличие взаимной выгоды в установлении долгосрочных партнерских отношений, наличие посредника, способного разрешить потенциальный конфликт или спор хозяйствующих субъектов (например, профессиональной ассоциации или саморегулируемой организации), уровень доверия к государственным институтам в целом, публичная оценка производимых государством услуг. Очевидно, что ключевым субъектом формирования такой среды должно стать государство, действующее в рамках ясной и разделяемой участниками инновационного процесса политической стратегии. Здесь также важно обратить внимание на такой аспект этой проблемы как интерпретация общественной или публичной ценности производимых государством благ.

---

[191] *Шаститко А*. Новая институциональная экономическая теория. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2002. С.400.

[192] *Saussier S.* When incomplete contract theory meet transaction cost economics: a test. In: Institutions, Contracts and Organizations: perspectives from New Institutional Eco¬nomics. Ed. By C Menard. Edward Elgar. Cheltenham, UK, 2000. p.349.

Решением экономической проблемы неполноты контрактов и политической проблемы прояснения общественной ценности программы инновационной политики или ее отдельных элементов может стать внедрение различных интегративных форм, объединяющих различных субъектов инновационной деятельности. Здесь речь может идти об: а) интеграции по линии бизнес-наука (между предпринимателем-инноватором, производителем, потребляющим разработанный инновационный продукт, и научно-исследовательским центром), ведущей к взаимопониманию относительно целей инновационной деятельности, перспектив коммерционализации инновационных продуктов, общественном эффекте (ценности) данной разработки; б) интеграции по линии тройственной структуры: бизнеса, образования и науки, обеспечивающей помимо выработки разделяемого всеми акторами понимания целей, задач инновационной деятельности, согласованной оценки ее результатов и перспектив их внедрения, выход на распространение нового знания и опыта через образовательные сети.

В аспекте оценки коммуникативной эффективности интеграции субъектов инновационной деятельности необходимо отметить особое значение анализа не только эффектов производства нового знания, но также его распространения (циркуляции) и практического применения. В этом смысле анализу должна быть подвергнута также и внешняя координация между субъектами инновационного процесса и обществом в целом.

Основными задачами внешней координации, как правило, являются[193]:

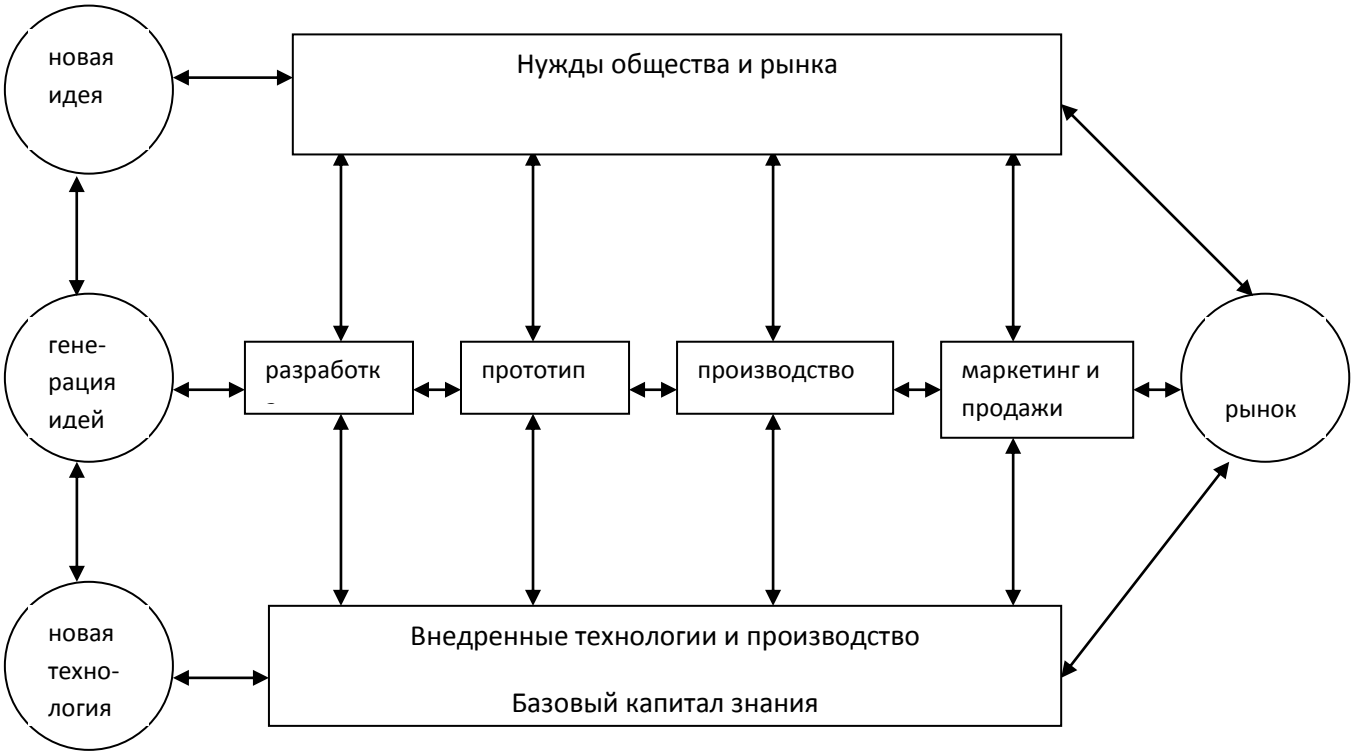
- информационное обеспечение процесса продуцирования, распространения и внедрения нового знания, способствующее формированию потребности в нем;

[193] *Курочкин А.В., Шерстобитов А.С.* Политика и государственное управление в условиях сетевого общества. СПб.: изд-во СПбГУ, 2012.

- обеспечение прямых коммуникативных каналов между продуцирующими инновации организациями (наука), его распространением (образование) и потреблением (бизнес, потребители товаров и услуг);
- контроль за поддержанием равного доступа к новому знанию и системе его распространения со стороны участников сети.

Модель взаимодействия трех ключевых акторов коммуникации в процессе продуцирования нового знания (науки, образования и потребителей (бизнеса, граждан и пр.) представлена на Рис. 3.

Рис. 3. Современная «стыковочная» модель инновации[194].



В случае эффективного функционирования системы распределенного познания мы получаем приращение знания, прежде всего, за счет синергии индивидуальных усилий участников сетевой коммуникации и их взаимного влияния друг на друга. Т.о. ключевым критерием коммуникативной эффективности инновационной политики, как на национальном, так и на

[194] *Курочкин А.В., Шерстобитов А.С.* Политика и государственное управление в условиях сетевого общества. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2012.

локальном (внутриорганизационном уровне) являются: во-первых, степень сотрудничества, т.е. признание позиций и интересов друг друга, а во вторых, уровень взаимозависимости акторов инновационного процесса[195]. Для того, чтобы наладить подобную коммуникацию и выработать такие партнерские механизмы, необходимо пройти этап изучения и отладки индивидуальных установок. Сетевые информационные каналы и сетевая структура, являются необходимым условием для развития распределенного познания, позволяя индивидам распространять информацию, представлять свои знания в различных формах, вовлекать в диалог других индивидов для достижения консенсуса относительно установок и совместной деятельности.

В качестве общего вывода отметим, что обеспечение коммуникативной эффективности координационной модели управления инновационной деятельностью требует соблюдения в управленческой практике следующих принципов:

1. Возможности одновременного сосуществования различных форм координации взаимодействий и легитимирующих их ценностных порядков. При этом, они должны признаваться равноправными.

2. Минимизации потенциальной экспансии одного ценностного порядка и, соответственно, доминирования какой-либо одной формы координации: «Открытость организации разным способам координации позволяет ей справляться с неопределенностью, проистекающей из столкновения нескольких способов координации»; «наличие нескольких способов координации делает экономическую организацию более адаптивной, обеспечивая своего рода динамическую эффективность»[196].

3. Необходимости учета при выборе той или иной формы координации взаимодействий соответствующей ей временной перспективы: ориентации на

[195] *Dougherty D.* Interpretive Barriers to Successful Product Innovation in Large Firms // Organization Science, №3, 1992. pp. 179-202.
[196] *Stark D.* Rethinking Internal Labour Markets: New Insights From a Comparative Perspective // American Sociological Review. 1986. Vol.51, P.498.

прошлое (традиционный порядок), настоящее (рыночный порядок) или будущее (индустриальный порядок).

4. Институциональная основа коммуникативной эффективности должна отвечать требованиям крайне изменчивой внешней среды: быть более гибкой и подвижной, способной меняться в направлении достижения компромисса между ценностными порядками. В этом смысле переопределяется роль институтов: вместо сравнительно жестких детерминант поведения они рассматриваются скорее как поле возможных решений, проясняющих общую перспективу взаимодействия для акторов, чье поведение они регулируют.

5. Необходимо расширять использование сложные сетевые формы координации, которые оказываются наиболее гибкими, открытыми и «толерантными» к другим формам координации. Они же обеспечивают наиболее эффективный процесс принятия решений относительно производства и распределения общественных благ.

ГЛАВА IV. Координационная модель инновационной политики стран Северной Европы

4.1. Общая характеристика североевропейской модели инновационной политики

В предыдущих главах мы рассмотрели основные характеристики, определяющие специфику координационной модели инновационной политики в условиях сетевого общества. Также были определены общие параметры оценки коммуникативной эффективности процесса выработки, имплементации и коррекции инноваций. Однако, как уже отмечалось ранее, существуют значительные национальные и региональные социокультурные и институциональные различия в реализации координационной модели инновационной политики, что напрямую связано с особенностями типа или модели сетевого общества, складывающейся (или уже сложившейся) в том или ином регионе земного шара.

М. Кастельс и его последователи, описывая глобальные процессы трансформации современного общества, наблюдаемые в государствах с различными культурными, политическими и социальными системами, подчеркивали универсальный характер перемен: Восток и Запад, богатые и бедные экономики, либеральные и авторитарные системы государственного управления — все подвержены распространению сетевых структур в различных сферах жизнедеятельности общества. Но при этом столь же очевидны и различия в темпах становления и развития сетевого общества: «страны мира, в соответствии с уровнем их развития, становятся информационными обществами с разной скоростью и в резко отличающихся степенях»[197]. Кроме того, элементарный анализ подсказывает, что в разных странах будут доминировать определенные виды сетевых взаимодействий, различающиеся как содержательно, так и структурно. Например, исламские

[197] *Кастельс М, Химанен П.* Информационное общество и государство благосостояния: финская модель. М.: «Логос», 2002. С.11.

сети финансовой взаимопомощи, основанные на чувстве сопричастности и племенной культуре, принципиально отличаются от свободных профессиональных ассоциаций США или Германии. Поэтому вполне закономерен вывод о существовании и возможности верификации национальных (или региональных) моделей сетевого общества.

Одним из ключевых оснований классификации различных моделей сетевого общества служит степень и направление развития сетевой инфраструктуры, а также инновационный потенциал того или иного государства. Оценка уровня технологического развития, содержания и темпов модернизации национальных экономик позволяют выделить группы стран, являющихся лидерами в процессе построения информационной, сетевой инфраструктуры. М. Кастельс и многие его последователи выделили три таких группы[198] — североамериканскую, с очевидным доминированием США, североевропейскую, лидером которой определяют Финляндию, и восточноазиатскую, где главенствующие позиции занимают Сингапур, Южная Корея и Япония. Мы будем далее использовать данную типологию для классификации локальных моделей сетевого общества и присущих им моделей инновационного развития.

Рассмотрим подробнее каждую из трех обозначенных выше моделей.

Анализируя североамериканскую модель, и прежде всего опыт США, следует отметить, что данная модель сложилась первой и долгое время являлась ориентиром для остального мира. Сетевая виртуальная инфраструктура начала формироваться именно в США, где в 1969 г. была впервые основана сеть ARPANET (прообраз современного интернета), объединившая Калифорнийский университет и Стэнфордский исследовательский институт. В 1971 г. в США впервые была разработана

[198] Если быть точным, то М. Кастельс выделил не группы стран, а лидирующие стратегии развития сетевого общества, представленные, соответственно, США, Финляндией и Сингапуром. Однако нам представляется принципиально важным вычленение именно групп стран или регионов, тяготеющих к той или иной стратегии или модели развития сетевого общества.

программа для рассылки электронной почты и лишь в 1973 г. компьютерная сеть пересекла границы страны, соединив компьютеры американских, норвежских и британских организаций.

Информационно-технологическое развитие и построение национальной сетевой инфраструктуры в США связывают прежде всего с Кремниевой долиной, ставшей синонимом американского инновационного успеха. Впервые это название использовал в 1971 г. американский журналист Дон Хефлер, когда он начал публиковать серию статей под названием «Кремниевая долина США».

Основанная на базе Стэнфордского индустриального парка в начале 1950-х годов Кремниевая долина и сегодня остается ведущим и крупнейшим инновационным кластером США (с общим числом занятых, превышающим 386 000 специалистов), несмотря на создание за последние 50 лет множества других технопарков[199]. Развитие Кремниевой долины происходило лавинообразно, путем деления так называемых старт-апов и возникновения на базе этих «осколков» новых компаний. Быстроту роста инновационного IT-бизнеса в регионе определили, прежде всего, привлекательные условия для инвесторов и уникальная концентрация профильных специалистов. Наличие поблизости такого крупного научного центра, как Стэнфордский университет, выпускающий ежегодно более 6500 специалистов в соответствующих областях, также способствовало успешному развитию данного инновационного кластера.

Для понимания специфики североамериканской модели сетевого общества чрезвычайно важно учесть и проанализировать социокультурный контекст, в котором она сформировалась. Его составляют в первую очередь ценностные установки, базирующиеся на религии (преимущественно, пуританизме) и культурной традиции. К таким установкам можно отнести

[199] *Bay Area Cencus.* 2010 / http://www.bayareacensus.ca.gov/bayarea.htm [Электронный ресурс] (дата обращения: 15.02.2013 г.).

ценности свободы и индивидуализма, идею избранности и исключительности американской нации, с одной стороны, противопоставляющей себя миру, а с другой — считающей основной задачей изменение окружающего мира по своему образцу. При этом абсолютизация личного успеха приводит к формированию жесткой конкурентной среды, заставляющей граждан США находиться в состоянии постоянной стрессовой борьбы за лидирующее положение: «В экономике, которая во все возрастающей степени основывается на ожиданиях, характерных для скоростной культуры, новое значение обрели другие символические смыслы…В этой ситуации чувствами, влияющими на инвестиции и сопряженными с ожиданиями, являются страх опоздать и нетерпение, с которым ожидают пришествия будущего»[200]. В результате формируется парадоксальная ситуация: «Стремление к самоутверждению, с детства воспитываемое в рамках американской культуры, с одной стороны, и стрессовые ситуации, порождаемые неустойчивостью жизни, с другой, приводят к возникновению тенденции, направленной на интенсивное общение с внешним миром. Оно дает возможность реализоваться индивидуалистическим установкам, потребности в манифестации собственной исключительности. В стрессовой же ситуации — снять дискомфортное состояние путем развлечения»[201]. В результате процесс формирования американской сетевой инфраструктуры во многом подчиняется установкам массовой шоу-культуры с явным доминированием ценностей потребления и развлечения.

В целом североамериканская модель, или согласно М. Кастельсу «модель Кремниевой долины», определяется как «открытое информационное общество, движимое силами рынка»[202]. Ее ключевыми социокультурными характеристиками выступают доминирование либеральной (в различных

---

[200] *Кастельс М, Химанен П.* Информационное общество и государство благосостояния: финская модель М.: «Логос», 2002. С. 28.
[201] *Скородумова О. Б.* Социокультурные аспекты американской модели информационного общества // Научный вестник МГТУ ГА. 2009. №142. С. 129–133.
[202] *Кастельс М., Химанен П.* Информационное общество и государство благосостояния: финская модель М.: «Логос», 2002. С. 29.

вариациях) идеологии, абсолютный приоритет свободы личности и индивидуального успеха, атомизация общества и высокая степень конкуренции внутри социальной структуры. Сетевое общество в американском варианте особенно усиливает цифровое неравенство если не в национальном, то в глобальном контексте: «Экономика подключает к своей сети тех, кто представляет для нее ценность, но отключает тех, кто не имеет навыков сетевой коммуникации (тем самым еще более уменьшая их шансы обрести какую-то ценность). Это приводит к усилению социальной несправедливости в форме неравенства доходов, поляризации общества и нищеты»[203].

Успехи в развитии сетевой инфраструктуры в рамках восточноазиатской модели сетевого общества не менее впечатляющи, нежели в США или скандинавских странах. Если прорыв в развитии IT технологий в США пришелся на 1980-е — начало 1990-х годов, в большинстве стран Северной Европе на первую половину 1990-х годов, то в Юго-Восточной Азии он произошел в середине — второй половине 1990-х годов. Очевидными лидерами здесь стали Южная Корея и Сингапур. Достижения этих государств весьма значительны, особенно на фоне скромных успехов соседних государств. Так, соотношение количества пользователей интернета в Сингапуре к общему населению страны уже в 2001–2002 годах превысило аналогичный показатель Индии в 93 раза, Вьетнама — в 322 раза. В Южной Корее количество абонентов интернет услуг, поставляемых через ADSL, составило к началу 2001 г. около 3 млн человек, в то время как в высокоразвитой Японии оно достигло всего лишь 40 000, а количество южнокорейских семей, пользующихся интернетом, превысило аналогичный показатель в Японии на 40%[204]. Уже к декабрю 2000 г., на 5 лет раньше запланированного в государственной программе «Корейская

[203] *Там же*. С. 15.
[204] *Ткачева Н. В.* Сингапур и Южная Корея: социальные измерения информационного общества // Информационное общество. 2003. Вып. 5. С. 55 – 60.

информационная инфраструктура» (Korea Information Infrastructure) срока, было закончено строительство общенациональной высокоскоростной инфраструктуры связи, в результате чего 144 крупных города и 190 мелких населенных пунктов страны были соединены оптоволоконными кабелями.

Эти успехи в развитии инфраструктуры привели к тому, что в середине 2001 г. 68% домохозяйств в Южной Корее имели персональный компьютер (из них 11% более одного компьютера), в начале 2002 г. на 100 жителей приходилось 64 мобильных телефона, 24 млн человек из почти 48-миллионного населения пользовались интернетом. В 2000 г. 100% школ страны были подключены к интернету, а с 2001 г. интернет-доступ для всех школ стал бесплатным[205].

Сингапур еще в 1995 г. одним из первых в мире создал сайт, считающийся прототипом современного электронного правительства. В 2000 г. здесь был запущен мега-проект создания самого современного портала электронного правительства в мире. Развернуты интегрированные порталы госучреждений «Правительственный портал» (Singapore Government Online) и сервис-центр «Электронный гражданин» (eCitizen), предоставляющие всесторонние услуги для граждан, включая доступ к электронным формам налоговых и других платежей, медицинской карте, регистрации автомобиля, записи ученика в школу, а для компаний — доступ к системе электронных государственных закупок, информации о льготных схемах кредитования, консалтинге и др.

С ноября 2002 г. начал функционировать интегрированный портал «Электронное правительство Южной Кореи» (www.egov.go.kr), объединивший два сервиса: информационную службу и службу предоставления электронных услуг «Правительство для граждан», обеспечивающую доступ граждан к более чем 400 услугам он-лайн.

[205] *Там же*. С. 58.

Такой успешный старт в развитии информационных и сетевых технологий дал долгосрочный позитивный результат. В 2011 г. Южная Корея возглавила рейтинг стран по уровню развития информационно-коммуникационных технологий (рейтинг Международного союза элекросвязи), рассчитываемый по 11 показателям, отражающим прогресс в области ИКТ, в частности доступ к информационно-коммуникационным технологиям, уровень развития данных технологий, навыки работы населения с ними и др. В 2012 г. Южная Корея достигла наивысшего среди всех государств мира индекса развития электронного правительства, измеряемого ООН[206].

Ключевые отличия североамериканской и восточноазиатской моделей лежат в общественно-политической сфере и могут быть описаны с помощью анализа уровня гражданской активности, закрытости/открытости общества, степени обеспечения гражданских и политических прав и свобод и т.д. Восточноазиатская модель может быть охарактеризована по данным параметрам как сетевое общество закрытого типа со склонностью к авторитарному типу принятия политических решений. Безусловно, государства, следующие данной модели, существенно разнятся по степени обеспечения политических и гражданских свобод, открытости и уровню развития гражданского общества. Но даже такие вполне демократические на сегодняшний день режимы, как южнокорейский и японский, уступают, согласно данным авторитетной международной организации Freedom House, по уровню обеспечения гражданских прав и свобод всем западноевропейским странам, а также США, Австралии и Канаде. Ситуация с гражданскими и политическими правами в Сингапуре определялась в 2011 г. экспертами Freedom House как «частично свободная», общий балл

[206] United Nations e-Government Survey 2012. E-Government for the People / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. 2012 [Электронный ресурс]. URL: http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx (дата обращения: 15.05.2013)

Сингапура по параметру «гражданские свободы» составляет 4 (США, Западная Европа — 1), по параметру политические свободы — 5 (США, Западная Европа — 1)[207].

Еще хуже ситуация в Китае, который однозначно относится к несвободным странам с авторитарным политическим режимом и набирает по параметру «гражданские свободы» всего 6 баллов, а по параметру политические свободы — 7 баллов[208].

Т.о., мы можем определить восточноазиатскую модель сетевого общества и как общество с развитой коллективистской инновационной культурой, значительным человеческим потенциалом, но в то же время с очевидной склонностью к авторитарным методам социального и политического управления, высоким уровнем централизации процесса принятия решений и концентрации властных полномочий. Современные сетевые сервисы парадоксальным образом сочетаются здесь с традиционной структурой и бюрократической культурой административного государства. Все эти факторы оказывают решающее влияние на тип инновационного развития и модель инновационной политики, присущую данным странам.

Ядро североевропейской модели формируют четыре государства: Финляндия, Швеция, Норвегия и Дания. Очень близки к ним по большинству социально-экономических, политических и культурных параметров Исландия и Эстония.

Североевропейскую модель сетевого общества можно описать в терминах открытости (как с точки зрения технологической доступности для большинства граждан, так и в смысле обеспечения механизмов широкого гражданского участия в политической жизни и процессах принятия управленческих решений на всех уровнях политического и

[207] *Singapore. Freedom in the World 2011* [Электронный ресурс]. URL: http://www.freedomhouse.org/country/singapore (Дата обращения: 15.05.2013)
[208] *China. Freedom in the World 2011* [Электронный ресурс]. URL: http://www.freedomhouse.org/country/china (Дата обращения: 15.05.2013)

административного управления), прочно укорененной инновационной культуры (культуры хакерства в терминологии М. Кастельса, базирующейся на ценностях свободы творческой самореализации личности и стремлении к созиданию), а также гибкой модели государства благоденствия, исключительно органично вписавшейся в новые условия информационной экономики. По сути, государство благоденствия в большинстве стран Северной Европы (прежде всего, в Финляндии и Швеции) сформировало своеобразную сеть с агентами информациональной экономики, позволившую снимать многие социальные противоречия, за счет бурного технологического развития, обеспечивающего удешевление для государства производства большинства общественных благ. Бремя социальных расходов, с одной стороны, перераспределяется внутри такой сети, а с другой — значительно сокращается за счет технологических и социальных инноваций. Иначе говоря, позитивный экономический эффект достигается в данном случае благодаря существенному росту эффективности государственного и муниципального управления, приобретающего отчетливо координационный, сетевой характер а также размыванию границ между государственным и общественным секторами.

Рассмотрим указанные выше характеристики данной модели подробнее.

Открытый характер сетевого общества понимается как нечто само собой разумеющееся, не требующее дополнительных аргументов. Однако современная история знает немало примеров, когда информациональная экономика сочеталась со значительными технологическими, экономическими и политико-правовыми ограничениями, накладывающимися на различных акторов, желающих участвовать в сетевом взаимодействии. Яркими примерами, иллюстрирующим такую ограниченную или регулируемую модель, являются страны, представляющие восточно-азиатскую модель:

Южная Корея и Сингапур. Довольно близка по своим характеристикам к этой модели и Российская Федерация.

К ключевым факторам, определяющим специфику сетевого общества в странах Северной Европы, относится особый тип инновационной культуры. Во-первых, необходимо отметить, что эта культура формировалась не сама по себе и не на пустом месте. Ее развитию предшествовало институциональное оформление государственной инновационной политики, стимулирующей и направляющей инновационную активность. В Финляндии ключевыми точками роста подобной активности стали государственные и неправительственные (посреднические) структуры, такие как Совет по научной и технологической политике, обеспечивающий финансовую и кадровую поддержку развития инновационной сферы на уровне правительства и отдельных министерств, автономный фонд исследований и разработок Tekes, принимающий решения о поддержке ключевых инновационных проектов через утверждаемые им технологические программы, Sitra — ведущий венчурный инвестор Финляндии. Деятельность этих государственных и неправительственных организаций подчинена общей стратегии инновационного развития — формированию инновационных сетей, способных аккумулировать интеллектуальные и материальные ресурсы, что значительно удешевляет процесс разработки и внедрения инноваций. Государство в Финляндии и других североевропейских странах исходит из следующего понимания собственной роли в формировании инновационной культуры: стимулирование «развитие такой регулируемой среды, которая была бы открыта для инноваций»[209]. Открытый характер способствует формированию особого типа этической составляющей инновационной культуры — т.н. хакерской этики, понимаемой как ценности свободного творчества, главной целью которого является удовлетворение потребности в самореализации и саморазвитии личности: «Хакером движет

[209] *Кастельс М., Химанен П.* Информационное общество и государство благосостояния: финская модель. М.: «Логос», 2002. С .65.

мысль, реализация которой представляется ему (или ей) важной независимо ни от чего и дает таким людям энергию и радость. Хакеры стремятся к полной самореализации, к использованию своих творческих способностей. Они хотят постоянно превосходить себя и в результате своих действий производить творческую работу. На социальном уровне хакеры работают как сеть, в которой деятельность по развитию остается открытой в той мере, в которой другие могут подключиться к реализации идеи»[210].

Позитивный опыт северных стран доказывает необходимость активной государственной политики в области инноваций и недостаточность рыночных регуляторов, что весьма актуально в свете дискуссий о ходе и методах современной российской модернизации. Различие североевропейской и североамериканской моделей сетевого общества с позиции специфики инновационной культуры, уместно проиллюстрировать с помощью истории разработки и продвижения двух популярных операционных систем для персональных компьютеров: Microsoft Windows и Linux. Первая, как известно, с 1985 г. создается корпорацией Microsoft, разработка второй была инициирована в 1991 г. в Хельсинкском университете Линусом Торвальдсом. Windows являет собой наиболее типичный продукт американской информационной культуры, нацеленный на абсолютное доминирование на рынке (синоним личного успеха) и закрытый характер инновации, тщательно охраняемой от любых посягательств со стороны хакеров и промышленных шпионов. Linux изначально создавался как открытый и доступный продукт (операционная система с открытым кодом). Более того, такая открытость стала не только основной причиной популярности Linux у пользователей, но и залогом феноменального продвижения в его разработке и совершенствовании, осуществляемом по сетевому принципу. Несмотря на то, что под управлением операционных систем семейства Windows, по данным ресурса Netmarketshare (Net

[210] *Кастельс М, Химанен П.* Информационное общество и государство благосостояния: финская модель. М.: «Логос», 2002. С. 56.

Applications) за декабрь 2011 г., работает около 92 % персональных компьютеров, операционная система Linux является значительно более гибкой и адаптивной к меняющимся потребностям пользователей, не говоря уже о себестоимости самого продукта. Низкая стоимость свободных разработок, основанная на принципах краудсорсинга, отлаженные механизмы тестирования и распространения — все это стало причиной успеха Linux и других свободных программ, являющихся продуктом (если не географически, то идейно) североевропейской модели сетевого общества[211].

Определим универсальные характеристики североевропейской координационной модели инновационной политики, соответствующей особому типу сетевого общества, рассмотренному выше:

- сложная сетевая структура координации инновационного процесса;

- ярко выраженный партнерский характер отношений государственного и негосударственного секторов в процессе выработки и имплементации инновационной политики;

- расширенное понимание концепта «инновации», включающее не только технологическое развитие, но и не менее значимое социальное и гуманитарное измерение;

- высокий статус инновационной политики, предполагающий обязательное участие в ее разработке и утверждении представителей высшего эшелона государственной власти: премьер-министров, спикеров парламентов, министров;

- эффективное использование национальных (обычно весьма ограниченных) и внешних ресурсов;

[211] Desktop Operating System Market Share. [Электронный ресурс]. URL: http://marketshare.hitslink.com/operating-system-market-share.aspx?qprid=8&qpcustomd=0 (дата обращения: 15.05.2013)

- социально ориентированная политика государства, обеспечивающая благоприятные экономические условия и необходимую институциональную инфраструктуру для развития человеческого потенциала;

- общая ориентация на инновации как эффективный инструмент повышения конкурентоспособности национальных экономик, неотъемлемую и необходимую часть государственной экономической политики;

- дуальность подчинения агентов ресурсообеспечения и координации инновационного процесса (фондов, советов, центров и пр.) органам государственной власти и научному (или/и бизнес) сообществу;

- тесная связь инновационной политики с региональным и муниципальным развитием (местная и региональная власть играют ключевую роль в обеспечении условий внедрения инноваций и развития инфраструктуры для их продуцирования на конкретной территории);

- экологическая ориентация инновационной политики: практически во всех сферах инновационного развития североевропейских стран присутствует, а во многих доминирует экологический компонент;

- сбалансированное соотношение сервисной и партисипативной составляющих инноваций внутри самой системы государственного и муниципального управления, прежде всего, касающихся внедрения технологий электронного правительства.

Однако помимо универсальных характеристик североевропейской модели необходимо проанализировать национальные инновационные системы отдельных государств, принадлежащих к данной модели, которые и наполняют данную модель особым содержанием, сохраняя при этом уникальность национальных стратегий инновационного развития.

4.2. Национальные инновационные системы в рамках североевропейской модели: сравнительный анализ

Финляндия: особенности координационной модели в условиях ускоренного экономического роста. Финляндия не случайно привлекает внимание исследователей, занимающихся анализом развития инновационных систем и разработкой инновационной политики в условиях экономики знания и сетевого общества. Этому интересу способствовали очевидные успехи страны в области развития новых интернет-технологий и формирования инфраструктуры для развития всевозможных сетевых сервисов. Так, согласно авторитетному рейтингу развития информационных технологий и готовности к сетевому развитию, составляемому Всемирным экономическим форумом, Финляндия заняла в 2010-2011 гг. 3 место в мире (в рейтинге 2009-2010 гг. она была лишь шестой). При этом, по показателю развития компетенции пользователей интернет-технологий Финляндия прочно удерживает первую позицию в мире.[212] В соответствии с другим рейтингом «Измерение информационного общества», составляемым Международным союзом электросвязи, Финляндия заняла в 2010 г. 5 место в мире по уровню развития информационно-коммуникационных технологий в целом.[213]

Финская инновационная система в первую очередь базируется на предпосылке необходимости формирования эффективной среды сотрудничества максимально возможного числа акторов инновационного процесса (университеты, крупные компании, малый и средний бизнес, правительство и региональные органы управления, НКО), представляющей собой систему взаимосвязанных институтов выработки, распространения и обмена знаниями. Очевидно, что интенсивный обмен новыми знаниями напрямую зависит от высокого уровня доверия между контрагентами

[212] *The Global Information Technology Report* 2010–2011. World Economic Forum. 2011.
[213] *Измерение информационного общества*. ITU. Geneva. 2011.

достичь которого в условиях иерархической или рыночной модели координации достаточно сложно. Это тем более важно в процессе трансфера инноваций от производителей к пользователям, который требует эффективных коммуникативных каналов, минимизирующих транзакционные издержки. Именно эта задача была ключевой с самого начала формирования национальной инновационной системы Финляндии и ее решение обеспечило особый динамизм развития экономики страны.

Основная цель инновационной политики Финляндии на этапе развития экономики знания может быть определена как поиск «точек роста», т.е. таких сегментов экономики и общественных отношений, вкладывание ресурсов в которые сможет создать резонансный эффект ускоренного роста для всей экономики в целом при условии поддержания общего высокого уровня развития институциональной системы. Эта цель проистекает из ключевых принципов общей промышленной политики страны, которые были сформулированы в т.н. «Белой книге о национальной промышленной стратегии» еще в 1993 г.:

«1. Промышленная политика должна быть широкомасштабной. Ее основными объектами не должны быть лишь отдельные отрасли или фирмы, а также простое перераспределение существующих ресурсов. Напротив, ее следует сфокусировать на создании усовершенствованных факторов производства и формировании условий для создания факторов новых производств в будущем.

2. Наиболее важными каналами государственного влияния на национальную конкурентоспособность являются государственные расходы на НИОКР, образование и развитие технологической инфраструктуры.

3. Правительство выступает как посредник и источник информации. В задачи промышленной политики также должно входить создание ясной концепции потенциальных конкурентных преимуществ промышленности

страны, а также доведение этой концепции до всех участников экономической деятельности»[214]

Модель такой инновационной политики предполагает широкое распространение кластеров, представляющих собой «агломерацию производителей, покупателей и конкурентов, способствующую росту специализации, повышению эффективности и являющуюся источником конкурентного преимущества промышленности».[215] Кластеры обеспечивают уникальное (и даже кажущееся парадоксальным на первый взгляд) сочетание стратегий сотрудничества и конкуренции, значительно снижающее транзакционные издержки за счет интернализации обменов и сделок.

Итак, выработка современной инновационной политики в Финляндии имеет отчетливо сетевую природу, т.е. включает множество различных взаимозависимых акторов из всех секторов экономики, а также некоммерческого сектора. Кроме того, отличительной чертой данной модели является достаточно сильный государственный элемент, задающий институциональные рамки инновационной стратегии и осуществляющий координацию ее реализации. Именно эта характеристика инновационной системы Финляндии в значительной степени повлияла на содержание североевропейской модели, убедительно показав значение для инновационного развития институционального и политического аспекта. В целом, национальная инновационная система Финляндии может быть структурирована по нескольким основным уровням, объединяющим ключевых акторов: а) разрабатывающих, б) координирующих и с) реализующих инновационную политику в стране. Первый уровень – это уровень выработки инновационной политики, включающий наиболее значимых агентов государства: парламент Финляндии – Эдускунте, правительство, отдельные министерства (прежде всего, министерство

[214] *Rouvinen P., Yla-Antilla P.* Finnish Clusters and New Industrial Policymaking Boosting Innovation: The Cluster Approach. Paris: OECD. 1999.
[215] *Финляндия как экономика знания*. Элементы успеха и уроки для других стран. М., Весь мир, 2009. С.66.

образования и министерство торговли и промышленности), а также Совет по научно-технологической политике. Второй уровень – уровень организаций-посредников, координирующих и обеспечивающих ресурсами реализацию избранной политической стратегии. К нему относятся крупнейшие государственные фонды и агентства (СИТРА, ТЕКЕС), а также Академия Финляндии. Наконец, третий уровень – это уровень реализации государственной инновационной политики, обеспечивающий ее конкретное содержательное наполнение. Количество агентов здесь весьма велико. Это – университеты, научно-исследовательские центры, инновационно-ориентированные компании, технопарки, стратегические центры компетенции, общественные организации и т.д. Структура национальной инновационной системы Финляндии схематично представлена на рисунке 3.

Рассмотрим роль и функции основных акторов инновационного процесса Финляндии подробнее. На высшем уровне государственного управления приоритетная роль в разработке инновационной политики отводится парламенту Финляндии – Эдускунте. Именно парламент определяет общий объем финансирования инновационной деятельности в стране. Кроме того, в структуре финского парламента с 1993 г. существует уникальный комитет – Комитет по вопросам будущего (с 2000 г. работает как постоянно действующий), в задачи которого входит оценка социального влияния новых технологий и инновационной деятельности, обеспечение проведения комплексных исследований по вопросам будущего, подготовка экспертных заключений относительно стратегического развития для других органов парламента, проведение слушаний по различным аспектам планирования будущего.

Рис. 3. Структура национальной инновационной системы Финляндии

Со стороны исполнительной власти ключевым органом по выработке и координации инновационной стратегии является Совет по научно-технологической политике. Это чрезвычайно высокостатусный коллегиальный совещательный орган, председательствует в котором премьер-министр страны, а постоянными членами являются министры образования, торговли и промышленности, а также министр финансов.

Дополнительно в состав совета могут быть введены до четырех министров. Совет по научно-технической политике был создан в 1963 г. (тогда он именовался Совет по научной политике), т.е. задолго до перехода Финляндии к фазе экономики знания. Однако вплоть до середины 1980ых годов его ключевой задачей являлось традиционное планирование научно-технологической политики и координация работы различных министерств. В 1980ые годы отношение к инновационной политике изменилось. Вместо традиционного планирования актуальной стала разработка проактивной политики, направленной на диверсификацию производства и рост его интернационализации. После переименования и обновления функций в 1986 г., Совет получил в свое ведение вопросы технологического развития: «интегрирование процессов разработки политики в научной и технологической сферах положило конец эпохе разделения научного и промышленного секторов, которая в значительной степени проистекала из политической атмосферы конца 1960ых - начала 1970ых годов».[216]

Национальный фонд исследований и развития Финляндии СИТРА был создан в 1967 г. Он задумывался, прежде всего, как инструмент финансирования инновационных проектов, имеющих существенное значение для развития финской экономики, и первоначально входил в структуру Центрального банка Финляндии. С 1991 г. СИТРА действует как самостоятельный государственный фонд, подчиняющийся непосредственно парламенту. Такая структура управления, а также высокостатусный состав правления фонда, куда входят руководители многих министерств, обеспечивает СИТРА уникальные возможности по обеспечению связи процесса выработки политики с ее внедрением. Девиз фонда сегодня: «Построим успешную Финляндию для будущего мира». В нем кратко сформулирована основная задача фонда – обеспечение экономических и социальных условий становления Финляндии как лидера устойчивого

[216] *Финляндия как экономика знания*. Элементы успеха и уроки для других стран. М., Весь мир, 2009. С.70.

развития. При этом приоритетным является скорее не экономическая, а именно социальная и экологическая составляющая этого процесса, которые позволят не просто эффективно развивать технологии, а «формировать новый тип общества»[217]. С 2004 г. фонд действует в рамках проектно-ориентированной организационной модели, направленной на решение двух ключевых задач:

- обеспечение экологической стабильности;

- усиление общества, что означает создание более эффективной и гуманистически ориентированной системы публичного управления.[218]

Одно из важнейших направлений работы фонда в аспекте решения данных задач – реализация собственных краткосрочных программ переподготовки и повышения квалификации топ-менеджеров, ответственных за разработку и внедрение национальной инновационной стратегии. Данные программы были инициированы фондом еще в 1977 г. и за более чем 35 лет их освоили около 1500 слушателей, среди которых многие члены финского парламента, чиновники министерств, топ-менеджеры корпораций, руководители СМИ и пр. Отличительными чертами данной программы явились: акцент на формировании консенсусной модели выработки политических решений и обеспечение высокого уровня доверия и сотрудничества в группе, что обеспечивается в частности различными игропрактиками в виде создаваемых слушателями «теневых кабинетов», работающих с имитационными моделями развития национальной экономики. Такое обучение ведет к высокой степени интеграции процесса разработки политики с ходом ее реализации и обеспечивает наибольшую близость заявленных целей и задач к реальным проблемам экономического и социального развития страны.

---

[217] *Palmberg C, Niininen T., Wahlberg T.* Industrial Innovation in Finland: First Results of the Sfinno Project // VTT Group for Technology Studies Working Papers. №47. 2000.
[218] *Там же.*

В начале 1980ых годов в Финляндии появился еще один институт, регулирующий инновационную политику в стране – национальное технологическое агентство ТЕКЕС. Оно было создано в 1983 г. при министерстве торговли и промышленности и стало к сегодняшнему дню крупнейшей экспертной организацией Финляндии, обеспечивающей помощь в проведении прикладных исследований и разработке инновационных технологий, а также выполняющей важнейшую интегративную функцию по объединению усилий и интересов государственных, частных (бизнес-структур) и некоммерческих организаций, а также различных регионов Финляндии в общем инновационном процессе. С 1984 по 2004 г. объем финансирования, осуществляемого через ТЕКЕС вырос в 8 раз (с 50 до 400 млн. евро). По данным за 2010-2011 гг. финансовой помощью ТЕКЕС воспользовались более 3000 компаний, представивших около 1500 исследовательских проектов, а также было поддержано около 600 университетских проектов на общую сумму более 500 млн. евро, что составляет не менее трети расходов государственного бюджета Финляндии на развитие промышленных технологий)[219]. Важно отметить, что не менее 50% общего объема финансирования со стороны ТЕКЕС направляется малым и средним предприятиям, что обеспечивает существенную поддержку малого и среднего бизнеса в стране. Сегодня ТЕКЕС помимо 14 региональных представительств во всех регионах Финляндии, имеет 7 представительств зарубежом (в Шанхае, Пало Альто, Вашингтоне, Пекине, Сан-Хосе, Брюсселе и Токио), что полностью отвечает современному тренду интернационализации производства и открытой модели инновационной деятельности. Изначально это агентство ориентировалось на формирование сетевой конструкции взаимодействия бизнеса, науки, государства и образования. Данная цель была достигнута, прежде всего, посредством финансирования технологических программ, являющихся совместным продуктом бизнеса и научно-исследовательских коллективов. Эти

[219] *Там же.*

программы не только финансируются (в пропорции 50 на 50 совместно с бизнесом), но и координируются менеджерами ТЕКЕС. Влияние агентства на реализацию национальной инновационной стратегии трудно переоценить. Только за первые 20 лет существования не менее 60% всех значимых инноваций в Финляндии были осуществлены при его непосредственной поддержке.[220]

В рамках координационной модели, ТЕКЕС обеспечивает процесс эффективной интеграции сфера науки, бизнеса и образования, предоставляя для бизнеса доступ к новым знаниям, а университетам, институтам и научным центрам – возможность коммерциализации собственных инновационных разработок.

В сфере фундаментальных исследований основным органом, определяющим научную политику, является Академия Финляндии. В отличие от большинства академий наук других стран, финская Академия была основана сравнительно недавно, в 1948 г. При этом, современная структура Академии была сформирована лишь в 1970 г. Ключевыми инструментами деятельности Академии являются: традиционное грантовое финансирование научно-исследовательских проектов, реализация исследовательских программ (например, программы «Телектроникс» в 1998-2003 гг.), объединяющих несколько междисциплинарных проектов и представляющих собой передовые фундаментальные разработки, обеспечение работы центров повышения квалификации и обмена передовым опытом, а также внутреакадемическая система званий, обеспечивающая стимулирование развития фундаментальных научных разработок. Несмотря на фундаментальную направленность, Академия Финляндии, также как и прочие агентства, нацелена на поддержку приоритетных сфер, таких как,

[220] *Palmberg C, Niininen T., Wahlberg T.* Industrial Innovation in Finland: First Results of the Sfinno Project // VTT Group for Technology Studies Working Papers. №47. 2000.

например, информационно-коммуникативные технологии, имеющих весомое прикладное значение.

В совокупности, все описанные выше агенты инновационного развития обеспечили эффективное функционирование отдельных сетевых инновационных структур и национальной инновационной системы Финляндии в целом, за счет следующих отличительных характеристик:

1. Выполнения значительного объема работ по координации деятельности различных игроков и заинтересованных организаций; 2. Четких целей и механизмов мониторинга; 3. Высокого уровня независимости.

Функции этих институтов служат хорошим примером того, как потребность в инновациях удовлетворяется за счет координации на более высоком, нежели отдельные фирмы уровне. Многие их специфические механизмы, такие как проведение тендеров, рецензирование специалистами и стимулирование сотрудничества вне функциональных или корпоративных рамок, заслуживают изучения для возможного использования другими странами[221].

Успешность развития национальной инновационной системы и в целом перехода Финляндии к экономике знания была обусловлена не только особенностями институционального механизма формирования инновационной политики, но и отличительными социокультурными характеристиками:

- наличием на национальном уровне широко распространенной психологической установки на обновление и реформы;

- высоким уровнем социальной сплоченности финского общества и готовности к сотрудничеству;

[221] *Финляндия как экономика знания*. Элементы успеха и уроки для других стран. М., Весь мир, 2009.

- наличием фундаментальной базы социальной защиты государства всеобщего благоденствия;

- высоким уровнем развития и доступностью школьного и профессионального образования, определяющего в целом высокую квалификацию кадров.

Кроме того, выделим не менее важные политико-административные факторы также обеспечившие формирование открытой экономики знания Финляндии:

1. Низкий уровень коррупции, определяемый рядом особенностей финского общества, таких как его отчетливо эгалитарный характер и пр.;

2. Особый политико-административный этос, включающий в себя такие характеристики как:

- прозрачность и открытость государственной администрации (законодательное обеспечение свободы доступа к информации, публичность процесса управления и др.)

- доминирование коллегиального принципа принятия решений (наличие института референдариев и пр.)

- высокий уровень индивидуальной автономии и ответственности государственных и муниципальных служащих;

- традиционно низкий уровень иерархизации государственного управления;

- консенсусный принцип выработки политики (например, экономическая политика Финляндии определяется сегодня как «политика

компромиссов, ориентированная на долгосрочные структурные инвестиции».[222]

3. Комплексный подход к выработке политической стратегии, ориентированный на скоординированное развитие различных сфер (науки, образования, промышленного производства и т.д.) в рамках высокоинтегрированных кластеров.

Таким образом, успешность реализации инновационной стратегии напрямую зависит от качества способностей государственного и муниципального управления, проактивной позиции государства в разработке и реализации инновационной стратегии, а также социокультурных факторов, формирующих среду функционирования инновационных процессов. Важно также учитывать и фактор сбалансированности инновационной политики по уровням территориальной организации. В этом смысле значимыми агентами координации инновационного развития Финляндии помимо указанных выше крупных государственных организаций, являются стратегические центры компетенции и технопарки.

Стратегические центры компетенции были созданы при поддержке ТЕКЕС в рамках приоритетных отраслей развития финской экономики: энергетики и экологии, металлообработки и машиностроения, лесной промышленности, здравоохранения, информационных технологий для обеспечения условий эффективного сотрудничества бизнеса и научно-исследовательских учреждений. Их основная цель – стимулирование развития долгосрочных партнерских научно-исследовательских и опытно-конструкторских проектов. Т.о. на базе данных центров университеты и НИИ разрабатывают и реализуют планы инновационной деятельности на перспективу в среднем 5-10 лет.

[222] *Там же*. С. 62.

Часто технопарки ставят в один ряд с бизнес-центрами, отмечая лишь особую технологическую направленность первых, что представляется в корне не верным. Главная задача технопарка в Финляндии – это не заработок на предоставлении аренды и доступа к инфраструктуре, а формирование эффективного окружения и атмосферы сотрудничества, которая в значительной степени стимулировала бы инновационный процесс. Примером наиболее успешного развития технопарков Финляндии служит группа компаний «Технополис», учредившая первый в Северной Европе технопарк еще в 1982 г. На сегодняшний день она включает в себя 8 действующих и 6 строящихся технопарков, в том числе 1 за рубежом (технопарк «Пулково» в Санкт-Петербурге). Наиболее значимыми арендаторами технопарков данной группы составляют т.н. «якорные» резиденты – крупные транснациональные компании, университеты и местные органы управления, развертывающие на базе технопарков региональные бизнес-инкубаторы, а также малый и средний бизнес.

«Технополис» предлагает собственную модель развития бизнеса клиентов, состоящую из четырех основных стадий. Первая стадия – это стадия поиска идей, которые обладают существенным инновационным потенциалом. Сотрудники «Технополиса» ранжируют анализируемые ими идеи по трем категориям (А, В и С), в зависимости от их перспектив на мировом и внутреннем рынке. Вторая стадия – это фаза инкубации бизнес-проекта. На этой стадии технопарк обеспечивает для потенциального клиента все условия, включая консультационную поддержку для успешного старта нового бизнес-проекта. Причем без обязательств размещения бизнеса на территории технопарка. Третья стадия – фаза ускоренного развития бизнес-проекта. Задача технопарка на данной стадии обеспечить ускоренный процесс доведения бизнес идеи до промышленного образца на базе офисных и производственных мощностей технопарка. Далее обеспечивается процесс выхода на рынок и встраивания в существующую систему бизнес связей. При

этом активно используется существующий научно-исследовательский потенциал компаний-клиентов данного технопарка и образующаяся сеть акторов инновационного процесса: научно-исследовательских центров, компаний, университетов и т.д. Наконец, последняя, четвертая стадия – это стадия выхода на международные рынки, при условии стабильно успешных первичных результатов внутри страны. Поскольку в Финляндии внутренний рынок обычно обеспечивает не более 3-4 % объема продаж, данная стадия оказывается необходимой практически для каждого бизнес-проекта.

Технопарк постоянно осуществляет мониторинг каждого привлеченного проекта, с определением стадии, на которой тот находится и подбором комплекса консультативных методик, необходимых в каждом конкретном случае.

Другая важная задача, решаемая технопарками совместно со стратегическими центрами компетенции – обеспечение сбалансированного инновационного развития на всей территории страны. Т.е. речь идет, прежде всего, о стимулировании развития регионального уровня национальной инновационной системы, что для всех североевропейских стран является чрезвычайно актуальной задачей, решение которой видится в параллельном развитии, как самих инновационных центров, так и органов управления и координации на уровне регионов. Т.е. существенное значение для эффективности инновационного процесса имеет также и территориальная организация власти, степень и формы ее связи с центральным политическим аппаратом.

В этой связи, отметим специфические черты системы регионального управления современной Финляндии. Административно-территориальное деление Финляндии претерпело существенные изменения в 2010 г. До этого времени в течении 170 лет[223] территория Финляндии была разделена на 8

[223] Такое административное деление стало результатом губернской реформы Великого княжества Финляндского, проведенной в 1831 г. Николаем I.

губерний (ляней), являвшихся региональными административными единицами первого порядка. В ходе реформы 1997 г. они были преобразованы в 6 новых, более крупных губерний: Южную Финляндию, Западную Финляндию, Восточную Финляндию, Оулу, Лапландию, а также автономную губернию Аландские острова. Через 13 лет губернии и, соответственно, должности назначаемых президентом страны губернаторов были упразднены вовсе, и их место заняли агентства регионального управления[224]. В результате вся территория страны была разделена на 20 регионов, или областей (фин. *Maakunta*), объединяющих 72 района (фин. *Seutukunta*).

Таким образом, региональный уровень управления в Финляндии на сегодняшний день формируют две взаимопересекающиеся структуры: территориальные представительства государственной администрации (прежде всего, отдельных министерств) и муниципальная администрация на уровне региона. Региональная государственная администрация фокусирует внимание на экспертно-аналитической и информационной работе по каждому из курируемых отдельными министерствами направлений государственной политики. Муниципальная администрация на уровне региона представлена 20 региональными советами, которые являются законодательно установленными межмуниципальными органами управления. Их компетенция ограничена по большей части вопросами регионального планирования и развития, т. е. теми проблемами, которыми отдельные муниципальные образования заниматься самостоятельно не могут. Таким образом, региональное управление в Финляндии имеет сложноорганизованный, фрагментированный характер, что в значительной степени предопределило востребованность на этом уровне сетевых структур.

[224] Возможен вариант перевода наименования данного ведомства — «управление органов государственной власти по конкретной территории».

Сетевые управленческие структуры представлены в регионах Финляндии Комитетами регионального управления, находящимися в ведении бюро региональных советов и представляющими собой формально институционализированные сети, объединяющие представителей различных групп акторов: муниципалитетов, государственной власти, бизнеса и неправительственных организаций, ответственных за вопросы регионального развития, и прежде всего за координацию исполнения и финансирования региональных стратегических программ. Эти сетевые структуры вырабатывают и согласовывают предложения в годовой план реализации соответствующих программ, а также несут ответственность за эффективное выполнение общеевропейских программ, разработанных под эгидой ЕС. Последние выступают серьезным мотивирующим фактором участия в таких сетях для всех видов акторов, поскольку могут реально влиять на процессы перераспределения средств из фондов Евросоюза. Подобные структуры отличаются, с одной стороны, достаточно высокой степенью формализации отношений, но с другой — весьма широкими полномочиями по принятию управленческих решений.

Формирование межмуниципальной кооперации и местных сетевых структур было избрано в Финляндии одним из главных направлений реформы местного самоуправления, инициированной правительством в 1989 г. На первом этапе (именуемом в Финляндии «свободный муниципальный эксперимент») эта реформа включала в себя ряд шагов по повышению автономии муниципалитетов, их политической и экономической свободы. Через несколько лет параллельно с этим экспериментом в Финляндии началась реализация программы нового публичного менеджмента, предполагавшая увеличение экономической независимости агентств и становление контрактной системы предоставления услуг. Результатом первого этапа реформы стало обновление бюрократической модели управления, ее постепенная трансформация в более гибкую, экономичную,

ориентированную на запросы потребителя модель. В рамках реализации целей нового публичного менеджмента в 1993 г. в Финляндии была введена система правительственных грантов, заменившая существовавшую ранее систему предоставления госсубсидий, что значительно повысило конкуренцию среди поставщиков государственных и муниципальных услуг. К концу 1990ых годов местные власти получили значительную свободу кооперации в рамках межмуниципальных договоров. Кроме того, в стране были инициированы несколько государственных программ развития межмуниципальной кооперации и сетевых форм управления, таких как программа развития региональных центров, программа развития центров экспертизы, программа SEUTU и др.

Большинство данных программ предполагают развитие межмуниципальной кооперации и межсекторного взаимодействия, введение новых законодательных норм обеспечения сетевой кооперации, финансовую поддержку государства, оказываемую с целью повысить доступность и качество муниципальных услуг, обеспечение эффективной реализации муниципальных планов развития территорий и охраны окружающей среды. Конечным результатом всех этих реформ стала децентрализация власти на местном уровне, увеличение свободы органов местного самоуправления в принятии решений и значительный рост числа различных форм сетевой кооперации и управления.

В конечном счете, все эти инициативы способствуют формированию так называемой модели мультиуровневого координационного управления, объединяющей инициативные группы, партнерства, муниципалитеты и регионы в рамках одной сетевой структуры. Типичным примером подобной структуры являются региональные комитеты. Обычно, такие комитеты охватывают несколько сельских поселений и обеспечивают гражданское участия на местном уровне. Как правило, они фокусируют свою деятельность на улучшении процесса принятия решений и обеспечивают наиболее

эффективное использование местных ресурсов. Такие комитеты могут иметь независимый статус и свой собственный бюджет. Основная структурная единица в них — это рабочая группа, действующая не на постоянной основе, но способная оперативно принять необходимое решение.

Рассмотрев опыт реализации сетевых управленческих структур на региональном и местном уровнях Финляндии, можно отметить следующее. Становление сетевых структур управления происходит в современной Финляндии в рамках процесса замещения старой легалистско-бюрократической парадигмы государственного управления новой концепцией руководства (governance). В этом аспекте развитие различных форм сетевого управления является не просто проявлением инициативы властей на местном и региональном уровне, направленной на решение локальных задач, а обозначает важный этап в процессе формирования структуры государственного и муниципального управления нового типа, имеющей отчетливо межсекторный характер и нацеленной на рост участия различных акторов в процессах принятия решений.

Глобализация и растущая чрезвычайно быстрыми темпами конкуренция поставили перед национальным государством новую задачу: развитие сильных, независимых, полагающихся на внутренние ресурсы регионов, которые были бы конкурентоспособны в условиях глобальной экономики. В связи с этим на повестке дня оказался переход от традиционной региональной политики к инновационной политике развития, базирующейся на кооперации усилий и согласовании интересов различных стэйкхолдеров в условиях острой конкуренции за инвестируемые в региональное развитие частные и государственные ресурсы.

Одним из важнейших факторов, определяющих эффективность инновационной политики Финляндии является развитие технологий электронного правительства.

Финляндия изначально ставила задачу модернизации системы государственного и муниципального управления посредством внедрения технологических новаций в рамках глобальной программы электронного правительства. Такая модернизация признавалась с одной стороны, одним из ключевых факторов эффективности разработки и имплементации инновационной политики, а с другой явилась одним из ее продуктов. Отличительные характеристики модели сетевого управления Финляндии: открытость для всех заинтересованных лиц и организаций, ориентация на доступность и доброжелательность по отношению к пользователям, максимально широкий учет интересов граждан. Как и в других странах, электронное правительство Финляндии можно разделить на собственно политическую и сервисную составляющие. Политическую формируют элементы системы электронного правительства, связанные с внедрением различных форм электронного голосования и обеспечением открытости системы управления посредством свободного доступа к обсуждению правительственных документов он-лайн. Сервисную составляющую формируют различные интернет-сайты органов власти, объединяемые на национальном уровне в комплексную систему предоставления услуг он-лайн, обычно, посредством единого портала госуслуг.

Открытость как условие осуществления эффективного управления имеет в Финляндии (как, впрочем, и во многих других североевропейских странах) длительную традицию, восходящую к Акту Риксдага (парламента Швеции) «О доступе к государственным документам», принятому еще в 1766 г.

В 2012 г. в Финляндии уже были реализованы ряд проектов электронной прямой демократии. Наиболее показателен – проект интернет-портала «Открытое правительство», предложенный группой энтузиастов, во главе с Йонасем Пекканеном. Суть его заключается в сборе предложений граждан по внесению изменений в законодательство страны. После

обсуждения на портале и получения 50000 голосов в поддержку такие предложения вносятся в качестве законопроекта в парламент страны. Подобный же проект разрабатывается министерством юстиции Финляндии[225]. Одним из перспективных интернет-проектов нового поколения является разработка платформы под названием eAgora, на базе которой предполагается создание социальной сети нового типа, обеспечивающей эффективное взаимодействие бизнеса, неправительственных организаций и государства, в том числе по вопросам развития инновационной политики.

Электронное голосование (в том числе для использования на референдумах) впервые было введено в качестве эксперимента на муниципальных выборах в трех муниципалитетах Каркилла, Кауниайнен и Вихти в октябре 2008 г. Однако этот опыт вряд ли можно считать позитивным, поскольку 232 голоса были признаны недействительными, вследствие недопонимания избирателями соответствующих инструкций. Также возникло множество вопросов относительно соблюдения тайны волеизъявления граждан. В конечном итоге Верховный суд Финляндии отменил результаты этих выборов и обязал муниципалитеты провести новые в традиционной форме. Министерство юстиции приняло специальный меморандум, в котором определило электронное голосование как перспективную форму реализации избирательных прав граждан, однако требующую более тщательной подготовки как технологической, так и правовой. Важнейшим элементом внедрения электронного голосования должно стать обучение и последующее консультирование граждан по вопросам технологии осуществления процесса голосования.

[225] *Финляндия: правительство нараспашку* // Вся Европа. № 12(72), 2012.

Сервисная составляющая электронного правительства имеет более длительный и позитивный опыт развития в Финляндии. Общую координацию работ по внедрению электронного правительства здесь осуществляет департамент государственного управления министерства финансов, который тесно сотрудничает по данным вопросам с министерством транспорта и связи, ответственным за технологическую подготовку электронных сервисов. Реализация стратегии развития электронного правительства входит в перечень основных задач министерства внутренних дел, ответственного за координацию действий правительства и агентств по оказанию электронных услуг и специально созданного консультационного комитета по управлению информацией государственных органов (JUHTA), обеспечивающего сотрудничество между государством и муниципалитетами по проблематике управления электронной информацией.

Сегодня порталы различных министерств Финляндии предоставляют полный спектр услуг он-лайн: ознакомление и оформление различных юридических документов (министерство юстиции); размещение в сети предварительно заполненных налоговой службой деклараций, заказ и оплату услуг, связанных с природопользованием (национальный совет лесного хозяйства); уведомления о вакансиях на рынке труда и условиях их занятия, а также возможностях переобучения (министерство труда) и пр.

Практически полностью перешли на электронный документооборот службы здравоохранения. За два этапа реформы данной службы (1998-2003 гг. и 2002-2007 гг.) была разработана региональная архитектура и справочный каталог пациентов, который лег в основу национальной электронной системы учета медицинских карт пациентов и созданного в 2011 г. Национального центрального архива электронных медицинских карт пациентов Финляндии. С 2012 г. в широкий оборот была запущена система электронной выписки рецептов. Так, рецепты на лекарства в столичном

регионе Хельсинки с 2013 г. будут выписываться только в электронной форме.

Для того, чтобы все электронные сервисы могли эффективно функционировать и быть доступными простым гражданам парламент Финляндии принял в 2009 г. Закон об электронной идентификации и электронных подписях. Его целью является создание единых правил для предоставления электронных услуг по т.н. «сильной» идентификации. Закон должен одновременно способствовать предоставлению идентификационных услуг и использованию электронных подписей.

Т.о. основными задачами развития электронного правительства Финляндии в рамках реализации сетевой модели инновационной политики являются:

- реализация системы электронной демократии на различных уровнях государственного и муниципального управления;

- развитие национальной электронной регистрационной системы и системы электронных налоговых услуг для бизнеса;

- обеспечение высокой степени координации центрального правительства и муниципалитетов, а также государственных и негосударственных акторов.

Рассмотрев финский опыт формирования национальной инновационной системы и достижение соответствующего ей высокого уровня развития государственного и муниципального управления, можно сформулировать следующие ее характерные особенности, проявляющие себя в рамках североевропейской модели:

- наличие комплекса или системы институтов, координирующих деятельность агентов инновационной политики, которые имеют, как правило,

сетевую структуру и глубоко интегрированы в различные подсистемы финского общества;

- постоянный и комплексный характер проводимых реформ, базирующихся на предпосылке о том, что государство, бизнес и некоммерческий сектор должны быть в равной степени вовлечены в разработку и реализацию реформ и, одновременно, являться их объектом;

- наличие концепции будущего, понятной для граждан и консолидирующей большую часть общества;

- приоритет делиберативных форм политического участия в процессе реализации концепции будущего;

- формирование гибкой экономики, способной эффективно реагировать на внешние вызовы, обусловленные глобализацией и изменение спектра возможностей.

Швеция: стабильность инновационного развития. Как и Финляндия, Швеция демонстрирует исключительные и стабильные успехи в развитии новейших сетевых технологий и повышении эффективности национальной инновационной системы. Этому способствует устойчивая макроэкономическая среда, наличие достаточного количества высококвалифицированной рабочей силы и благоприятный инвестиционный климат. Занимая, по данным за 2010 г. лишь 28 место в мире по показателю объема ВВП на душу населения, Швеция входит согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности Всемирного банка за 2009-2010 гг. в пятерку наиболее конкурентоспособных на мировом рынке стран, уступая лишь Швейцарии, США и Сингапуру. А по ведущему показателю технологического развития – Индексу развития информационных и телекоммуникационных технологий, Швеция заняла в 2010г. первое место в мире. Согласно оценке потенциала инновационного развития промышленности, осуществляемой по трем основным индикаторам: 1) доле

инновационно-активных предприятий (52%), 2) доле компаний, участвующих в совместных инновационных проектах (43-44%) и 3) доле работающих в инновационно-активных компаниях (68%), Швеции также принадлежит одно из ведущих мест в мире[226].

Такому успеху способствовали с одной стороны особенности шведской экономики, а с другой специфика инновационной политики, формирующей современную национальную инновационную систему страны. Если кратко суммировать первые, то следует отметить значительно менее емкий рынок, чем в крупных экономиках, таких как Германия, США и др. При этом издержки производства в Швеции и других странах Северной Европы весьма высоки, что значительно снижает ценовую конкурентоспособность шведских товаров и услуг. Все это предопределяет быструю насыщаемость внутреннего рынка и необходимость экономии на издержках за счет перенесения производства в страны с более дешевыми ресурсами и рабочей силой. Отсюда закономерно высока степень интернационализации шведских компаний. Другая проблема, актуализируемая с конца 1980ых гг., – это серьезный разрыв между наукой и производством и, соответственно, сравнительно низкий уровень коммерциализации инноваций. Именно с ее решением связывают формирование национальной инновационной системы Швеции. До 2004 г. Швеция не имела единой государственной инновационной стратегии, поэтому политика в данной сфере страдала фрагментированностью и плохой координацией. В 2004 г. министерство образования, науки и культуры и министерство промышленности Швеции представили проект первой общенациональной программы «Инновационная Швеция» («Innovativa Sverige»). Разработанная министерствами стратегия впервые определила в одном документе основные направления инновационной политики вплоть до 2010 года. В 2010г. правительством была принята новая стратегия – «Национальная инновационная стратегия – 2020»

[226] *The Global Information Technology Report:* 2010–2011. World Economic Forum. 2011.

(National Innovation Strategy), основная цель которой заключалась в том, чтобы создать надежные и стабильные условия, способствующие росту и повышению благосостояния в шведской экономике. Ее достижение связывают с необходимостью «поставить университеты, компании, органы государственной власти и регионы на рельсы инновационного развития, с тем, чтобы они могли соревноваться на международном уровне – то есть справляться со стоящими перед ними вызовами, отвечать появляющимся потребностям и удовлетворять спрос на новые или лучшие решения»[227].

К ключевым факторам, определяющим высокий потенциал шведской национальной инновационной системы можно отнести следующее:

- наличие сильных научных и изобретательских традиций. Именно шведским ученым и изобретателям принадлежит целый ряд важнейших открытий: от изобретения Андресом Цельсием термометра в XVIII веке до создания GPS навигации и Skype телефонии в конце XX –начале XXI веков;

- наличие развитой сети исследовательских университетов, крупнейшие из которых – Лундский университет, университет Гетеборга, университет Стокгольма, Королевский технологический институт традиционно входят в ТОП – 200 ведущих мировых рейтингов ВУЗов.

- наличие небольшого числа крупных компаний (таких как Volvo, ABB, IKEA, Ericsson, AstraZeneca), являющихся ключевыми акторами в сфере R@D, обеспечивающими основной объем инновационных разработок;

- сравнительно небольшое число исследовательских центров и институтов, занимающихся разработкой и анализом перспектив внедрения инноваций. Их роль отчасти должны выполнять университеты, которые, согласно специальному закону, вышедшему в 1997г. официально нацелены

[227] *Сандред Я.* Национальная инновационная стратегия создается посредством диалога // Инновационные тренды №7, 2011. С.11.

на выполнение данной задачи, помимо образовательной деятельности и развития фундаментальной науки;

- важной институциональной чертой инновационной системы Швеции является т.н. «учительская поправка», т.е. законодательное закрепление прав на все изобретения за самими изобретателями, а не их работодателями (университетами и НИИ);

- наконец, Швеция – один из мировых лидеров по объему вкладываемых в НИОКР государством ресурсов (около 4% ВВП).

В то же время необходимо отметить ряд особенностей, тормозящих развитие и внедрение инноваций в стране. Это:

- слабая задействованность в инновационном процессе малого и среднего бизнеса, в отличии, например, от США, где действуют специальные государственные программы (в частности, программа SBI), обеспечивающие достаточно масштабную поддержку инноваторов из малых и средних компаний);

- фрагментарность инновационной системы Швеции, которая объясняется отсутствием (до последнего времени) единой инновационной стратегии;

- консенсусный характер принятия решений, требующий всеобщего одобрения и достаточно долгого времени на согласование.

В целом все эти особенности предопределили три ключевых направления государственной инновационной политики Швеции:

- концентрация ресурсов на поддержке инновационных проектов (преимущественно малого и среднего бизнеса), конечный продукт которых с высокой долей вероятности будет уникален на мировом рынке;

- стимулирование развития независимых исследований;

- создание институциональной среды, обеспечивающей эффективное сотрудничество всех задействованных и заинтересованных в инновациях сторон.

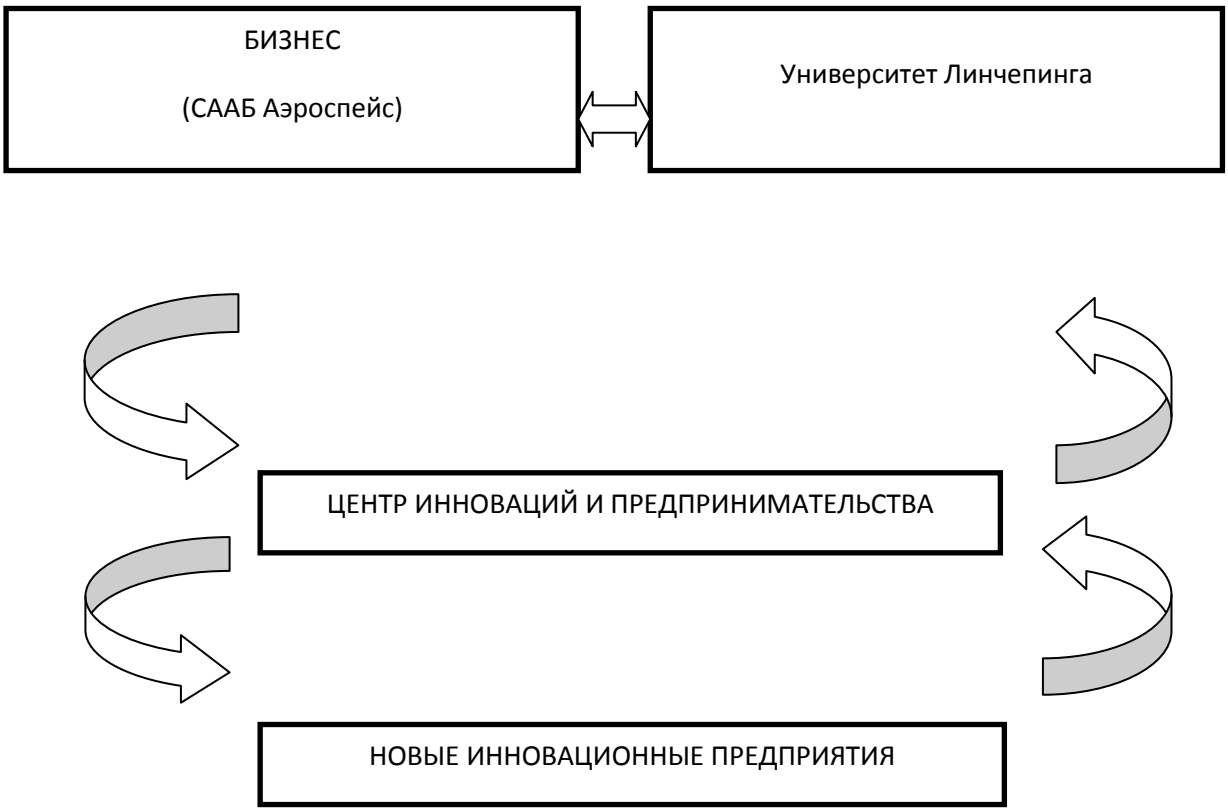
Реализация указанных направлений национальной инновационной стратегии Швеции базируется на особой модели «тройной спирали». Принцип действия данной инновационной модели можно раскрыть, используя описание механизма ее действия на региональной уровне, которое приводит Г. Ицковиц в своей работе «Тройная спираль: предприятия – университеты - государство. Инновации в действии»: «Региональная тройная спираль вырастает из пространства знаний, консенсуса и инноваций. Пространство знаний создаёт строительные блоки для регионального роста в виде «критической массы», концентрации научных и исследовательских ресурсов на отдельной теме, которая может породить технологические идеи. Эти ресурсы, достигнув определенного уровня, могут оказывать влияние на региональное развитие. Инновационное пространство означает создание в принципе новых организаций или адаптацию старых с целью заполнить пробелы в региональном развитии, которые часто можно определить только в фазе достижения согласия… Пространства тройной спирали нелинейны, теоретически они могут быть созданы в любом порядке, и любое из них может быть использовано, как база для создания остальных. Процесс усиления инновационного компонента развития региона может начаться с пространства знаний и линейно продвинуться к пространству достижения согласия, а затем к пространству инноваций или начаться с пространства достижения согласия или инноваций и далее»[228]. Таким образом, данная модель способствует формированию устойчивой сети, объединяющей всех основных акторов инновационного процесса: бизнес, государство и научные

[228] *Ицковиц Г.* Тройная спираль: предприятия – университеты - государство. Инновации в действии [Электронный ресурс] URL: http://unova.ru/2010/11/30/7039.html (Дата обращения: 20.01.2012 г.).

центры, которые взаимными усилиями создают необходимый для продуцирования и имплементации инноваций эффект синергии.

В качестве конкретного приложения модели «тройной спирали» можно рассмотреть случай инновационного развития региона Линчопинг, представленный на рисунке 4.

Рис. 4. Реализация инновационной модели тройной спирали (на примере региона Линчопинг)



Главными государственными акторами координации и обеспечения ресурсами инновационной политики на общенациональном уровне Швеции являются агентства, которых в сфере научно-исследовательских разработок насчитывается 27 (см. рисунок 5). Наиболее ресурсоемкие из них:

- Шведский совет по научным исследованиям (Swedish research council), общий объем выделяемых средств советом составил в 2009-2010 гг. 4-5 млрд. шведских крон;

- Совет по научным исследованиям в области окружающей среды, сельского хозяйства и территориального планирования (Formas);

- Шведское агентство инновационных систем VINNOVA, созданное с целью обеспечения эффективной реализации национальной инновационной стратегии, и поэтому концентрирующее ресурсы (около 1,5 млрд. крон в 2009-2010 гг.) в наиболее быстро развивающихся сферах, как то: телекоммуникации, транспорт, информационные технологии;

- Шведский совет по научным исследованиям в области трудовых отношений и социального обеспечения (FAS).

Рассмотрим структуру, функции и результаты работы этих ключевых акторов подробнее.

Шведский совет по научным исследованиям появился сравнительно недавно, в 2001 г. Его создание под эгидой Департамента образования и культуры было связано с необходимостью интеграции научной политики вокруг единого государственного курса. Поэтому данный совет был создан на базе пяти существовавших ранее научных советов: совета по исследованиям в социальных науках и искусстве, Шведского медицинского исследовательского совета, Шведского совета по исследованиям в естественных науках, Шведского исследовательского инженерного совета и Шведского совета по координации и планированию исследований. Сегодня Шведский совет по научным исследованиям координирует работу по четырем основным направлениям: медицина и здравоохранение, инженерные и естественные науки, гуманитарные и социальные науки и общее, междисциплинарное направление – обеспечение инфраструктуры исследований.

Рис. 5. Структура инновационной системы Швеции

УРОВЕНЬ 1. Разработка инновационной политики

ПРАВИТЕЛЬСТВО ШВЕЦИИ

Министерства образования, исследований и культуры **Министерство промышленности**

«Инновационная Швеция» (“Innovativa Sverige”)

Национальная инновационная стратегия – 2020 (National Innovation Strategy

УРОВЕНЬ 2. Координация и ресурсообеспечение процесса внедрения инновационной политики

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ АКТОРЫ

Шведский совет по научным исследованиям в области трудовых отношений и социального обеспечения (FAS)

Шведское агентство инновационных систем (VINNOVA)

Совет по научным исследованиям в области окружающей среды сельского хозяйства и территориальному планированию

Шведский совет по научным исследованиям

Шведское управление экономического и регионального роста

НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ АКТОРЫ

Innovationsbron

Фонд ноу-хау и компетенций KKstiftelsen

Шведский фонд стратегических исследований (SSF)

УРОВЕНЬ 3. Реализации государственной инновационной политики

Университеты, научно-исследовательские институты и центры, технопарки, инновационо-ориентированные компании, некоммерческие организации

Ключевая интегративная функция Совета заключается не только и не столько в междисциплинарном подходе, сколько в обеспечении эффективной научной коммуникации внутри и между исследовательскими коллективами, а также наукой и обществом в целом. Социально-политическая составляющая в работе совета весьма сильна и закономерно, что одним из девизов его работы стало: «знание для укрепления демократии и роста». Этот девиз базируется на идее о том, что экспансия демократических форм и методов принятия решений в значительной степени способствует становлению просвещенных и критически мыслящих граждан.

Совет по научным исследованиям в области окружающей среды сельского хозяйства и территориальному планированию, как следует из его названия, нацелен на поддержку исследований в достаточно узкой сфере социально-экономического развития. Он функционирует под управлением министерства окружающей среды Швеции и получает финансирование от данного министерства, а также министерства по делам сельских территорий. Оба министерства определяют грантовую политику Совета.

Шведское агентство инновационных систем (VINNOVA) было основано в январе 2001 г. и подчиняется министерству предпринимательства, энергетики и коммуникаций. Сегодня оно действует как национальное контактное агентство по реализации R@D программ, разрабатываемых Европейским Союзом. Правительство возлагает на данное агентство следующие задачи:

- оказание финансовой поддержки НИОКР высокого международного уровня в сферах телекоммуникаций, транспорта и инженерной инфраструктуры;

- стимулирование участия шведских представителей (фирм, исследовательских центров, НКО) в развитии международного научно-

технического сотрудничества, обмен опытом с зарубежными коллегами и создание международных сетевых проектов;

- обеспечение устойчивого роста отечественной экономики и рост занятости в наукоемких секторах, появление новых и расширение существующих инновационных компаний;

- превращение Швеции в мирового лидера научно-технического развития по целому ряду отраслей (www.vinnova.se/en).

Деятельность VINNOVA сегодня нацелена, прежде всего, на реализацию различных форм сотрудничества. Так, например, в рамках Шведского управления инновационных систем разработана и реализуется концепция «Сильные исследовательские и инновационные сообщества», направленная на формирование междисциплинарных исследовательских команд, непосредственно сотрудничающих с бизнесом и имеющих несколько источников финансирования: государственные фонды, промышленность и университеты. Основная цель такого сетевого сотрудничества – обеспечение эффективной коммуникации и равноправного диалога между предпринимателями, государством и исследовательскими коллективами.

Шведский совет по научным исследованиям в области трудовых отношений и социального обеспечения (FAS) также был основан в 2001 г. на базе двух существовавших ранее организаций: Шведского совета социальных исследований и Шведского совета по исследованию труда. Главной задачей совета является ресурсная поддержка исследований в указанных областях. Формы поддержки разнообразны, но наиболее распространенной является традиционное грантовое обеспечение научных проектов на конкурсной основе. Совет управляется президиумом, в который входит председатель и 12 членов, семь из которых выбираются научной общественностью, а шесть (включая председателя) назначаются правительством. Основными рабочими

органами являются 7 экспертных комитетов, делящихся по отраслям наук и обеспечивающих независимую оценку представляемым в Совет исследовательским проектам.

Помимо указанных выше агентств и советов важными акторами шведской инновационной системы являются Шведское управление экономического и регионального развития, компания «Innovationsbron», поддерживающая т.н. стартапы на самых первых стадиях разработки, Фонд ноу-хау и компетенций «KKstiftelsen», повышающий конкурентоспособность шведских производителей, прежде всего, за счет укрепления связи науки и производства, Шведский фонд стратегических исследований (SSF), выполняющий роль координатора и интегратора научных исследований в сфере естественных, технических наук и медицины.

Как мы видим уровень координации и ресурсообеспечения национальной инновационной системы развит в Швеции чрезвычайно сильно и наполнен множеством разнообразных акторов, вступающих друг с другом в сложные сетевые взаимодействия и совместно с правительством образующие комплексную систему координации инновационного развития.

Следующий уровень национальной инновационной системы – уровень непосредственно разработки и внедрения инноваций. На нем ключевую роль играют технопарки.

Старейший технопарк Швеции и всей Скандинавии «Идеон» был основан в 1983 г. по инициативе профессора химии Лундского университета Свена-Тором Холма в городе Скане. За 29 лет, здесь было создано более 10 тыс. рабочих мест, размещено более 280 наукоемких компаний, в которых работает более 3 тыс. сотрудников. Именно успех технопарка «Идеон» убедил шведских политиков в необходимости развития инноваций через механизмы кооперации и сотрудничества и, по сути, вызвал к жизни модель тройной спирали.

Сегодня наиболее известным технопарком Швеции является город науки Киста (Kista Science City), расположенный на северо-востоке Стокгольма. В 2010 г. в Kista Science City было расположено около 9000 компаний, в которых занято более 67000 сотрудников. Главное отличие данного технопарка в реализации кластерного подхода. На базе технопарка образуется стратегический альянс научно-исследовательских центров, государственных организаций и бизнеса, которые в конечном итоге формируют инновационные системы. Эти системы постоянно стимулируют инновационную активность компаний, расположенных в Kista Science City. Специалисты технопарка прогнозируют рост числа компаний-резидентов до 20000-30000, а количество служащих и специалистов до 150000.[229]

Важно отметить, что шведское правительство, формируя инновационную среду, заботится о сохранении и преумножении существующего потенциала роста, вкладывая средства не только в науку и высшее образование, но и в школьное образование. В частности, можно указать на чрезвычайно популярное в шведских школах движение «Finn-Upp» («По-иск»), сочетающее методику преподавания, стимулирующую нестандартное мышление и инновации с общенациональным конкурсом для школьников 6-9 классов, основанным Союзом инженеров Швеции. На младших школьников рассчитана стимулирующая программа «Snilleblixtarna» («Искорки гениальности»), призванная привить у них интерес к новинкам техники и предпринимательство. Другой проект в данной сфере, также инициированный и реализуемый НКО – «Ung foretagsamhet» («Молодежное предпринимательство»), рассчитанная на старших школьников, получающих возможность потренироваться в управлении собственной компанией во время обучения в школе. Т.о. решаются сразу несколько задач: формируется сеть государственно-

[229] *Kista Science City* [Электронный ресурс] URL: // www.kista.com/adimo4/Site/kista/web (Дата обращения: 23.01.2013 г.).

некоммерческого партнерства, закладываются основы будущего роста, повышается качество человеческого капитала в целом.

Как мы уже могли убедиться на примере Финляндии, эффективность инновационной политики в значительной мере зависит от инновационного потенциала самой системы государственного управления, во многом определяемой уровнем развития и качеством технологий электронного правительства.

В этом отношении Швеция представляет собой пример высокоразвитого сетевого общества с чрезвычайно широким внедрением информационно-коммуникационных технологий во всех сферах жизни. Это также касается и вопросов информатизации государственного управления и построения полноценной системы электронного правительства. По всем основным рейтингам развития электронного правительства Швеция в начале 2000ых годов входила в первую пятерку наиболее развитых стран мира. Так, к 2009 г. она занимала 1ое место в мире согласно рейтингу ООН по готовности к электронному правительству, 2ое место в рейтинге готовности к использованию информационных технологий Всемирного экономического форума и 4ое место в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума.

В 2012 г. позиции Швеции несколько снизились, но страна не покинула первую десятку всемирных рейтингов (7ое место согласно исследованию развитости электронного правительства ООН).[230]

Чтобы достичь таких успехов правительство Швеции инициировало и реализовало в течение 2000ых годов два стратегических плана развития электронного правительства. Первый план, по мнению экспертов, потерпел относительную неудачу, прежде всего, по причине чрезвычайно сложных с точки зрения реализации задач, а также недостаточной общей координации его исполнения (он был чрезмерно ориентирован на самостоятельные

[230] *United Nations Global E-Government Survey*.UNO, Geneva, 2012.

действия отдельных агентств, которых в Швеции к 2008 г. насчитывалось не менее 250). Кроме того, общие стандарты реализации электронного правительства были признаны недостаточно разработанными. Все эти провалы, безусловно, связаны со спецификой шведской системы управления инновационными процессами в сфере государственного управления, особый тип которой эксперты обозначают как слабо связанную или неопределенную модель, в которой многие элементы или подсистемы сравнительно независимы.

В конечном итоге, правительство Швеции инициировало новый план, который был назван в сентябре 2008 г. «главной реформой электронного правительства» и предполагал:

- введение общих стандартов электронного правительства, обеспечивающих полноценно интегрированную сетевую административную организацию;
- совершенствование механизмов координации реформы, фокусирование внимания на правительстве как едином целом, а не конгломерате слабо связанных министерств и агентств;
- требование более четкой и реалистичной политики развития электронных сервисов для бизнеса и граждан;
- необходимость создания специальной службы электронного делегирования (E-delegation), которая была бы ответственна в целом за реализацию второго плана развития электронного правительства, отслеживала бы затраты отдельных агентств на информационно-коммуникационные технологии, контролировала государственные стандарты ИКТ и обеспечивала более эффективные сетевые формы взаимодействия между основными акторами, реализующими новую концепцию электронного правительства: государственными агентствами, региональными властями, муниципалитетами, бизнесом и НКО.

Одним из примеров удачной кооперации различных органов муниципальной и государственной власти вокруг решения задачи

обеспечения доступа граждан к официальной информации он-лайн является разработка электронных сервисов кадастрового учета и регистрации прав собственности на недвижимое имущество. Координатором процесса создания таких он-лайн сервисов выступило правительственное агентство Lantamateriet, на портале которого обеспечен доступ к необходимым официальным документам, электронным картам кадастрового учета, создан сервис для он-лайн запросов кадастровым инспекторам, есть возможность подать заявку на регистрацию прав собственности, создать личный кабинет собственника, получить доступ к кадастровым архивам. Все это стало возможно благодаря тесному взаимодействию государственного агентства и муниципальных властей, владеющих основной информацией по кадастровому учету.

Сегодня, несмотря на существующие по-прежнему проблемы с реализацией единой модели электронного правительства, Швеция инициировала и реализовала несколько инновационных проектов в данной сфере, которые могут стать образцами для других государств. К таковым относится разработанный окружным административным советом Вестра Геталанд, в сотрудничестве с Европейским фондом беженцев, Шведским агентством социального страхования, Шведским советом по миграции, Шведской государственной службой занятости и бизнесом (компанией IKEA) специальный интернет портал для беженцев, который предоставляет им полноценный и упрощенный доступ к информации и услугам. Другой пример, - интернет-портал «Открытая помощь» (www.openaid.se), созданный министерством иностранных дел Швеции совместно со Шведским агентством международного развития и сотрудничества для обеспечения полной информационной открытости предоставления государственной помощи другим странам, а также предоставления возможности государственным организациям, НКО и бизнесу координировать усилия по оказанию помощи, на основании публикуемых отчетов и докладов.

Также как и в Финляндии, имплементация инновационной политики в Швеции в значительной степени относится к компетенции региональных и муниципальных властей, которые и сами являются объектом реформ и инноваций.

Сегодня региональный уровень управления Швеции составляют 21 область, или лен. Каждый лен имеет административный орган управления, назначаемый правительством и являющийся представителем его интересов на региональном уровне, а также орган регионального самоуправления — ландстиг, избираемый населением лена. В двух ленах действуют независимые региональные парламенты.

Ключевым актором в определении повестки дня реформирования региональной политики Швеции в конце 1990ых годов стало министерство промышленности, занятости и коммуникаций. Кроме него активную роль в этом процессе играют Шведское агентство развития бизнеса, Национальное агентство развития сельских территорий и Шведский институт политики развития.

Содержание современной реформы региональной политики Швеции, лейтмотивом которой стал обозначенный выше тезис об усилении политической и экономической независимости регионов, определяет программа «Стратегия региональной конкурентоспособности, предпринимательства и занятости на период 2007–2013 годов». В ней сформулированы основные задачи развития регионов, такие как повышение темпов экономического роста, улучшение качества социальных услуг, обеспечение устойчивости местных рынков труда, повышение квалификации рабочей силы, активная инновационная политика на местном и региональном уровнях.

Сетевое управление обеспечивается на региональном уровне Швеции, прежде всего, в рамках формирования региональных партнерств.

Региональное партнерство как инструмент координации и управления закреплено практически в каждой стратегической программе развития лена. Оно должно стать важнейшим источником достижения экономического роста и обеспечения эффективной социальной политики в регионах. При этом обязательным условием, формализованным в соответствующих правительственных и региональных программах развития, является равное представительство интересов всех участвующих в партнерстве акторов. Это одно из немногих важных условий, выдвигаемых правительством страны. В целом стратегия обеспечения политики регионального развития носит сегодня со стороны государства скорее консультативный, нежели императивный характер.

Важной характеристикой сетевых форм регионального управления Швеции является то, что они оптимально сочетают самоорганизацию и внешнее управленческое воздействие. Исследователи региональных партнерств Швеции отмечают, что в вопросах определения стратегии развития, целеполагания региональной политики сетевые структуры обладают высокой степенью самостоятельности, в то время как в вопросах имплементации этой политики они наделены весьма ограниченными полномочиями, находясь под строгим контролем со стороны национального правительства и общеевропейских управленческих структур.[231]

Помимо партнерств сетевые формы координации взаимодействий на муниципальном и региональном уровнях управления Швеции широко распространены и в отдельных сегментах государственной политики. Показательным примером эффективной реализации таких форм может служить экологическая сфера. Экологическая проблематика в Швеции, как и во многих других североевропейских странах, стоит в первых пунктах повестки инновационного развития. Ей посвящены многие сетевые проекты,

[231] *Haveri A., Tolkki H., Valkonen E., Airaksinen J.* Governance in regional development – between regulation and self-regulation [Электронный ресурс]. URL: http://www.egpa2009.com/documents/psg5/Haveri.pdf (дата обращения 5.02.2012).

реализуемые в масштабе Северной Европы и всего Евросоюза. Большинство этих экопроектов реализуются параллельно на общеевропейском, национальном, региональном и муниципальном уровнях, обеспечивая. К наиболее популярным шведским сетевым экопроектам относят «Вызов муниципалитетам» (направлен на сокращение использования природного, органического топлива), «Климат и муниципалитеты» (ориентирован на сокращение выбросов в атмосферу углекислого газа), а также мультиуровневые проекты «Энергогород» и «Местное самоуправление за стабильное развитие». Основная цель таких проектов — обеспечение беспрепятственного обмена знаниями и опытом между регионами, муниципалитетами, гражданскими ассоциациями, научными центрами в вопросах поиска инновационных методов защиты климата и стабильного развития и оказание политического давления при принятии решений, касающихся данной проблематики.

Распространение сетевых форм кооперации и управления на всех уровнях системы государственной власти и местного самоуправления Швеции, становление их в качестве ведущего инструмента обеспечения согласования интересов различных групп и выработки политико-административных решений привели к значительному росту конкурентоспособности Швеции и отдельных ее регионов в масштабах не только Европы, но и всего мира.

Существенный вклад шведской инновационной системы в формирование североевропейской модели заключается в разработке эффективного и хорошо сбалансированного механизма мультиуровневой координации инновационного развития.

Норвегия: инновационная политика в особых экономических условиях: как не растерять преимуществ? Экономика Норвегии имеет ряд существенных отличий от своих североевропейских соседей, заключающихся, прежде всего, в наличии очевидных экономических

преимуществ в виде значительных запасов шельфового газа и нефти. Именно они позволили Норвегии в условиях мирового экономического кризиса конца 1970ых демонстрировать рост ВВП[232]. Этот стабильный рост в течении 1970-1980ых годов способствовал превращению Норвегии в одно из наиболее богатых государств Европы, чей ВВП к середине 2000ых годов уже превышал среднеевропейский уровень примерно на 25%.[233] Современная Норвегия отличается от других стран-лидеров технологического развития отсутствием крупных международных корпораций, относящихся к сектору высоких технологий, а также известных университетских центров, входящих в топ 200 всемирных рейтингов (так, согласно рейтингу Times Higher Education за 2012-2013 гг. лучший норвежский вуз – Университет Осло находится лишь в начале третьей сотни университетов). Кроме того, Норвегия имеет чрезвычайно низкую плотность населения (около 12 человек на 1 кв км.) и достаточно суровые климатические условия, существенно ограничивающие расселенность по всей территории страны. Этот фактор предопределил несбалансированный характер размещения инновационных производств, их сверхконцентрацию в малочисленных крупных промышленных и научных центрах.

Хронологически формирование национальной инновационной системы Норвегии происходило параллельно с инновационными системами других северных стран. В 1999 г. здесь была издана Белая книга по инновациям – первый документ, определивший инновационную стратегию страны. В 2003 г. правительство опубликовало стратегический план «От идеи к внедрению» и, наконец, в 2005 г. вышла следующая Белая книга «Обязательства по НИОКР», обеспечившая преемственность инновационной политики и определившая ее среднесрочные цели и задачи.

---

[232] Следует отметить, что Норвегии в течение XIX- 1ой половины XX веков ни разу не демонстрировала существенных экономических успехов. К 1870г. страна достигла лишь 65% уровня среднеевропейской производительности труда и 45% от лидирующей тогда британской экономики. В течение первой четверти XX века эта ситуация практически не изменилась. И лишь к 1950г. Норвегия достигла среднеевропейских показателей производительности труда и сократила отставание от британской экономики до 79%.

[233] *Maddison A.* World economy. Historical Statistics. Paris: OECD. 2006.

Ключевой для современного этапа развития инновационной системы Норвегии документ – Белая книга «Инновационная и стабильно развивающаяся Норвегия» (2008), стал итогом широких и интенсивных консультаций со всеми заинтересованными сторонами инновационного процесса. Его отличительной чертой явилось расширенное толкование инноваций, как нового товара или услуги, технологии или формы организации процесса производства, который выпущен на рынок или используется в производстве с целью извлечения дополнительного дохода. Т.о. в основе идеологии инновационного развития было заложено различение понятий «изобретение» и «инновация», заключающееся, прежде всего, в том, что изобретение не станет инновацией до тех пор, пока не будет коммерциализированно. Соответственно, в практических рекомендациях и запланированных государством мероприятиях в первую очередь должно было найти отражение решение проблемы коммерционализации инноваций.

Другой важный принцип, выделенный в данном документе – всеохватность инновационной деятельности: «Инновации должны иметь место во всех секторах экономики, во всех типах организаций и формах производства»[234]. Актуализируя всеохватность и отраслевую сбалансированность инновационного процесса авторы документа подчеркивают тем самым необходимость активизации инноваций в наименее технологизированных секторах, таких как, например, сфера услуг.

Если в Швеции и Финляндии существует проблема сверхконцентрации инновационных разработок вокруг крупных транснациональных компаний, таких как Volvo, Nokia, Erikson, то в Норвегии актуальна проблема отраслевого дисбаланса в продуцировании и развитии инновации. Речь идет, прежде всего, о доминирующих секторах норвежской экономики, таких как энергетика, нефте- и газодобыча, рыбная отрасль, обрабатывающая

[234] *European Innovation Progress Report.* 2009 [Электронный ресурс] URL: http://www.proinno-europe.eu/trendchart/european-innovation-progress-reportInnovation Norway // www.innovasjonnorge.no. (Дата обращения: 14.12.2012г.).

промышленность. Здесь в течении последних 5 лет реализуются такие полномасштабные программы, как Energi 21 (направленная на развитие альтернативных источников энергии (солнечных и ветрогенераторов), гибких энергосистем и др.) и Maritim 21 (программа инновационных исследований морского шельфа, развитие новых технологий, направленных на снижение уровня выбросов CO2)[235]. Собственно, высокотехнологичные отрасли, такие как телекоммуникации, разработка программного обеспечения и интернет ресурсов развиты в Норвегии, по сравнению с другими северными странами весьма слабо. В связи с этим, одна из ключевых задач инновационной политики норвежского правительства в настоящее время – расширение числа отраслей, охваченных активной инновационной деятельностью и более сбалансированное инновационное развитие экономики.

Эта же стратегия нашла отражение и в предложениях правительства Норвегии по проекту бюджета 2011 г. В частности, в них вошли:

- активизация инновационного развития в сфере обслуживания посредством систематизации и анализа информации об имеющемся заделе инновационного развития в данной сфере, выработка единой национальной стратегии;

- активизация инновационного развития в области дизайна, для чего Норвежским советом дизайна в 2011 г. была разработана специальная программа по продвижению инноваций с общим бюджетом около 1,5 млн. евро;

- стимулирование инноваций в публичном секторе экономики, связанное с обновлением системы государственного управления в целом.[236]

---

[235] *Там же.*

[236] *Kallerud E., Scordato L.* INNO-Policy Trend Chart- Innovation Policy progress Report Norway. Brussels, European Commission. 2011. [Электронный ресурс] URL: http://www.proinno-europe.eu/page/innovation-and-innovation-policynorway. (Дата обращения: 14.12.2012г.).

Структура управления национальной инновационной системой Норвегии (представленная на рисунке 4), как и в других североевропейских странах, отличается высоким статусом задействованных в ней государственных акторов.

Рис. 6. Структура национальной инновационной системы Норвегии

Уровень выработки и координации инновационной политики возглавляет норвежский парламент. В его структуре отсутствует единый орган, занимающийся данной проблематикой, однако несколько парламентских комитетов в равной мере несут ответственность за инновационную политику в различных отраслях: постоянный комитет по образованию, исследованиям и делам религии, постоянный комитет по развитию бизнеса и индустрии, постоянный комитет по энергетике и защите окружающей среды.

Второй ключевой актор на данном уровне – Правительство Норвегии. Оно представлено в национальной инновационной системе, в первую очередь, министерством торговли и промышленности, министерством образования и науки и министерством местного самоуправления и регионального развития. Кроме того, на данном уровне активно действуют три правительственных агентства: Исследовательский совет Норвегии, «Инновационная Норвегия» и Корпорация промышленного развития Норвегии (SIVA).

Следующий уровень инновационной системы образуют акторы, обеспечивающие сотрудничество бизнеса, науки и образования в рамках так называемой «платформы изучения» (Kunnskapsdugnaden). Это: Норвежская конфедерация профсоюзов, Конфедерация норвежских производителей и Норвежское общество научно-технических работников. Значительными акторами на данном уровне являются также разнообразные центры, чаще всего, представляющие собой отдельные научно-производственные и отраслевые кластеры. На сегодняшний день в Норвегии насчитывается двенадцать «Центров экспертиз», созданных при поддержке Исследовательского совета Норвегии, Инновационной Норвегии и Корпорации промышленного развития Норвегии. Они ответственны за реализацию и коммерциализацию стратегических инновационных разработок. С 2006 г. в Норвегии реализуется программа создания сети

«Исследовательских инновационных центров» (CRI), организуемых на базе национальных научных институтов и представляющих собой эффективную форму сотрудничества науки и бизнеса.

По результатам проведенного в 2010 г. анализа текущей деятельности ведущих национальных агентств Инновационная Норвегия и SIVA, норвежское правительство инициировало две новые программы, направленные на совершенствование национальной инновационной системы страны: «Молодые предприниматели» и «Повышение компетенции инноваторов». Обе программы в качестве целевой группы рассматривают молодых людей, студентов норвежских колледжей и ВУЗов и направлены на совершенствование системы теоретической и прикладной подготовки предпринимателей инновационного типа, что представляет собой основу инновационной стратегии Норвегии.

Всего в Норвегии в течении 2000 ых годов было инициировано 46 инновационных национальных программ, большинство из которых продолжают реализовываться и сегодня.

Приоритетные сферы инноваций можно определить по объемам финансирования выделяемым на них. Приоритеты на 2010-2011 гг. обозначены в таблице 3:

Таблица 3. Распределение бюджетного финансирования по основным направлениям инновационного развития Норвегии[237]

Сфера инновационного развития	Сумма финансирования (млн. евро)
Совершенствование государственного управления и выработки инновационной политики	303,3
Исследования в сфере новых технологий	43,5
Совершенствование человеческих ресурсов	7,3
Развитие инновационного производства	77,4
Исследование рынка инноваций и повышение инновационной культуры	31,2

Как следует из данной таблицы, наиболее затратную сферу инновационной системы Норвегии представляет собой система выработки, координации и имплементации инновационной политики. Повышение инновационной составляющей системы государственного и муниципального управления в первую очередь связано здесь (как, впрочем, и в других североевропейских странах) с реализацией технологий электронного

[237] Данные по: *Kallerud, E., Scordato L.* INNO-Policy Trend Chart- Innovation Policy progress Report Norway. Brussels, European Commission. 2011. [Электронный ресурс] URL: http://www.proinno-europe.eu/page/innovation-and-innovation-policynorway (Дата обращения: 20.12.2012г.).

правительства, формирующих технологический базис координационной модели.

С 1 июля 2012 года все норвежские государственные службы были переведены на электронную систему заполнения счетов и обмен ими через единого уполномоченного оператора, которым стала группа компаний EVRY, одна из ведущих телекоммуникационная компаний в странах Северной Европы, имеющая филиалы в 50 североевропейских городах.

Формирование системы норвежского электронного правительства последнего поколения связывают с созданием в 2008 г. Агентства общественного управления и электронного правительства Норвегии (Difi), которое объединило существовавшие ранее государственное агентство Statkonsult, техническую службу портала электронная Норвегия (www.norway.no) и норвежский секретариат электронных закупок. Штат агентства весьма невелик – около 200 человек при годовом бюджете около 300 миллионов норвежских крон. Однако эффективность его работы достаточно высока. Каждый норвежец имеет уникальный ID-код налогоплательщика, с помощью которого открывается доступ к электронным услугам государственных и муниципальных служб. Чтобы обеспечить он-лайн доступ к данным коллективного пользования и тем самым реализовать задачу прозрачности и открытости государственного управления Агентство общественного управления и электронного правительства Норвегии создало специальный портал «Электронная база данных коллективного пользования» (www.oep.no), где можно заказать любую открытую документацию на свой электронный ящик в формате PDF и она, согласно действующему законодательству, должна быть предоставлена в трехдневный (!) срок. В результате любой гражданин может получить доступ к 85-87 процентам всей государственной и муниципальной документации, включая внутреннюю коммуникацию между отделами и ведомствами. Данный портал кроме всего прочего является примером удачного

партнерства бизнеса и государства, поскольку был разработан совместно с частной компанией Machina AS.

В конце 2013 г. правительство Норвегии должно приступить к созданию базовой системы электронных медицинских карт на общенациональном уровне. Предполагается, что данная система будет содержать основную и самую важную информации о состоянии здоровья пациентов, при этом каждому пациенту будет предоставлено право самостоятельно решать, включать ли информацию о нем во вновь формируемую базовую систему электронных медицинских карт.

Как и в других североевропейских государствах, развитие национальной инновационной системы связано в Норвегии с повышением инновационного потенциала и расширением автономии регионального и муниципального уровня управления, совершенствованием их структуры и функций.

С 2010 г. развитие инновационной деятельности на региональном уровне Норвегии значительно активизировалось. Регионы получили значительную поддержку в виде местных исследовательских фондов, которые были учреждены в 7 регионах Норвегии с целью отбора и финансирования R&D проектов. Это, в свою очередь, потребовало совершенствования системы управления на уровне регионов и муниципалитетов, в частности, внедрения открытых сетевых структур.

Сегодня региональный уровень управления в Норвегии представлен 19 административными регионами или областями — фюльке, управление в которых осуществляется, с одной стороны, региональной администрацией во главе с губернатором, назначаемым королем, а с другой — избираемым представительным органом – региональным советом.

Как уже было отмечено выше, проблема сбалансированности расселения по территории страны чрезвычайно актуальна для Норвегии,

поскольку средняя плотность населения Норвегии является одной из самых низких в Европе — всего 14 жителей на 1 кв. км; при этом большинство граждан проживает в крупных промышленных центрах на юге и западе страны. Кроме того, Норвегия развивалась как типично моноцентрическая страна, с высокой степенью концентрации ресурсов внутри столичного региона Осло. Вся остальная территория страны, за исключением конкурирующих с Осло западных, прибрежных регионов (Берген и пр.), представляла собой слабую в экономическом отношении периферию, явно зависимую от центра. Существенные новации произошли здесь в 2002 г., когда обществу и политической элите Норвегии была представлена новая повестка дня региональной политики, отличительными характеристиками которой стали: ориентация на сбалансированное развитие, предполагающее равномерный рост населения по всем регионам (включая периферийные и малонаселенные); акцент на инновации на всех уровнях управления; увеличение компетенции регионов в вопросах бюджетной политики и одновременное усиление ответственности региональных органов власти; стремление совершенствовать деловую среду в регионах вместо расчета на традиционные субвенции, направляемые из центра. В 2006 г. данные направления совершенствования региональной политики были обобщены в так называемой «Белой книге», в которой, в частности, отмечалось: «Политические власти как на общенациональном, так и региональном уровнях должны разделять ответственность за сбалансированный экономический рост. При этом региональные власти особо ответственны за обеспечение условий полноценной реализации потенциала конкретной территории в каждой из сфер региональной экономики. Текущая административная реформа должна заложить фундамент для усиления роли региональных властей как движущей силы инновационного развития. Очевидно, что региональные власти зачастую способны гораздо более умело,

точно и скоординированно поддерживать промышленное и интеллектуальное развитие на местном уровне, нежели центральная администрация».[238]

В ходе административной реформы середины 2000ых годов на региональном и местном уровне были обозначены две конкретные задачи: 1) сделать небольшие поселения в регионах более привлекательными для жизни и работы и 2) превратить средние по населенности и размеру территории города в конкурентоспособную альтернативу крупным промышленным центрам. В результате, уже к 2007 г. региональная политика Норвегии была признана наиболее сбалансированной и четко ориентированной на выравнивание уровня жизни и перспектив развития сельских и городских поселений. Этому в немалой степени способствовало и наличие ряда региональных инициатив по развитию сетевых партнерств, активно поддерживаемых министерством регионального развития Норвегии. В целом, они сформировали чрезвычайно эффективную сетевую инфраструктуру для имплементации инновационной политики.

Т.о. в качестве наиболее весомого вклада Норвегии в «копилку» североевропейской модели следует назвать институциональные механизмы выравнивания социально-экономического развития различных территорий страны посредством широкого участия в сетевых структурах обсуждения и принятия решений.

Дания: инновации, ориентированные на граждан. Институциональное оформление национальной инновационной системы Дании началось в 2001 г., когда новым кабинетом министров в результате реорганизации министерства информационных технологий и исследований было сформировано новое министерство науки, технологий и инноваций,

---

[238] *The rural and regional policy of the Norwegian Government. Summary of White Paper* No. 25 (2008–2009) [Электронный ресурс]. URL: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/Dok%20til%20meldinga%202009/Local%20growth%20and%20hope%20for%20the%20future.pdf (дата обращения: 5.02.2012).

ставшее ведущим органом исполнительной власти, ответственным за разработку и координацию инновационной политики в стране.

Безусловно, правительство и парламент Дании и до 2001 г. предпринимали попытки стимулирования технологического развития страны. Так, еще в начале 1980 ых годов, была разработана Государственная программа технологического развития. Однако, эта и другие подобные меры носили скорее спонтанный, не системный характер и не могли сформировать полноценные условия для становления эффективной национальной инновационной системы. Создание в 2001 г. ведущего в данной сфере министерства стимулировало принятие целого комплекса институциональных мер по развитию инновационной политики. В начале были разработаны ряд общих стратегий, таких как «Датская стратегия роста» (2002), стратегический план «Развитие предпринимательства», «Региональная стратегия роста» (2003), стратегический план «Новые пути взаимодействия между исследователями и индустрией» (2003), Региональная дорожная карта инновационного развития (2004). Все эти стратегические документы выстраивались вокруг нескольких ключевых целей:

- повышения эффективности трансферта технологий и кооперации между государственными исследовательскими структурами и частным сектором;

- стимулирования процесса коммерционализации результатов исследований;

- сбалансированного развития датских регионов;

- роста инвестиций в R&D разработки;

- роста числа высококвалифицированных специалистов (преимущественно с докторскими степенями).[239]

Следующим шагом стала формализация необходимой для реализации обозначенных стратегий институциональной инфраструктуры. В течении 2001-2004 гг. в Дании были приняты целый ряд законов, таких как: Акт по инновациям и технологиям, Акт о государственных исследовательских институтах, Акт о трансферте технологий в государственных исследовательских институтах, Акт об университетах. Они расширили возможности коммерциализации инноваций, обеспечили право исследовательских институтов учреждать свои собственные производственные фирмы и участвовать в деятельности компаний, учрежденных другими институтами, расширили формы инвестирования в научно-исследовательскую деятельность и внедренческий процесс. В результате предпринятых шагов к 2006 г. правительство заявило об успешном формировании национальной инновационной системы и приступило к формированию повестки дня следующего этапа развития инновационной политики, который был сформулирован в Датской глобализационной стратегии (2006). Его ключевая цель: создать такие структуры управления, которые наилучшим образом бы соответствовали целям эффективной координации и кооперации между акторами национальной инновационной системы.

В феврале 2007 г. на основании Датской глобализационной стратегии был принят «План инновационных действий», пошагово детализировавший исполнение данной стратегии. Он содержал более 70 пунктов, среди которых особо выделим ключевые цели и направления развития:

---

[239] *Borras S.* Innovation Policy and Institutional Competitiveness in Europe and Denmark // Nedergaard P. Campbell J. Institutions and Politics. Festschrift in honour of Ove K. Pedersen. Copenhagen: DJØF publishing. 2008. P. 53-72.

- упрощение трансферта знаний и повышение эффективности взаимодействий между исследовательскими структурами и частным бизнесом;

- обеспечение предприятий малого и среднего бизнеса всеми условиями для того, чтобы продуцировать и внедрять инновации;

- формирование системы специального и высшего образования, соответствующей мировым стандартам[240].

Данные цели во многом определялись новыми вызовами, с которыми столкнулась национальная инновационная система Дании в начале 2000ых гг. К ним следует отнести:

- необходимость обеспечения достаточного роста квалифицированной рабочей силы, дефицит которой становится для Дании все более проблематичным;

- необходимость укрепления человеческого капитала в целом, что требует развития комплексной системы формирования интеллектуальной и психологической готовности к инновациям;

- способность работы в команде и пр.;

- стимулирование инноваций со стороны малого и среднего бизнеса, который до того оставался в тени инновационной политики.[241]

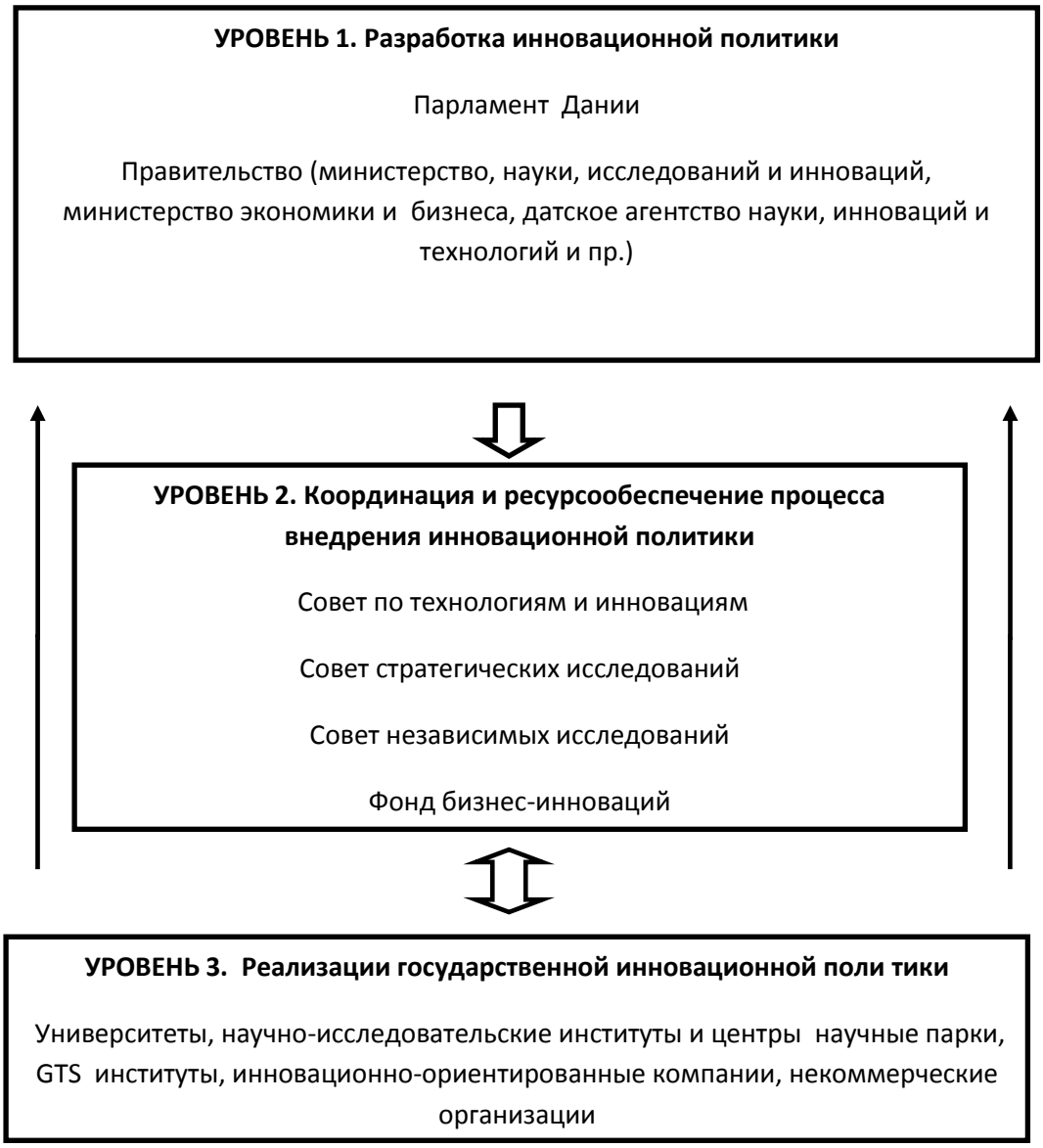
---

[240] *Haase S., Graversen E. K.* INNO-Policy TrendChart – Innovation Policy Progress Report Denmark 2009. Brussels, European Commission [Электронный ресурс] URL: //http://www.proinnoeurope.eu/ trendchart/extranet/upload/countryreports/Country_Report_Denmark_2009.pdf. (Дата обращения: 14.11.2012г.)

[241] *Haase S., Graversen E. K.* INNO-Policy TrendChart – Innovation Policy Progress Report Denmark 2009. Brussels, European Commission [Электронный ресурс] URL: //http://www.proinnoeurope.eu/ trendchart/extranet/upload/countryreports/Country_Report_Denmark_2009.pdf. (Дата обращения: 14.11.2012г.)

Под решение данных проблем формировалась и организационная структура инновационной системы Дании, схематично представленная на рисунке 7.

Рис. 7. Структура национальной инновационной системы Дании



Рассмотрим подробнее ее основные уровни. На уровне выработки и координации инновационной политики доминирует исполнительная власть: правительство, министерство науки, технологий и инноваций, Совет по технологиям и инновациям, подчиненный министерству науки и ряд исследовательских советов (forskningsrad). Последние являются активными участниками и процесса выработки инновационной политики, и ее реализации. Всего в Дании насчитывается 4 таких совета: Датский совет по

исследовательской политике (исполняющий исключительно консультативные функции), Датский совет стратегических исследований (выполняющий функции ресурсообеспечения и консультирования), Датский совет независимых исследований (также выполняющий функции ресурсообеспечения и консультирования) и Датский исследовательский координационный комитет (ответственный за координацию использования государственных фондов, а также исполняющий консультативные функции по совершенствованию менеджмента научных исследований).

Одним из ведущих акторов инновационной системы Дании, обеспечивающих ресурсами перспективные технологические разработки в различных сферах науки, является Национальный фонд передовых технологий Дании ("Hojteknologifonden"), основанный в 2005 г. в рамках общей программы формирования национальной инновационной системы, а также в связи с необходимостью соответствия требованиям ЕС в области научно-технологического развития. Финансирование проектов осуществляется фондом из государственного бюджета. Общий объем такой поддержки, с момента основания составил уже около 440 млн. долларов.

Специфическими элементами инновационной системы Дании являются Авторизованные технологические сервисные институты Дании (сокращенно – GTS институты). Они представляют собой независимые бесприбыльные организации, лицензируемые министерством науки, технологий и инноваций на трехлетний период и оказывающие консультационные и исследовательско-внедренческие услуги. GTS институты формируют развитую сеть с общим годовым бюджетом около 500 млн. долларов. Их основные функции: независимая оценка и стимулирование развития новых технологий, участие в совместных (в том числе международных) предприятиях, собственная коммерческая деятельность. Органы государственной власти осуществляют со-финансирование GTS институтов, вкладывая тем самым ресурсы в обеспечение эффективного

сотрудничества между государственным и частными секторами, а также наукой и бизнесом. Для Дании, также как и для других североевропейских государств, характерно бурное развитие техно- и научных парков (forscerpark). Научные парки – это коммерческие учреждения, обладающие значительными недвижимыми ресурсами, имеющие тесные связи с университетами и научно-исследовательскими центрами. В отдельных случаях именно университеты выступают учредителями научных парков. Например, технопарк DTU на 100% принадлежит Датскому техническому университету. Научные парки в свою очередь организуют инкубаторы инноваций (innovationsmiljoer) для продвижения инноваций на рынок и их более широкого внедрения. Именно инкубаторы инноваций составляют основу обеспечения сетевой модели сотрудничества по всем основным направлениям: консультированию, обучению, совершенствованию системы менеджмента, предоставлению финансовой помощи стартапам и пр. Кроме того, в стране весьма активно действует Ассоциация научных парков, объединяющая все 7 научных парков и представляющая их общие интересы перед государственными структурами и бизнесом.

Традиционно, важными и в значительной мере самостоятельными акторами инновационной системы страны являются университеты. В систему высшего образования Дании входят собственно университеты (их не так много – всего семь, не считая Копенгагенской бизнес-школы) и образовательные учреждения университетского уровня. Старейший университет страны — Копенгагенский, он же – крупнейший по показателю численности студентов (около 30.000 студентов). Среди прочих можно отметить Университет г. Орхус, Университет г. Оденсе, Университет Роскилле и Датский технический университет. После принятия в 2003 г. Акта об университетах перед ними были поставлены три ключевые цели: стимулировать научные исследования, совершенствовать образовательный процесс и способствовать распространению новых знаний и технологий, в

том числе через их выведение на рынок. Кроме университетских центров существует система отраслевых научно-исследовательских институтов, привязанных в функционально-целевом и ресурсном отношении к конкретным министерствам. Финансирование этих институтов осуществляется не только со стороны государственного бюджета, но также со стороны фондов (на конкурсной основе) и доходов от коммерческой деятельности.

Инновационная составляющая датской системы государственного и муниципального управления также весьма высока, что особенно ярко проявляется в сфере реализации технологий электронного правительства. Следует особо отметить, что Дания является одним из первых европейских государств, инициировавших процесс построения электронного правительства. В официальном отчете «Информационное общество к 2000 году», опубликованном в 1994 г., задолго до широкого распространения интернет-сервисов, датское правительство обозначило в качестве своего стратегического приоритета информатизацию и совершенствование всего комплекса услуг, предоставляемых государством. В 2002 г. Министерство техники, науки и инноваций Дании заключило договор с компаниями Microsoft и Accenture по использованию базы XML в качестве основы построения веб-служб в государственных организациях Дании. Успешная реализация этого проекта заложила основы эффективного развития системы электронного правительства в течении 2000ых годов. Основными акторами, определяющими политическую стратегию развития электронного правительства и координирующими ее исполнение в Дании стали: Министерство техники, науки и инноваций и Министерство финансов, в структуре которого была создана специальная группа по цифровым технологиям. Вопросы координации были возложены на управляемый Министерством финансов Совместный комитет по межправительственному сотрудничеству (STS).

Особого внимания заслуживает датская инициатива по расширению электронного участия граждан в обсуждении насущных общественных проблем и принятии политических решений. Ее реализация была осуществлена на базе специально созданного портала электронного диалога Danmarks Debatten (www.danmarksdebatten.dk). Его уникальность заключается в обеспечении связанности и высокой тематической скоординированности ведущихся дебатов, вне зависимости от уровня проблем (общенациональные, региональные, местные) и местонахождения пользователя. Это позволяет использовать данный портал одновременно и для общенациональных дебатов, и как инструмент местного электронного диалога. Повышение уровня гражданского и политического участия – ключевая составляющая современной концепции датского электронного правительства, под которую, соответственно, и создаются необходимые сервисы.

Другая отличительная особенность датской системы электронного правительства – тесное сотрудничество государственных и частных акторов в его реализации. Примером такого партнерства является чрезвычайно популярный интернет-портал «Гражданин» (www.borger.dk), который обеспечивает простой и быстрый доступ к информации, услугам и всевозможным запросам он-лайн практически по всему спектру государственных и муниципальных услуг. Совместно с ведущими датскими коммерческими банками правительство Дании создало единую систему идентификации пользователей, когда зайдя на соответствующий сайт под одним логином и паролем гражданин может совершать платежи и пользоваться всеми услугами государственных и муниципальных учреждений. Интересна также датская инициатива «электронного дня», заключающаяся в установлении обязательной для всех органов власти даты, к которой им следует начать полноценно использовать запланированные электронные решения. Следующий «электронный день» приходится на

ноябрь 2014 г. и с ним связана ликвидация всех бумажных форм обращений граждан и документооборота.

Результатом такой политики стала практически полная готовность датского общества к обслуживанию и самообслуживанию он-лайн. В рейтинге ООН «Исследование развития электронного правительства: электронное правительство для людей - 2012» Дания заняла самую высокую среди скандинавских государств 5ую позицию.[242] Особо высоких оценок удостоились удобство и дружественность электронных сервисов для пользователей.

В качестве стратегических перспективных целей на 2011-2015 гг. (озвученных в ходе международной конференции «Сотрудничающее правительство в связанном мире» в июне 2011) были обозначены следующие:

1. Сделать государственный сектор датской экономики более доступным и эффективным с точки зрения пользователей услуг.

2. Государственный сектор в представлении граждан и бизнеса должен приобрести репутацию предоставляющего современные, качественные услуги и использующего при этом меньшее количество ресурсов[243].

Эти цели должны быть достигнуты посредством решения четырех взаимосвязанных задач:

- прекращения традиционной системы приема обращений в бумажном виде;

---

[242] *О рейтинге стран мира по уровню развития электронного правительства 2012* года согласно исследованию ООН [Электронный ресурс] http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/doc 20120315_09 (Дата обращения: 12.04.2013).

[243] Подробнее см.: http://egovexchange.com.

- обеспечения помощи компаниям в достижении более высоких показателей инновационного развития;

- широкого внедрения новых технологий предоставления более качественных и дешевых общественных благ;

- обеспечения более тесной кооперации вокруг реализации новой концепции электронного правительства внутри государственного сектора.

Как мы могли убедиться, Дания реализует хорошо сбалансированную, с точки зрения соотношения развития электронных сервисов и форм электронного участия, модель электронного правительства, с четко выраженной ориентацией на запросы и потребности граждан. Ее важнейшим приоритетом является обеспечение прозрачности и открытости системы государственного управления. Реализация данного приоритета и эффективность инновационной политики страны в целом в значительной мере зависит от организационной структуры, гибкости, прозрачности и отзывчивости регионального и муниципального управления. Именно оно обеспечивает сетевую инфраструктуру процесса выработки и имплементации политико-административных решений.

Дания продвинулась дальше всех рассматриваемых государств Северной Европы по пути децентрализации системы государственного управления и развития самостоятельного уровня регионального управления.

Система административного деления страны и регионального управления Дании была значительно реформирована в 2007 г., когда существовавшая на протяжении столетий система амтов (14 графств) была заменена 5 административными областями, а количество муниципалитетов, расположенных на их территории, сократили с 271 до 98.[244]

[244] *Neubauer J.* Regional Development in the Nordic Countries 2007. Nordregio Report: Copenhagen. 2007.

Многие эксперты отмечают значимость для успеха региональной реформы укорененной в политической культуре Дании традиции партнерства и диалога, предполагающей широкий обмен мнениями по поводу обсуждаемых проблем и обязательное проведение открытых дискуссий.[245] Текущая программа региональных реформ вполне согласуется с этой традицией, поскольку перед своим принятием обсуждалась широким кругом заинтересованных акторов, среди которых были: центральные министерства (министерство финансов, министерство науки, технологий и новаций, министерство занятости и пр.), общественные организации и ассоциации (ассоциация советов графств, датская конфедерация профсоюзов, федерация рабочих Дании и пр.). В конечном счете, такая дискуссия обеспечила максимальное представительство интересов национальных, региональных и местных органов власти, образовательных структур, а также гражданских ассоциаций в процессе выработки инновационной политики.

В качестве новых инструментов развития партнерских, сетевых взаимодействий на региональном уровне в Дании выступили два вида структур: Датский совет развития и Региональные форумы развития.

Датский совет развития является консультативной структурой, созданной при министерстве экономики и предпринимательства с целью обеспечения эффективного развития бизнеса и его высокой конкурентоспособности в эпоху глобализации. В Совет входят президент и четыре члена, назначаемые министерством, а также представители пяти региональных форумов развития, два представителя от муниципалитетов, семь — от бизнес-ассоциаций и два — от профсоюзов. Таким образом, сам

---

[245] *Haveri A., Tolkki H., Valkonen E., Airaksinen J*. Governance in regional development — between regulation and self-regulation [Электронный ресурс] URL: http://www.egpa2009.com/documents/psg5/Haveri.pdf (дата обращения: 5.02.2012).

состав совета демонстрирует широкое представительство интересов различных организаций и групп.

Региональные форумы развития были созданы в каждом из пяти объединенных регионов страны. Они также формируются, исходя из принципа обеспечения максимального представительства интересов: три представителя региональных советов, шесть представителей местного самоуправления, шесть — от бизнеса, три — от научных и образовательных организаций и два — от ассоциаций работодателей.

Уже первые годы работы новой системы выработки и имплементации региональной политики продемонстрировали успешность избранной модели. Большинство экспертов сходятся во мнении, что отношения между государством и регионами значительно улучшились, что проявилось, прежде всего, в расширении политического участия на региональном уровне и обеспечении реального интерактивного процесса взаимодействия между участниками, представляющими все уровни государственного управления (вертикальная интеракция), а также различные сектора экономики (горизонтальная интеракция).[246] Это, в свою очередь, существенно стимулировало инновационную активность на уровне регионов и муниципалитетов и значительно повысило эффективность реализации соответствующих государственных программ.

Т.о. сложившаяся в Дании система управления инновационным развитием существенно повлияла на такие характеристики североевропейской координационной модели как: высокий уровень разработки и широкое распространение технологий открытого управления и общественного участия в процессах выработки инновационной политики,

[246] *Haveri A., Tolkki H., Valkonen E., Airaksinen J.* Governance in regional development — between regulation and self-regulation [Электронный ресурс]. URL: http://www.egpa2009.com/documents/psg5/Haveri.pdf (дата обращения: 5.02.2012).

существенная роль государства в активизации такого рода участия, через различные механизмы стимулирования и образовательные программы, формирование ценностных ориентаций населения на новые методы социально-экономического развития.

Исландия: в поиске новых источников роста. Исландия благодаря небольшой территории, малой населенности (всего около 300 тыс. человек) и периферийному положению на карте Европы часто остается вне поля зрения исследователей сетевой экономики и общества знания. Между тем успехи этого небольшого островного государства в построении национальной инновационной системы поразительны. Согласно рейтингу Развития информационного общества ООН за 2011 г. Исландия заняла 4 место в мире, обогнав такие высокоразвитые державы как США, Германию, Японию и т.д.[247] При этом Исландия не обладает, в отличии от Норвегии значительными запасами природных энергоресурсов, а ее территория отнюдь не самое благоприятное место на Земле с точки зрения климатических условий.

Институциональная структура национальной инновационной системы Исландии сформировалась в начале 2000ых годов. В структуре исполнительной власти ее ключевыми элементами стали:

- министерство образования, науки и культуры, ответственное за развитие системы университетского образования, координацию исследований в различных секторах экономики, выработку собственной научной политики;

- министерство промышленности и коммерции, стимулирующее развитие инновационной деятельности в промышленности и поддерживающее региональные инициативы в развитии инноваций;

[247] *Measuring the Information Society.* International Telecommunication Union, Geneva, 2012

- другие министерства и ведомства, ответственные за отраслевую инновационную политику.

На уровне координация и ресурсообеспечения процесса реализации инновационной политики Исландии ключевую роль играют крупнейшие инновационные фонды и центры. В 2003 г. правительство инициировало реформу системы разработки и имплементации инновационной политики, существенно обновившую именно этот уровень инновационной системы. Основная цель реформы заключалась в том, чтобы добиться разделения функций разработки политики, консультирования, ресурсообеспечения и поддержки. В ходе ее старый Исследовательский совет Исландии был заменен Советом по научной и технологической политике. Новый Совет возглавил сам премьер-министр, а в его состав в качестве постоянных членов вошли три ведущих министра (министр образования и науки, министр финансов и министр промышленности и коммерции). Другие министры также могут участвовать в работе Совета по соответствующим их профилю проблемам. Помимо исполнительной власти в составе совета представлены руководители ведущих университетов и ассоциаций работодателей (Исландской ассоциации труда и Ассоциации исландских производителей).

В условиях формирования новой структуры национальной инновационной системы перед Советом по научной и технологической политике Исландии были поставлены следующие задачи:

- способствовать формированию высококвалифицированных, конкурентоспособных исследовательских команд, способных работать в условиях глобализации и интернационализации экономики;

- усиливать сотрудничество между научно-исследовательскими центрами, институтами, университетами и коммерческими фирмами;

- способствовать формированию положительного имиджа наукоемких производств, разъяснять их привлекательные стороны для бизнеса;

- создавать условия для реализации научных проектов молодых исследователей и их презентации зарубежом;

- обеспечивать свободный доступ к результатам исследований, базам данных и другой научно-технической информации, произведенной за счет государственного финансирования;

- способствовать совершенствованию законодательного регулирования инновационной деятельности.

Другой важный элемент исландской инновационной системы – Фонд технологического развития. Он действует как основной оператор по распределению грантов поддержки технологического развития и инноваций в производственной сфере. Процесс принятия решений по распределению грантов предполагает обязательные консультации с бизнес-сообществом.

Существенное значение для исландской инновационной системы имеет также Фонд подготовки исследователей и послевузовского образования, стимулирующий развитие подготовки молодых инноваторов, их адаптацию к условиям глобальной рыночной экономики. Его основная задача – финансирование разработки методического и информационного обеспечения образовательного процесса, создание условий для подготовки современных специалистов. Особое внимание к системе высшего и послевузовского образования в Исландии выразилось, прежде всего, в значительных средствах, выделяемых на ее развитие. Общие затраты бюджета страны на эти цели выросли с 2000 по 2005 г. на 38%, что примерно в два раза превышает средний рост по ЕС рост (15%).

Инновационная система Исландии схематично представлена на рисунке 8.

Рис. 8. Структура национальной инновационной системы Исландии

Эффективной формой взаимодействия частного и государственного секторов в ходе выработки и реализации инновационной политики стали различные форумы. Скажем, для развития кооперации работодателей и представителей сферы образования Исландии был создан специальный форум EDUCATE.

Сложнейшим испытанием для экономики Исландии и ее молодой инновационной системы стал мировой финансовый кризис осени 2008 г. Его подоплека хорошо известна. Благодаря принятому в 1999 г. закону, нерезиденты получили право регистрировать в Исландии международные торговые компании (ITC), чья прибыль подлежала налогообложению по льготной ставке 5 %, Исландия фактически стала оффшорной зоной, куда устремились множество холдинговых компаний, привлеченных этими условиями. Т.о. Исландия выступила как активный экспортер капитала, инвестируя в рискованные финансовые инструменты наподобие американских долговых обязательств. В результате такой политики к 2007 г. суммарные внешние обязательства только четырех крупнейших банков Исландии достигли размера в 106 млрд. долларов, что в восемь раз превышало масштабы экономики страны. Печальный итог такой политики хорошо известен. Исландская крона потеряла более половины своей стоимости, сокращение финансирования государственных программ превысило 15%, а, внешний долг страны и уровень безработицы достигли не виданных и ранее размеров. Мировой финансовый кризис разрушил финансовую систему страны и привел к внутреннему политическому кризису, в ходе которого произошла известная «революция кастрюль», отставка либерального кабинета и приход к власти нового умеренно левого кабинета во главе с премьер-министром Й. Сигурдардоттер.

В начале 2009 г. Министерство образования, науки и культуры инициировало обсуждение исландскими и зарубежными экспертами стратегии будущего развития страны и преодоления экономического кризиса в рамках специально созданной дискуссионной панели, результатом работы которой должны были стать конкретные рекомендации по выработке и реализации нового экономического курса. Итоги работы панели были подведены в заключительном отчете 25 мая 2009 г. Основные рекомендации касались предоставления благоприятных возможностей для внутренних и

внешних инвестиций в наиболее передовые отрасли исландской промышленности и сферы услуг. Рост инновационной активности, инвестиции в систему образования на всех уровнях, предоставление достаточного финансирования перспективным инновационным проектам и активная интернационализация – были признаны главными инструментами выхода из кризиса.

На основе анализа выводов экспертов правительством Исландии была выработана новая стратегия научного и инновационного развития, ключевыми направлениями которой стали:

- фокусирование политики на развитии ИКТ и поддержке наиболее креативных отраслей промышленного производства;

- достижение высокой степени кооперации между основными производителями инноваций: университетами, исследовательскими центрами, производственными лабораториями и пр.;

- всесторонняя оценка государственных программ и контроль качества их исполнения;

- развитие интернационализации наукоемкого производства и расширение участия исландских инноваторов в международных программах;

- широкое внедрение системы финансирования, основанной на принципах здоровой конкуренции и отбора проектов.

Стратегически важным среди данных направлений стало формирование особой институциональной среды, способствующей вовлечению в процесс принятия решений по вопросам инновационной политики представителей бизнеса и некоммерческих организаций, развитию всех форм сотрудничества и партнерств частного и государственного секторов, особое место среди которых отведено сетевым структурам взаимодействия. Межсекторное взаимодействие и мобильность

стимулируется также со стороны научных фондов и ассоциаций производителей, заявляющих курс на про-активную политику вовлечения наиболее активных и высококвалифицированных специалистов из различных секторов и отраслей экономики в процесс принятия решений.

Немаловажной задачей также стало формирование кластеров и системы обмена знаниями в условиях существования серьезных различий в темпах и потенциале развития между столичным регионом Рейкьявика и остальными регионами страны. Здесь важным инструментом инновационного роста стали т.н. «соглашения роста», заключаемые правительством с отдельными муниципалитетами на предмет обеспечения региональных и местных стратегий инновационного развития и экономического роста.

В 2009 г., несмотря на ощутимые последствия экономического кризиса, в Исландии было законодательно закреплено снижение налогов для фирм, занимающихся инновационными разработками. В результате к 2010 г. более 100 исландских компаний воспользовались данной льготой. Интересно, что до 2008 г. необходимость снижения налогов как мера, стимулирующая инновационное развитие обсуждалась в течении нескольких лет, но лишь жесточайший финансовый кризис стал причиной ее безотлагательной реализации.

Таким образом, отличительными чертами инновационной политики Исландии в посткризисный период стали следующие:

- мобилизация и концентрация на прорывных отраслях инновационного развития необходимых и достаточных ресурсов;

- ориентация государства на серьезную совместную работу с различного рода инициативами и постоянный мониторинг динамики развития;

- приоритет тем политическим инициативам, которые ясно демонстрируют отношение к инновациям как основополагающему фактору роста.

Основным стратегическим направлением в реализации инновационной политики стало обеспечение национальной инновационной системы высококвалифицированной рабочей силой, соответствующей требованиям сетевого общества и информациональной экономики.

Как и в других скандинавских странах, инновационный потенциал самой системы государственного управления Исландии определялся в начале XXI века, прежде всего, уровнем развитием технологий электронного и открытого правительства.

Вплоть до 2008 г. развитие электронного правительства в Исландии носило отчетливо сервисный характер и в целом соответствовало общеевропейским трендам. Ключевым актором в данной сфере являлась Канцелярия премьер-министра, под эгидой которой были сформированы Специальная группа по информационному обществу, а также Специальная группа по электронному правительству, которая координирует работу по реализации крупных проектов в данной сфере. Выработка политики в данной сфере до 2008 г. носила централизованный характер, хотя ее имплементация осуществлялась преимущественно децентрализованно. Несмотря на последствия экономического кризиса, уже к 2009-2010 гг. Исландия добилась существенных успехов в реализации различных электронных сервисов. Были обеспечены широкие возможности для самообслуживания граждан он-лайн: гарантировано право на размещение страницы пользователя на национальном портале www.iceland.is, введено электронное удостоверение личности, право на подачу налоговой декларации и документов социального страхования он-лайн и пр. Однако дальнейшему поступательному развитию сервисных технологий в публичном секторе помешал экономический кризис. На фоне резкого всплеска политической активности на первое место вышли

информационно-коммуникационные технологии, обеспечивающие политическое участие граждан. Исландия стала примером уникального опыта электронного участия граждан в обсуждении и разработке проекта Конституции страны, обозначенного рядом экспертов как общественный краудсорсинг. Этот опыт требует более подробного рассмотрения.

На начальном этапе Конституционный комитет Исландии представил 700 страничный отчет о состоянии конституционного законодательства в стране и перспективах его совершенствования. Затем на всеобщих выборах были избраны 25 членов Конституционной ассамблеи (беспартийных представителей различных регионов Исландии) – специального органа, созданного для разработки и совершенствования проекта новой конституции страны[248]. Каждую неделю члены Конституционной ассамблеи размещали на специальном интернет-портале новые положения Конституции, собирали и обрабатывали предложения граждан. При этом активно использовались наиболее популярные социальные сети: Facebook, Twitter, Youtube и др. Все заседания ассамблеи также транслировались в Интернете и были открыты для он-лайн участия граждан. В разработанном таким образом проекте Конституции деятельность всех институтов власти была обставлена существенными гарантиями прозрачности и открытости. В стране значительно усилились институты прямой демократии. В частности, в новой Конституции было предусмотрено обязательное проведение основных политических решений через референдум. На всенародное голосование должны выноситься любые вопросы, связанные с передачей Исландией части своего суверенитета международным организациям. Кроме того, референдум следует проводить, если его потребовали не менее 10% избирателей.

Полноценное использование технологии краудсорсинга в процессе разработки нового проекта исландской Конституции стало возможным, прежде всего, благодаря наличию в стране 95% активных интернет-

[248] *Gylfason T*. Constitutions: Financial Crisis Can Lead to Change // Challenge.№55 (5), pp. 106-122.

пользователей[249]. При этом оставшиеся 5% граждан (представляющих в основном старшую возрастную группу) имели возможность подать свои предложения посредством обычной почты или факса напрямую каждому из двадцати пяти представителей конституционного совета. В течение года проект Конституции был вывешен он-лайн для общественного обсуждения и внесения поправок.

В конституционном референдуме, прошедшем 20 октября 2012 года, примерно две трети граждан Исландии, принявших в нем участие, высказались за принятие нового основного закона. Это свидетельствовало об успешности избранной интерактивной модели разработки конституционных положений и открыло новую эру в применении ИКТ в политике и государственном управлении.

Как показал опыт Исландии, особое значение технология краудсорсинга имеет для формирования активного политического сообщества и обеспечения прозрачности процесса принятия политических решений. Краудсорсинг исландской конституции позволил не только достичь высокой степени участия граждан в разработке проекта Основного закона, но и, по словам известного исландского правоведа и политолога Т. Гилфасона, «сформировать чувство национального единения»[250]. Свободное участие практически всех граждан в процессе разработки и принятия политических решений (в случае Исландии, как минимум 95% взрослого населения) позволяет избежать давления со стороны заинтересованных групп, пользующихся, как правило, привилегированным положением в законотворческом процессе, осуществляемом через традиционное парламентское представительство. Однако, повторим, эти преимущества краудсорсинга действительно значимы только при условии обеспечения

[249] Gylfason T. Constitutions: Financial Crisis Can Lead to Change // Challenge.№55 (5), pp. 106-122.
[250] *Там же*, p.115

доступа к соответствующим сетевым ресурсам подавляющего большинства граждан.

Эстония: опыт инновационного транзита. Несмотря на то, что Эстония строго говоря не относится к странам Северной Европы и немногим более двадцати лет назад являлась одной из республик СССР, ход становления ее национальной инновационной системы очень близок к скандинавской модели. В экономическом и социально-культурном отношении постсоветская Эстония также была ориентирована, прежде всего, на опыт Финляндии и Швеции. Рассмотреть развитие ее инновационной политики также важно и интересно, поскольку Эстония представляет сегодня пример одной из наиболее успешных переходных экономик, к тому же прекрасно адаптированной к общеевропейскому политико-административному и социально-экономическому контексту (о чем свидетельствует хотя бы факт присоединения Эстонии, одной из первых на пространстве Восточной Европы, к зоне евро). Всего лишь за тринадцать лет (с 1996 по 2009 г.) ВВП Эстонии вырос с 37% от среднего по ЕС уровня до 67%. Кроме того, Эстония стала лидером (совместно со Словенией) среди постсоциалистических стран по темпам инновационного роста (около 6,6% в год)[251]. Национальная инновационная система Эстонии создавалась в течение первого десятилетия 2000 ых годов. Тогда была сформирована система публичных институтов и разработано соответствующее законодательство, регулирующее инновационные процессы в стране. Как и во многих североевропейских странах, локомотивом инновационного развития в Эстонии стало государство, стимулировавшее бизнес и граждан более широко использовать инновационные решения, и сформировавшее адекватную институциональную среду. В результате, многочисленные

[251] *Eljas-Taal K.* Mini Country report/Estonia. Thematic Report 2011 under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012). Technopolis Group. 2011.

сервисы с приставкой «е» (электронный) стали для современной Эстонии нормой. Передовое электронное правительство, электронное обучение, электронная подпись и документооборот, электронное голосование, электронное здравоохранение сформировали инновационный облик этого небольшого и сравнительно бедного ресурсами государства. Главная концептуальная задача инновационной политики Эстонии (которая во многом сегодня уже решена) – поиск ответа на вопрос, каким образом можно обеспечить достижение эффективного баланса отношений науки, бизнеса и образования внутри национальной инновационной системы, которые, с одной стороны, имели бы общее направление и схожие цели стратегического развития, а с другой, обеспечивали бы взаимную поддержку. В этой связи были разработаны и реализованы несколько государственных стратегических программ.

Так, с 2007 г. в стране реализуется программа «Эстония, базирующаяся на экономике знания – 2007-2013», основными проблемными сферами применения которой стали: разрыв между академической наукой и бизнесом, отсутствие в стране широкой научной базы, недостаточность интернационализации инновационного бизнеса Эстонии.

В 2010 г. министерство экономического развития и коммуникаций Эстонии инициировало новую инновационную программу «Старт-ап Эстония», нацеленную на развитие человеческого капитала и обеспечение будущего национальной инновационной системы квалифицированными и психологически подготовленными кадрами. Целевой группой данной программы стала молодежь: студенты, молодые исследователи и предприниматели, готовые и желающие открыть свой бизнес. Государство поддерживает такие проекты, полагая, что, во-первых, такая поддержка значительно стимулирует инновационную и предпринимательскую активность молодежи, во-вторых, обеспечивает реальную возможность воплощения в жизнь их новых бизнес-идей, которые в перспективе могут

стать конкурентоспособными на мировом рынке и, соответственно, приумножат потенциал эстонской экономики.

Ключевые акторы системы исполнительной власти Эстонии, во многом определяющие курс инновационной политики, это – министерство экономического развития и коммуникаций и министерство образования и научных исследований. Первое обеспечивает институциональную поддержку и финансирование исследовательских проектов в промышленности, а также планирование, координацию и имплементацию инновационной политики в целом. Второе ответственно за финансирование и развитие исследовательских институтов и центров, а также координацию международных исследовательских программ и проектов.

Другой значимый актор инновационной системы на уровне разработки и координации политики – Фонд развития, созданный в 2007 г. Это – правительственный венчурный фонд Эстонии, созданный для финансовой и инфраструктурной поддержки развития новых инновационных предприятий. В стратегический перспективе данный фонд должен способствовать ускоренной модернизации эстонской экономики за счет создания новых рабочих мест, требующих высокую квалификацию исполнителей и экспорт новых технологий. Идея создания такого фонда была заимствована у Финляндии, где успешно работает его прототип – Финский инновационный фонд. Такая институциональная преемственность еще раз подчеркивает близость Эстонии к североевропейской модели инновационной системы.

Следующий актор – Совет по научно-техническим разработкам, ответственный за проведение экспертиз и консультаций правительства по различным аспектам инновационных разработок. Практически все предложения по развитию инновационной политики проходят первичное обсуждение в Совете и только затем передаются на утверждение в правительство, либо соответствующие министерства и ведомства Эстонии.

Следующий уровень – координации и ресурсообеспечения инноваций инновационной системы – формируют организации-посредники, оказывающие значительное стимулирующее влияние на развитие инновационной активности в соответствии с разработанными государством стратегиями, а также обеспечивающие реализацию координационной функции государства. Здесь основными акторами являются: фонд «Предпринимательская Эстония», Эстонский научный фонд. Фонд Архимед и Фонд INNOVE.

Фонд «Предпринимательская Эстония», основанный в 2000 г. министерством экономического развития и коммуникаций, несет ответственность за поддержку бизнеса, инноваций и технологических программ. Его основные задачи:

- обеспечение стабильного роста молодых инновационно-ориентированных компаний;

- увеличение экспорта товаров и технологий, произведенных эстонскими фирмами;

- создание условий для привлечения инвестиций в эстонскую экономику;

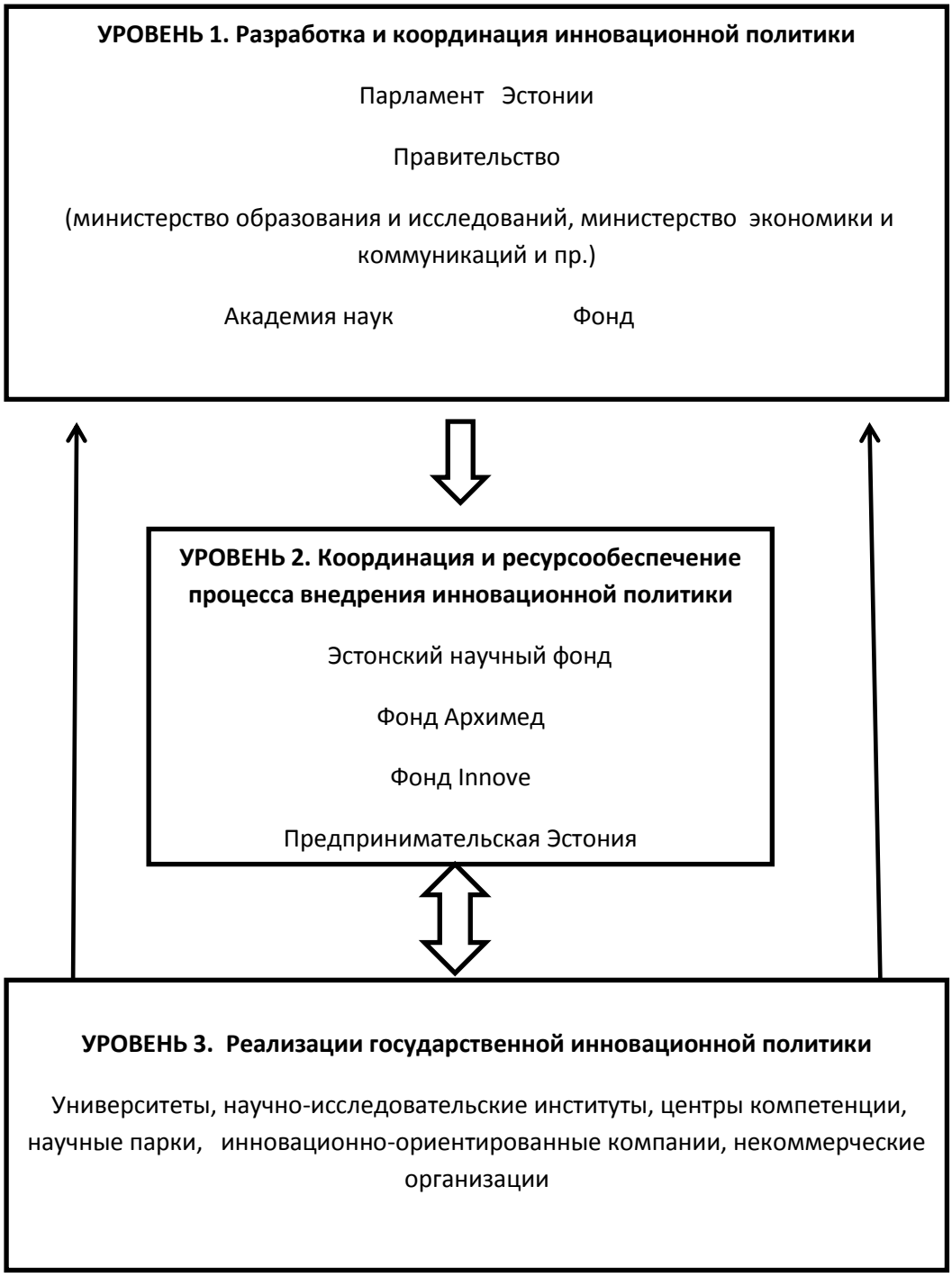
- стимулирование регионального развития и укрепление институтов гражданского общества[252].

KredEx - уникальное учреждение, созданное для консультационной и экспертной поддержки бизнеса, посредством снижения кредитных и управленческих рисков эстонских компаний, а также стимулирования развития компаний, занимающихся поиском новых технологий энергоэффективности.

[252] *Eljas-Taal K.* Mini Country report/Estonia. Thematic Report 2011 under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012). Technopolis Group. 2011.

Фонд INNOVE занимается, прежде всего, мерами по совершенствованию рынка труда (особенно в сегментах, требующих высококвалифицированной рабочей силы) и программами последипломного образования и переподготовки кадров.

Рис. 9. Структура национальной инновационной системы Эстонии



Фонд Архимеда и Эстонский научный фонд занимаются ресурсным обеспечением научных учреждений, работающих над фундаментальными и прикладными проектами, в том числе в рамках общеевропейских научных программ.

Таким образом, данный уровень НИС Эстонии представлен достаточно широким спектром разноплановых организаций, обеспечивающих посредничество в процессе организации взаимодействия в инновационном процессе и оказывающих решающее влияние на эффективность координационных усилий государства.

Уровень реализации инновационной политики традиционно формируют научно-исследовательские институты, центры компетенции, научные парки, инновационно-ориентированные компании, некоммерческие организации. Следует отметить, что в Эстонии костяк организаций, представленных на данном уровне составляют не научные и образовательные учреждения, а частный бизнес, признанный во всех программах государственной поддержки локомотивом инновационного развития экономики Эстонии. Именно частный бизнес и гражданские инициативы дали старт развитию информационно-коммуникационных технологий в сфере политики и государственного управления. Это в свою очередь определяет инновационный потенциал государства, его гибкость, адаптивность и способность к эффективной координации.

Сегодня Эстония справедливо признается одним из ведущих государств мира в аспекте развития и продвижения технологий электронного правительства. Поэтому и в политическом, и в сервисном сегменте мы наблюдаем здесь значительные новации. Эстонский парламент впервые ввел практику электронного голосования еще в 2005 г. Причем, соответствующие изменения были внесены в законы, регулирующие избирательный процесс на всех уровнях: в Акт о выборах государственного совета, Акт о выборах парламента Эстонии, Акт о выборах в Европейский

парламент и Акт о референдумах. Технологическая подготовка электронного голосования была завершена к моменту его формальной институционализации. Электронное голосование защищено от отслеживания третьими лицами, осуществляется за шесть-четыре дня до официального дня голосования посредством персональной ID карты, специально разработанной для Эстонского избирательного комитета.

Обеспечение открытого доступа к документам органов государственной власти было закреплено специальным парламентским актом «О публичной информации», принятым еще 1 января 2001 г. Основным методом обеспечения прозрачности и информационной открытости был признан электронный доступ к правительственным и парламентским документам. В связи с чем, официальные органы обязаны размещать всю информацию в сети и отвечать на все запросы, поступившие по электронной почте как на официальные запросы информации.

Сервисная составляющая электронного правительства Эстонии признается сегодня наиболее развитой в мире, наряду с правительством Сингапура. Основной фактор ее успеха – наличие электронного удостоверения и электронной подписи более чем у 80% граждан страны. Электронное ID имеет 2 степени защиты и аутентификацию по sms. Оно полностью заменяет права и ряд других документов, необходимых для пользования государственными услугами.

Общую координацию развития электронного правительства Эстонии осуществляет министерство экономики и связи, в структуре которого действует специальный департамент государственных информационных систем (RISO), а также Эстонский центр развития информационных технологий. Однако процесс внедрения различных элементов электронного правительства происходит в Эстонии скорее децентрализовано, при общей стимулирующей и координирующей функции правительства.

Особое внимание в столь развитой системе электронного правительства уделяется эстонским правительством вопросам безопасности. Именно недоверие к уровню безопасности интернет-сервисов и новые виды электронного мошенничества создают значительные барьеры на пути более широкого распространения электронных технологий. Для обеспечения безопасности данных на едином портале электронного правительства Эстонии использован принцип самоконтроля пользователями просмотров своих данных. В случае обнаружения пользователем незаконного просмотра его данных сотрудниками госаппарата или иными лицами, гражданин может обжаловать эти действия в суде. Кроме того, единый портал электронного правительства разделен на «входы» для различных групп пользователей. Т.е. граждане, представители бизнеса (юрлица) и чиновники заходят на портал из разных вкладок

Количество госуслуг, предлагаемых он-лайн чрезвычайно широко представлено на всех уровнях власти, что определяет систему электронного правительства Эстонии как единый законченный сервисный комплекс. На общенациональном уровне действует электронная платформа государственных закупок, а также служба регистрации бизнеса, считающаяся наиболее эффективным и современным сервисом он-лайн, доступным также и иностранным гражданам. На муниципальном уровне сервисная составляющая не менее обширна. Например, в столичном муниципалитете Таллинна по данным на 2012 г. в базе данных электронных публичных услуг насчитывается более 500 наименований, из которых около 300 оказывают физическим лицам и около 200 – юридическим[253]. Граждане имеют возможность направлять электронные заявления во все городские департаменты и районные управы, например, о компенсации земельного налога или о разрешении на отдельные виды строительных работ и т.д.

[253] *Eljas-Taal K.* Mini Country report/Estonia. Thematic Report 2011 under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012). Technopolis Group. 2011.

Несмотря на столь высокий уровень развития технологий электронного правительства, в Эстонии все еще остается целый ряд не решенных проблем, определяющих необходимость:

- разработки полноценной электронной среды для ведения бизнеса;

- постепенного перехода к безбумажной форме координации бизнеса со стороны государства;

- развития широкого спектра государственных услуг он-лайн, включая услуги по уведомлению граждан;

- повышения уровня электронной грамотности и информационных навыков граждан.

Таким образом, современная Эстония демонстрирует пример переходной экономики, сумевшей оптимально использовать преимущества самой ситуации транзита, а именно не держаться за старые отрасли, а быстро переориентироваться на развитие наиболее передовых и успешно использовать при этом эффективный опыт инновационного развития других стран региона. Опыт Эстонии наглядно подтверждает тезис о том, что эффективность инновационной политики определяется в современном сетевом мире не количеством затрачиваемых на ее реализацию средств, а качеством их размещения и эффективностью координационного механизма управления инновационным развитием.

* * *

Рассмотрев 6 национальных инновационных систем в рамках общей североевропейской модели, мы определили, как универсальные, так и особые национальные характеристики процесса разработки и реализации инновационной политики. При этом, как было показано, национальные особенности этих стран, как правило, не противоречат, а напротив стимулируют развитие общей модели, дополняя ее отдельные элементы.

Первый вывод, который следует из общего анализа североевропейской модели инновационной политики, заключается в том, что невозможно обеспечить эффективное продуцирование, коммерциализацию и распространение инноваций без соответствующего изменения факторов внешней среды инновационного процесса. К наиболее значимым из них можно отнести:

- готовность общества и системы государственного управления к изменениям (инновативный дух, склонность к риску, отношение к новым технологиям и пр.);

- состояние системы образования и науки (ее соответствие новым вызовам и запросам сетевого общества и экономики знания);

- наличие установки на взаимовыгодную кооперацию и сотрудничество между наукой и бизнесом;

- достаточная степень доверия инвесторов к государству и заявленной им инновационной политике;

- открытость системы государственного управления и степень вовлеченности в процесс обсуждения и выработки политики всех заинтересованных акторов;

- наличие соответствующих институционализированных форм взаимодействия.

Все это требует реализации нового координационного механизма управления инновационной политикой, принципиально отличного как от традиционной бюрократической модели административного государства, так и рыночной менеджериальной модели.

Второй вывод касается сравнительной эффективности сетевой структуры инновационного процесса. Сетевая модель не просто наиболее

адекватна новому, информациональному типу экономики, но и предоставляет целый ряд конкретных преимуществ с позиций продуцирования и циркуляции нового знания в обществе. К ним, в свою очередь, относятся:

- высокий уровень доверия контрагентов сетевого взаимодействия, что обеспечивает существенное снижение издержек на убеждение и взаимный контроль;

- значительная экономия практически на всех видах транзакционных издержек

- более высокая интенсивность взаимодействия участников сети, а, следовательно, более динамичный и продуктивный обмен знаниями, значительно повышающий производительность новых идей;

- открытый характер сетей, обеспечивающий свободу коммуникаций, а также приток новых участников;

- более эффективный процесс имплементации новых идей и технологий, за счет сокращения дистанции между инноватором, производителем и потребителем инноваций, а также оптимально организованного в сетевой структуре координации бенчмаркинга.

Глава 5. Инновационная политика в современной России: перспективы реализации координационной модели и основные факторы торможения

В данной главе мы рассмотрим инновационную политику РФ в аспекте оценки перспектив реализации координационной сетевой модели и использования опыта инновационного развития стран Северной Европы.

Анализ собственно инновационной политики и процесса развития национальной инновационной системы в современной России достаточно подробно рассмотрен в работах Иванова С. А., Красина Ю. А., Никовской Л. И., Пантина В. И.[254], Попова А. И.[255], Любимова А. П.[256], Нигматулина В. З.[257], Зверева А. В.[258], Дынкина А. А.[259], Телешовой Э. А.[260], Якимца В. Н.[261] и др. Однако, исследование координационной составляющей механизма выработки и реализации инновационной политики, а также оценка перспектив развития сетевой формы управления инновационным процессом в отечественной литературе практически отсутствуют.

Как было отмечено в третьей главе, инновационная политика, реализуемая в рамках координационной модели, предполагает фокусирование государственной власти на выполнении следующих функций:

- институциональном, организационном и ресурсном обеспечении процесса сотрудничества представителей различных сфер (науки,

---

[254] *Инновационная модернизация России* / Политологические очерки / Под редакцией Ю.А. Красина. Москва, 2011.

[255] *Попов А. И., Иванов С. А., Миэринь Л. А.* Хозяйственная система России: инновационное развитие и экономическая безопасность. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ , 2009.

[256] *Любимов А. П.* Формирование национальной концепции инновационной системы России // Сводный реферативный сборник журнала Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2012. № 1-4.

[257] *Нигматулин В. З.* Национальная инновационная система России в международном контексте // Безопасность Евразии. 2005. № 2. С. 144-153.

[258] *Зверев А. В.* Инновационная система России: проблема совершенствования. М.: Статистика России, 2008.

[259] *Дынкин А. А.* Политико-административная элита в процессе формирования национальной и региональной инновационных систем // Власть. 2010. № 09. С. 82-85.

[260] *Телешова Э. А.* Институциональная среда национальной инновационной системы России // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2010. № 1. С. 4-7.

[261] *Никовская Л. И, Якимец В. Н.* Публичная политика как ресурс и фактор посткризисной модернизации // Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю. С. Оганисьян; Ин-т социологии РАН. - М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. - С. 27-35.

образования, бизнеса, некоммерческого сектора), задействованных в инновационном процессе;

- создании необходимой технологической инфраструктуры в масштабах государства и выравнивании технологических условий инновационной деятельности на уровне отдельных регионов и муниципалитетов;

- формировании виртуальных систем обмена передовым опытом организации и регулирования инновационного процесса (бенчмаркинг), а также стимулировании участия различных негосударственных акторов в работе над такого рода системами;

- разработке образовательной политики, во-первых, соответствующей задачам и целям инновационного развития, во-вторых, нацеленной на решение задачи продуцирования нового знания, разделяемого другими (shared knowledge).

Степень эффективности реализации данных функций следует оценивать не по отдельности, а в целом и в контексте соответствия процесса инновационного развития основным мировым трендам, таким как:

- возрастание значения государства и государственной политики в стимулировании инновационного развития (с учетом изменившихся функций государства и модели взаимодействия с другими акторами инновационной системы);

- интернационализация инновационного процесса (и, соответственно, повышение значения межгосударственного трансферта инноваций);

- «размывание» границ и устранение искусственных барьеров между различными отраслевыми политиками (например, инновационной и промышленной);

- существенный рост значения взаимного обучения и обмена опытом при разработке и реализации инновационной политики (распространению технологий бенчмаркинга);

- переориентация государственной политики на стимулирование спроса на инновации и пр.

Проанализируем, насколько полноценная реализация обозначенных выше функций характерна для современной российской инновационной политики.

Вопросы институционально-организационного обеспечения процесса инновационного развития страны в целом и эффективного взаимодействия его основных акторов, в частности, решались в РФ в течение последних пяти лет достаточно активно. Фундаментальную основу этого процесса составили два ключевых документа: «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» и «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года». Формально-институциональную основу регулирования инновационного развития обеспечил целый ряд федеральных законов и подзаконных актов: Федеральный закон №217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности», Постановление Правительства РФ № 219 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования», Постановление Правительства РФ № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства», Постановление Правительства РФ № 220 «О мерах по привлечению ведущих ученых в

российские образовательные учреждения высшего профессионального образования» и др.

Наконец, размер и порядок ресурсного (как материального, так и интеллектуального) обеспечения процесса инновационного развития был определен целым рядом федеральных целевых программ: ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2012 годы», ФЦП «Национальная технологическая база» на 2007-2011 годы, ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы, ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008-2010 годы» и т.д.

Наиболее значимые принципы инновационной политики нашли отражение в ключевом для определения перспектив инновационного развития России документе «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденном Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г.

Здесь обращают на себя несколько основных положений. Первое касается определения центрального для всей концепции понятия «национальная инновационная система». В тексте документа приведено следующее определение данного понятия: «Национальная инновационная система – совокупность субъектов, институтов (отношений между субъектами, правил взаимодействия) и инфраструктуры (финансовой, организационной), обеспечивающих производство (генерацию) и распространение инноваций в экономике и обществе»[262]. Такое определение НИС, как простой совокупности каких-либо элементов, представляется не вполне отвечающим задачам современной инновационной политики,

[262] *Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.* (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г.) [Электронный ресурс] http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ innovations/ doc20101231_016 (дата обращения 25.04.2013). С. 27.

поскольку в нем не отражен принцип системности и отсутствует указание на некое объединяющее начало, которое должно обеспечить эффект синергии в масштабах всего государства (каковым являлась, например, сетевая структура в классических определениях национальной инновационной системы Лундвала и Фримена).

Следующее ключевое положение Стратегии касается определения структуры высшего уровня разработки и координации инновационной политики России. С 2010 г. по 2012 г. его формировали два коллегиальных межведомственных органа:

1. Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям, созданная в 2008 г. и призванная осуществлять общее управление реализацией «Стратегией инновационного развития»;
2. Комиссия при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию, преобразованная в июне 2012 г. в Совет при Президенте РФ по модернизации и инновационному развитию России, основная задача которой заключается в общем контроле за реализацией и координации ключевых государственных органов, задействованных в инновационном процессе.

Т. о. изначально разработчики стратегии отказались от воспроизводства централизованной (министерской) системы управления технологическим развитием советского типа, которая бы формально замыкалась на один административный орган – аналог Государственного комитета по науке технике СССР. Однако, практика двойного подчинения с неизбежным дублированием функций и механизмов контроля носила явно ситуативный характер, связанный со спецификой модели политического управления (т.н. дуумвирата), реализуемой в период президентства Д. А. Медведева 2008 – 2012 гг. и, закономерно, прекратилась с возвращением на пост Президента РФ В. В. Путина.

Вместе с тем, степень вовлеченности в процесс выработки инновационной политики представительной власти, а также регионального и тем более муниципального уровня управления представляется крайне недостаточной. В частности, не ясен координационный механизм, который объединял бы центральный уровень разработки политики и локальный уровень ее имплементации.

Несмотря на прямое указание в тексте Стратегии на «модель координации», как ключевой механизм управления инновационным развитием, представления о едином координационном механизме в рамках концепции не формируется. Напротив, он распадается на отраслевые направления, координируемые отдельными министерствами.

Министерство экономического развития РФ в условиях данной модели ответственно за координацию политики в сфере поддержки инновационного развития бизнеса. Стратегия предполагает, что в рамках решения этой задачи «также будут вырабатываться дополнительные меры по стимулированию реализации частным бизнесом инновационных проектов, по созданию в России корпоративных центров исследований и разработок крупными транснациональными компаниями»[263].

Министерство образования и науки отвечает за «фокусировку основных финансовых ресурсов на научно-технических приоритетах, минимизацию коррупции при распределении государственного заказа и грантов, исключение дублирования тематики, проведение экспертизы качества проводимых исследований с привлечением международных экспертов»[264]. Реализацию этих задач оно призвано осуществлять с помощью основных операторов грантовой поддержки (РНФ, РФФИ, РГНФ и пр.) и отдельных федеральных целевых программ, а также обеспечивать

[263] *Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.* (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г.) [Электронный ресурс] http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ innovations/ doc20101231_016 (дата обращения 25.04.2013). С. 27.
[264] Там же. С. 28.

полноценный мониторинг деятельности создаваемых Национальных исследовательских центров (НИЦ).

Ответственность за инновационное развитие в военно-промышленной сфере несет Министерство промышлености и торговли, которое совместно с ГК «Ростехнологии» призвано обеспечить эффективный взаимообмен технологиями и продукцией, а также совместную реализацию исследований в гражданском и оборонном секторах.

Ключевую роль в организации фундаментальных научных исследований и процессе обеспечения сотрудничества науки, образования и бизнеса должно сыграть новое Агентство научных организаций, создаваемое в соответствии с планом реформирования системы государственных академий наук.

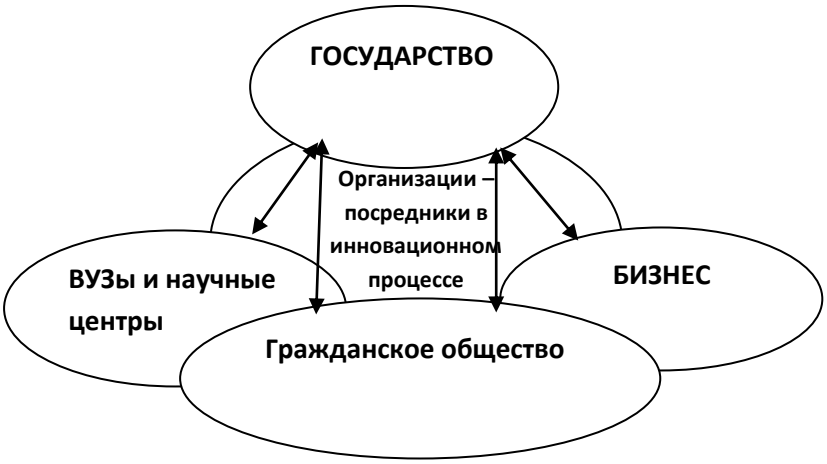
Таким образом, можно сделать вывод о том, что в рамках анализируемой Стратегии предполагается формирование модели *рассредоточенной отраслевой координации* с недостаточным уровнем интеграции по сферам науки, образования и бизнеса. Пока остается непонятным ни на уровне теоретической модели, ни на уровне практики реализации заявленной стратегии, как должен функционировать т.н. «инновационный лифт», который представляет собой, «сеть созданных государством институтов развития, поддерживающих инновационные проекты на всех стадиях развития» и должен стать «эффективным инструментом «стыковки» сферы исследований и разработок с бизнесом, формирования новых предприятий на основе результатов прикладных исследований, обеспечивающие механизм коммуникации между институтами развития и высокий уровень интеграции различных субъектов инновационной деятельности»[265].

[265] *Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г*. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г.) [Электронный ресурс] http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ innovations/ doc20101231_016 (дата обращения 25.04.2013). С. 26.

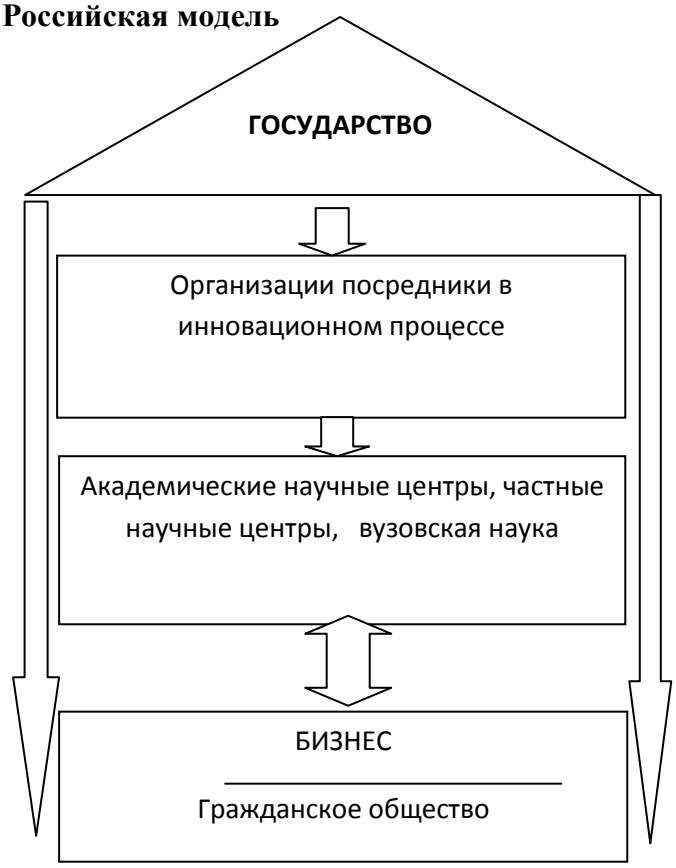
Наглядное сравнение различий структур координационной североевропейской модели и современной российской представлено на рис. 10.

Рисунок 10. Сравнение североевропейской и современной российской модели выработки и имплементации инновационной политики.

1. **Североевропейская координационная модель**



2. **Российская модель**



Главной отличительной характеристикой российской модели является отчетливо доминирующее положение государства, стремящегося к прямому администрированию процессов управления инновационным развитием и имеющим слабую и нерегулярную систему обратной связи с основными потребителями продуцируемых инноваций – бизнесом и структурами гражданского общества. В этом смысле мы имеем «инновационный лифт», идущий только в одном направлении – сверху вниз.

К положительным характеристикам принятой Стратегии следует отнести фиксацию в тексте основных оценочных показателей инновационного развития до 2020 г.

Это:

- рост валовой добавленной стоимости инновационного сектора в ВВП до 17 – 20% (примерно в 2 раза, по сравнению с 2009 г.);

- рост в 2-2,5 раза внутренних затрат на НИОКР (из них не менее половины должен финансировать частный сектор);

- повышение доли российских ученых и изобретателей в сововокупном количестве публикаций в рецензируемых высокорейтинговых научных журналах с 2,48% в 2008 г. до 5% в 2020 г.

В сфере науки поставлена цель омоложения состава научных работников и доведения среднего возраста исследователей к 2020 г. до 40 лет, а также создание позиций «федеральных научных сотрудников» и «федеральных профессоров» с общим объемом финансирования 15 млрд. рублей.[266]

Безусловно, данные показатели не формируют законченной системы оценки инновационного развития, но важным представляется сам факт

[266] *Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.* (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г.) [Электронный ресурс] http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ innovations/ doc20101231_016 (дата обращения 25.04.2013). С. 26.

наличия таких показателей в тексте Стратегии, что обеспечивает возможность мониторинга эффективности ее реализации с точки зрения достижения указанных значений.

В целом, меры институционального и организационного характера привели к ряду позитивных сдвигов в развитии национальной инновационной системы и создали предпосылки для реализации координационной модели инновационной политики. На макроуровне к таким сдвигам следует отнести изменение государством базовых взглядов на инновационное развитие, связанное, с актуализацией инновационной политики как приоритетной области государственного управления, повлекшее за собой усиление функций координации, стимулирования и ресурсообеспечения инновационного процесса. Однако представленную в базовых документах модель координации следует признать низко интегрированной как в аспекте отраслевого взаимодействия, так и в обеспечении более широкого взаимодействия между субъектами, представляющими различные этапы инновационного цикла (бизнес, образование и науку).

Следующая функция государства в рамках координационной модели - создание необходимой технологической инфраструктуры и выравнивание технологических условий инновационной деятельности на уровне отдельных регионов и муниципалитетов. Под технологической инфраструктурой в российском законодательстве понимается: «совокупность организаций, способствующих реализации инновационных проектов, включая предоставление управленческих, материально-технических, финансовых, информационных, кадровых, консультационных и организационных услуг»[267]. Данное определение чрезмерно сужает понятие «инновационной инфраструктуры». Во-первых, в него не входят меры технологического развития, осуществляемые в масштабах страны, например, внедрение

[267] *Федеральный закон* №209-ФЗ от 24.07.2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства».

широкополосного интернета, увеличение точек доступа Wi-Fi , внедрение новых стандартов связи (т.к. LTE) и т.д. Во-вторых, не все институциональные образования, способствующие реализации инновационных проектов, могут быть отнесены к организациям. Например, к таковым нельзя отнести технико-внедренческие особые экономические зоны, технополисы или наукограды. Точнее было бы определить, что инновационную инфраструктуру формируют различные формы институциональных образований (или, скорее трансинтитуциональных образований, в соответствии с концепцией тройной спирали инновационного развития), чьи функции связаны с поддержкой реализации инновационных проектов, включая предоставление управленческих, материально-технических, финансовых, информационных, кадровых, консультационных и организационных услуг. Анализируя в этом ключе российскую инновационную инфраструктуру можно отметить следующее.

Базовые предпосылки развития в РФ новых информационно-коммуникативных технологий и повышения на их основе качества и эффективности процесса предоставления государственных услуг были заложены в принятой распоряжением Правительства России №1815-р от 20 октября 2010 года государственной программе «Информационное общество (2011-2020 гг.)». Данная программа предполагает реализацию ряда конкретных проектов, направленных на совершенствование инновационной инфраструктуры и формализованных в виде самостоятельных подпрограмм:

- «Информационная среда», обеспечивающая развитие национальных информационных ресурсов (прежде всего электронных СМИ), строительство и реконструкцию объектов телерадиовещания, расширение участия России в международном информационном пространстве.

- «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе», призванная обеспечить развитие федеральной почтовой связи и доступность

услуг связи на всей территории РФ, а также совершенствование механизма использования радиочастотного спектра.

- «Информационное государство», направленная на повышение качества государственного управления и государственных услуг за счет создания и внедрения современных информационных технологий, связанных с системой электронного правительства (включающее электронную систему обратной связи для подачи обращений с использованием личного кабинета на едином портале, экспертную систему call-центров центров, сервис проверки сертификатов и ключей электронной подписи, единую систему идентификации и аутентификации, система межведомственного электронного взаимодействия, создание мобильных приложений для доступа к сервисам электронного правительства и т.д.), развитие специальных сервисов на основе информационных технологий в области образования, науки и культуры, поддержку региональных информационно-коммуникационных проектов, создание национальной платформы облачных вычислений, на базе которой планируется предоставление органам государственной власти и местного самоуправления специальных программных сервисов, в том числе, обеспечивающих коллективную работу с документами, общедоступное сетевое хранилище данных, средства удаленного размещения программных приложений и т.д.

Во многом, благодаря реализованным в рамках программы «Информационное общество» мерам, значительно выросла активность российских интернет-пользователей, а также валовый объем государственных и бизнес-услуг, предоставляемых он-лайн. По данным ФОМ, к середине 2012 г. ежемесячная интернет-аудитория в России составила 66,1 млн человек в возрасте старше 18 лет, или 57% населения страны[268]. Объем рынка интернет - контента и сервисов в Рунете достиг в 2012 г. 563 млрд. руб. (из них интернет-торговля - 285 млрд. руб.). Доля

[268] *Интернет в России.* Июнь 2012 //www.raec.ru/2012 [Электронный ресурс] (дата обращения: 10.09.2013)

пользователей интернета в России, ежедневно выходящих в Сеть с помощью мобильных устройств составила к лету 2013 г. 59%.[269]

Таким образом, в РФ постепенно складываются необходимые инфраструктурные условия для полноценного развития цифровой экономики и интеграции в европейский и глобальный инновационные рынки. Законодательство определяет широкий спектр элементов инновационной инфраструктуры. Это: особые экономические зоны технико-внедренческого типа; наукограды; бизнес-инкубаторы; технопарки; центры коллективного пользования; центры трансфера технологий; инжиниринговые центры; центры кластерного развития; государственные фонды поддержки инновационного предпринимательства; банки, осуществляющие финансовое обеспечение крупных инновационных проектов; микрофинансовые организации, осуществляющие финансирование малых инновационных предприятий и т.д.

Однако, такое разнообразие элементов инновационной инфраструктуры отнюдь не является залогом эффективной реализации стратегии инновационного развития. Напротив, оно требует значительных координационных усилий и ведет к существенным транзакционным издержкам.

Проанализируем, насколько полно и сбалансированно представлены эти институциональные образования на территории современной России, и насколько эффективен процесс их координации в рамках национальной инновационной системы.

Наиболее распространенными элементами инфраструктуры в рамках национальной инновационной системы являются технопарки и бизнес-инкубаторы. По данным за 2011 г. на территории РФ насчитывалось 130 технопарков, однако их распределение по регионам было и остается крайне

[269] *Там же.*

неравномерным. Почти треть технопарков функционирует на территории Москвы и Московской области, еще 19 на территории крупных национальных республик Татарстана и Башкортостана. Т.о. в большинстве субъектов технопарки отсутствуют. Но, несмотря на территориальную сверхконцентрацию, деятельность существующей структуры технопарков достаточно успешна. На середину 2012 года 34% проектов резидентов технопарков находятся в стадии малотиражного производства, 27% – в полноценном производстве, 22% – на стадии НИОКР и 17% переживают стадию жизненного цикла под названием «промышленный образец»[270]. К концу 2012 г. 12 ведущих технопарков России обеспечили около 9000 высокотехнологичных рабочих мест, а к 2014 г. их число должно превысить 16 тыс[271].

Помимо технопарков, по данным на конец 2011 г. на территории России функционировало 176 инновационных бизнес-инкубаторов, расположенных в 62 субъектах РФ. В отличие от технопарков, бизнес-инкубаторы являются институтами поддержки малых и средних инновационных предприятий на стадии старт-ап. Они предоставляют резидентам комплекс услуг, как-то: офисные помещения, обеспечение офисной техникой и средствами коммуникаций, консультационные услуги и т.д. К 2013 г. их количество выросло до 223, однако количество охваченных субъектов и места их концентрации остались неизменным, что также свидетельствует о неравномерном развитии элементов инновационной инфраструктуры.[272]

---

[270] *Интернет в России*. Июнь 2012 //www.raec.ru/2012 [Электронный ресурс] (дата обращения: 15.09.2013)
[271] *Технопарки России*// http://www.tadviser.ru/index.php [Электронный ресурс] (дата обращения: 15.09.2013)
[272] НИИРИС: реестр организаций инновационной деятельности http://www.miiris.ru/infrastruct/view_organizations.php?page=10&sort=1&show_type=&show_baza=&cb0=&cbt19=9&action=send [Электронный ресурс] (дата обращения: 15.09.2013)

Ключевым интеграционным элементом инфраструктуры инновационной системы, объединяющим науку и бизнес, стали центры трансферта технологий. Они представляют собой «самостоятельные юридические лица, либо структурные подразделения в высших учебных заведениях, научных организациях, на промышленных предприятиях, основной сферой деятельности которых является коммерциализация технологических знаний прикладного характера, полученных в результате исследований и разработок или инновационной деятельности»[273]. Центры трансферта технологий оказывают консалтинговые услуги по достаточно широкому спектру вопросов инновационного развития, осуществляют оформление и защиту научно-технических разработок, поиск их потенциальных потребителей. Как правило, они сопровождают научно-техническую разработку практически на всех этапах ее реализации.

По данным МИИРИС в России к концу 2013 г. функционировали 129 центров трансферта технологий, сконцентрированных вокруг научно-исследовательских и образовательных центров: Москвы (18), Московской области (9), Санкт-Петербурга (7).

Важным элементом инновационной инфраструктуры выступают также центры коллективного пользования, представляющие собой «имущественный комплекс (как правило, на базе высших учебных или научно-исследовательских организаций), обеспечивающий режим коллективного пользования прецизионным дорогостоящим научным и технологическим оборудованием структурными подразделениями базовой организации, а также сторонними пользователями»[274]. Развитие центров коллективного пользования в РФ было обеспечено в рамках реализации Федеральной целевой программы «Исследования и разработки по

[273] НИИРИС: реестр организаций инновационной деятельности http://www.miiris.ru/infrastruct/view_organizations.php?page=10&sort=1&show_type=&show_baza=&cb0=&cbt19=9&action=send [Электронный ресурс] (дата обращения: 15.09.2013).

[274] *Описание элемента инфраструктуры инновационной деятельности Москва*: НИАЦ МИИРИС, 2006 // http://www.innovbusiness.ru/content/document_ r_FDA429D2-0A36-4422-9AA5-BB4AF464A38F.html [Электронный документ] (дата обращения: 15.09.2013).

приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2012 годы» и продолжено в соответствии с текущей Федеральной целевой программой «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014 - 2020 годы».

К началу 2012 г. в базе данных Департамента приоритетных направлений науки и технологий Минобрнауки России зарегистрировано более 400 ЦКП различной специализации[275]. Однако, несмотря на впечатляющее количество таких центров, они остаются весьма ограничены в собственной деятельности. Подавляющее большинство центров создаются на базе ВУЗов или НИИ и не являются самостоятельными юридическими лицами, что лишает их стимулов к обеспечению эффективного процесса использования имеющегося оборудования и обдуманной закупке нового. Также под вопросом оказывается кооперация с другими организациями.

Следующий элемент инновационной инфраструктуры – наукоград, который является собственно российской новацией, получившей развитие с 1991 г. и базирующейся во многом на традиции советских закрытых городов. Согласно федеральному законодательству, к наукоградам могут быть отнесены «городские округа, в которых не менее 15 % всех трудоспособных жителей работает в научно-производственном комплексе, а объём научно-технической продукции (или стоимость основных фондов её производства) составляет не менее 50 % от совокупного объёма местного валового продукта (или стоимости основных фондов).[276] На территории России статус наукограда получали 14 городов, из них 9 расположены на территории Московской области. Однако к 2013 г. развитие наукоградов было заметно заторможено. Во-первых, некоторые из действовавших наукоградов были лишены этого статуса (как, например, Петергоф). Во-вторых, в течении 2000

[275] http://ckp-rf.ru/ckp/select.php [Электронный ресурс] (дата обращения: 17.09.2013)
[276] Федеральный закон от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (в редакции от 27 декабря 2009 года).

ых г. плавно сокращалось финансирование действующих. Так, если в 2006 г. из федерального бюджета было выделено на развитие статусных наукоградов 0,8 млрд руб., в 2009 г. — 1,5 млрд руб., то в 2010 г. лишь 500 млн руб. Причины этого процесса связаны, с одной стороны, с невысокой оценкой деятельности наукоградов со стороны государства, а с другой, с концентрацией основных модернизационных усилий (и, соответственно, средств федерального бюджета) на проекте «Сколково».

Специфическую форму развития инновационной инфраструктуры представляют собой технико-внедренческие особые экономические зоны, на территории которых обеспечивается льготный таможенный режим и налоговые гарантии для наукоёмких производств.[277] К январю 2006 г. в России было создано четыре технико-внедренческие особые экономические зоны на основе уже сложившихся крупных научно-исследовательских центров:

- ТВОЭЗ «Санкт-Петербург» (информационные технологии и телекоммуникации, медицинские технологии и фармацевтика, нанотехнологии, точное приборостроение).

- ТВОЭЗ «Зеленоград» (микроэлектроника, оптическая электроника, нанотехнологии, информационные технологии, биотехнологии).

- ТВОЭЗ «Томск» (информационные технологии и телекоммуникации, медицина и биотехнологии, нанотехнологии и наноматериалы, ресурсосберегающие технологии).

- ТВОЭЗ «Дубна» (информационные технологии и телекоммуникации, оптическая электроника, нанотехнологии, ядерные технологии, биотехнологии).

[277] Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в редакции от 25 декабря 2009 года)

После шестилетнего перерыва, в 2012 г. была создана еще одна технико-внедренческая особая экономическая зона «Иннополис» на территории Республики Татарстан. Ее приоритетными направлениями стали: информационно-коммуникационные технологии, электронные технологии, нанотехнологии, биотехнологии, медицинские технологии.

Эффективность деятельности технико-внедренческих особых экономических зон неоднократно подвергалась критике со стороны контролирующих органов. Так, в августе 2012 г. Счетная палата РФ опубликовала данные о мониторинге использования государственной поддержки на создание и функционирование особых экономических зон, в котором отмечается крайне низкая эффективность использования господдержки на создание объектов ОЭЗ, нецелевое использование выделенных средств, не полная загрузка мощностей ОЭЗ (площади – на 71,5%, таможенной инфраструктуры – на 66%, водоснабжения – на 58%, теплоснабжения – на 32,9%), общая экономическая неэффективность их создания (при затратах на все ОЭЗ в размере 55,3 млрд. руб., налоговые отчисления составили 6,3 млрд. руб., полученные льготы 5,3 млрд. руб.).[278]

Т.о. главная инфраструктурная проблема российской инновационной системы – отсутствие институционализированного механизма эффективной координации чрезвычайно разнообразных (и часто конкурирующих друг с другом) элементов инновационной системы и, как следствие, их несбалансированное развитие на региональном уровне. Кроме того, следует отметить, что инновационная сфера в той же мере, что и другие области экономического и социального развития, испытывает общие проблемы неэффективности государственного управления: закрытость процесса принятия решений, высокий уровень коррупции и нецелевое, либо неэффективное (как это случилось с технико-внедренческими зонами) использование бюджетных средств. В конечном счете, все это ведет к

[278] *Счетная палата проверила ОАО "Особые экономические зоны"* / http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/14042011-1/ [Электронный ресурс] (дата обращения: 15.09.2013)

потерям коммуникативной эффективности и росту транзакционных издержек в ходе инновационного процесса.

В качестве одного из вариантов решения данной проблемы в 2010 г. был предложен проект создания «Территориально обособленного комплекса – инновационного центра «Сколково», который должен был стать ключевым узлом в системе сетевой координации субъектов инновационного развития. С одной стороны, данный проект претендует на решение четырех ключевых задач Стратегии инновационного развития: создание инфраструктуры для инновационных разработок, обеспечение участия России в глобальных инновационных процессах, генерацию нового кадрового потенциала и трансферт инновационных разработок. Но, с другой стороны, организационно-технологические параметры данного проекта и ход его реализации оставляют опасения в реальности достижения данной цели.

Суть проекта «Сколково» заключается в строительстве под Москвой крупного инно- или технополиса, по своим параметрам напоминающего пресловутую Кремниевую долину в Калифорнии. Также в качестве его ориентиров упоминаются и другие успешные проекты современных «национальных» технополисов: Бангалор в Индии, Тайваньский технопарк Сичжоу, город будущего Кимберджайя в Малайзии и др.

Для реализации проекта «Сколково», направленного на проведение комплексных исследований и коммерционализацию разработок в рамках пяти основных кластеров (энергоэффективность и энергосбережение, ядерные технологии, космические технологии, медицинские технологии в области разработки оборудования и лекарственных средств, стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение) на площади 370 га. должен быть построен новый город с населением около 21 тыс. человек[279]. Ключевыми образовательными объектами инновационной инфраструктуры

[279] Согласно закону, резиденты Сколково до 1 января 2014 года могут располагаться вне территории инновационного города.

станут: Открытый университет Сколково и Сколковский институт науки и технологий, а также собственный технопарк. В состав открытого университета войдут пять факультетов, соответствующих основным кластерам (информационных технологий, биомедицинских технологий, ядерных технологий, космический и энергетический). Факультеты должны состоять из различных междисциплинарных исследовательски центров, а общее количество студентов (магистрантов и аспиратнов) составит 1200 человек. На сегодняшний день – это самый амбициозный и дорогой образовательный проект в России.

Для реализации поставленных выше задач на территории технополиса вводится особый правовой режим: она де-факто исключается из под муниципального управления муниципального образования Новоивановское и подпадает под управление учрежденной в сентябре 2010 г. некоммерческой организации «Фонд развития Центра разработки и коммерционализации новых технологий»[280]. Это решение неоднократно подвергалось критике правоведов, усматривающих в данном факте опасный прецедент нарушения норм законодательства РФ о местном самоуправлении: «инноград Сколково в области местного самоуправления будет напоминать закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) в их «советском» варианте»[281]. И хотя данное нарушение вряд ли имеет критический характер для системы местного самоуправления в целом, но, очевидно, оно противоречит принципам формирования открытой инновационной системы и координационной модели со-управления инновационным процессом. Кроме особого режима управления, Федеральный Закон №243 «Об инновационном центре «Сколково» вводит на данной территории налоговые и таможенные льготы, упрощенные правила технического регулирования градостроительных процедур, специальные санитарные правила и правила

[280] *Шмелева Д. В.* Анализ основных положений Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково» // Цивилист. 2012. № 2. С. 16-18.
[281] *Федорук М.* Актуальные вопросы местного самоуправления в инновационном центре «Сколково» // Современное право, №10, 2012, с.22-24.

пожарной безопасности, облегченный порядок взаимодействия с органами государственной власти[282].

Всего из федерального бюджета на строительство и обустройство всей инфраструктуры «Сколково» запланировано к 2014 г. выделение более 58 млрд. руб., что в 100 раз больше совокупного ежегодного финансирования всех статусных наукоградов России.

Вместе с тем реализация столь амбициозного проекта уже в самом начале сталкивается с целым рядом проблем. Одни из них носит инфраструктурный характер, другие управленческий и политический. К инфраструктурным относятся:

- Слишком маленькая по площади территория, используемая для строительства иннополиса такого масштаба: 370 га против 3000 га малазийской Кимберджайи или почти 400000 га Кремниевой долины. Очевидно, что разместить достаточное число компаний на такой территории физически невозможно, а, следовательно, «Сколково» вряд ли сможет конкурировать с обозначенными выше иннополисами;

- Изначально дорогой и элитный характер проекта. Чрезмерно высокие цены на все услуги, недвижимость и товары, являющиеся нормой для ближнего Подмосковья, не добавляют привлекательности проекту в глазах небольших инновационных компаний;

- Очень сложно реализовывать заявленные по пяти кластерам прикладные исследования и разработки, не нарушая экологическую и ландшафтную среду ближнего Подмосковья. Особые технические регламенты и медико-санитарные нормы, вряд ли будут способствовать экологическому благополучию данной территории;

[282] *Фёдоров Е. А.* «Сколково» - надежную правовую прописку // Государственная служба. 2011. № 1. С. 55-57.

- Открытым остается вопрос востребованности глобальной экономикой второй Кремниевой долины. Конкурентоспособность «Сколково» на внешнем инновационном рынке, несмотря на заключение в 2010 – 2011 гг. договоров с ведущими мировыми корпорациями в сфере информационно-коммуникационных технологий (Cisco Systems, Siemens, Microsoft, Nokia), пока не высока.

К управленческим и политическим проблемам можно отнести:

- Ситуативный характер проекта: он являлся частью обширной модернизационной программы Президента РФ Д. А. Медведева и после его ухода с президентского поста стал испытывать значительные проблемы с менеджментом (характерно, что именно публичная дискуссия вокруг Сколково стала причиной увольнения с поста заместителя председателя Правительства Российской Федерации В. Суркова);

- Закрытый (непубличный) характер разработки самого проекта и хода его реализации. Показательно, что ни по одному вопросу строительства «Сколково» не проводились публичные слушания;

- Экспертное сообщество (в частности, Российская академия наук, ведущие вузы) в обсуждении экономических решений по «Сколково» активного участия не принимало. Ж. Алферов, будучи научным руководителем проекта, неоднократно заявлял о том, что консультации по вопросам строительства иннополиса с представителями РАН не проводились.

В результате, мы наблюдаем существенный разрыв между заявленной правительством открытой, сетевой идеологией проекта, ориентированного на либеральный опыт Кремниевой долины и ходом его реализации, обусловленным всем спектром недостатков современной российской системы государственного управления: коррупцией, нецелевым использованием бюджетных средств, отсутствием привязки стратегических

целей реализации проекта к развитию инновационной системы в целом, закрытым характером разработки и реализации политических и административных решений и т.д.

С решением последней проблемы была связана реализация в РФ еще одного крупного инновационного проекта – «Открытого правительства». Данный проект должен был с одной стороны повысить инновационный потенциал самой системы государственной власти, а с другой, создать организационные и процедурные предпосылки для формирования полноценной координационной модели инновационного развития.

В феврале 2012 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев на встрече со своими сторонниками заявил о необходимости развития в России системы «Открытое правительство» и присоединения к партнерству Open Government Partnership (OGP). Формальная институционализация российской системы открытого правительства началась с подписания 8 февраля 2012 г. Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым Указа «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство», определившем основные принципы функционирования и задачи данного проекта. В частности, в данном указе была сформулирована его ключевая цель – построение современной системы взаимодействия институтов гражданского общества с органами исполнительной власти Российской Федерации, достичь которую следует посредством комплексного решения следующих задач: совершенствования действующих инструментов общественного контроля в ходе реализации органами исполнительной власти РФ своих полномочий, разработки современных инструментов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, проведения регулярной общественной оценки и экспертизы эффективности структуры федеральных органов исполнительной власти и ее соответствия современным стандартам.

Т. о. концепция российского открытого правительства базируется на ключевом принципе обеспечения эффективной работы органов государственной власти за счет активного использования разнообразных инструментов общественного контроля и экспертизы.

Согласно определению, размещенному на портале большоеправительство.ру, открытое правительство рассматривается не как новая властная структура, а как «система механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие власти и гражданского общества. Результатом такого взаимодействия станет не только повышение качества принимаемых решений и качества работы государственного аппарата в целом, а значит повышение качества жизни граждан, но и формирование новой для России культуры взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений»[283]. Т.е. акцент делается на обеспечении институционального и ценностного базиса делиберативной модели выработки политики.

В мае-июне 2012 г. в связи с формированием Открытого правительства РФ были внесены изменения в структуру федерального правительства: была введена новая должность – Министр РФ по вопросам открытого правительства, а также сформирован Экспертный совет при Правительстве РФ, ключевыми целями которого стали: обеспечение участия экспертного сообщества в процессе подготовки и реализации решений Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, а также обеспечение общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

С целью дальнейшего совершенствования взаимодействия Открытого правительства Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти в сентябре 2012 года была создана Комиссия Правительства РФ по координации деятельности Открытого правительства,

[283] *Что такое открытое правительство* http://большоеправительство.рф/opengov [Электронный ресурс] (дата обращения: 17.09.2013)

которую возглавил Председатель Правительства РФ, а в состав вошли заместители Председателей Государственной Думы и Совета Федерации, федеральные министры, руководители профильных вузов, наиболее влиятельных бизнес ассоциаций, научно-исследовательских центров и пр. Столь представительный состав Комиссии призван обеспечить на самом высоком уровне эффективную координацию усилий представительной и исполнительной власти, а также бизнеса и гражданских ассоциаций по взаимодействию с открытым правительством и привлекаемыми им к решению социально-экономических и политических задач экспертами.

В результате, к осени 2012 г. практически полностью была сформирована и формально утверждена организационная структура Открытого правительства РФ. В рамках сформированной структуры были выделены три основные направления совершенствования системы государственного управления, ставшие впоследствии самостоятельными проектами: «открытые данные», «открытый регион» и «открытое министерство».

Проект «Открытые данные» является одним из ключевых направлений работы не только в рамках Открытого правительства, но и в программе текущих административных реформ в целом. Его реализация связана с исполнением Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2013 г., а также подпрограммы «Информационное государство», являющейся центральным элементом государственной программы «Информационное общество (2011-2020 годы)». Институционально-правовая база для реализации данного проекта была сформирована после принятия в 2013 г. Федерального закона № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Как показывает анализ реализации данного проекта в 2012-2013 гг., он был направлен в первую очередь на формирование сервисов двух типов. Первые содержат официальную информацию ведомств и представляют собой чаще всего т.н. дата-сеты, т.е. структурированные наборы официальной информации, публикуемой федеральными или региональными органами государственной власти с целью последующего свободного использования гражданами и организациями. Такая информация позволяет оценивать работу ведомства (с помощью статистических данных по основным показателям социально-экономического развития, соответствия достигнутых результатов поставленным целям, уровня коррупции и пр.), может быть использована в работе фирм, например, для анализа развития отраслевых или региональных рынков, инвестиционной привлекательности региона и т.д. Вторые представляют собой обработанную и представленную в удобном для пользователя виде информацию социального, экономического или правового характера, собираемую под задачи конкретного сайта или портала. Таковыми, например, являются ресурсы: «Публичные доходы» и Декларатор.org, представляющие собой базу публичных сведений о доходах и собственности чиновников и депутатов различных уровней, раскрываемых согласно требованиям российского законодательства; приложение «Соцкарточка», позволяющее легко найти ближайшие экстренные и социальные службы посредством автоматического определения местоположения и привязки к местности; «РосПравосудие», представляющее собой крупнейшую базу участников судебных процессов: судей, адвокатов, прокуроров, а также судебных решений и комментариев к ним.

Формирование открытого правительства на региональном уровне (в рамках программы «Открытый регион») в подавляющем большинстве субъектов реализовывалось по общей модели:

1) Первичная формализация институтов открытого правительства, осуществляемая путем принятия соответствующей региональной программы и внесения изменений в прочие государственные программы, связанные с

реализацией принципов открытого правительства. При этом, цели и задачи данных программ (и, соответственно, региональных проектов открытого правительства) также вполне универсальны и соответствуют целям и задачам федерального проекта «Открытое правительство»:

- повышение качества государственных услуг и улучшение условий их предоставления, в первую очередь за счет обновления механизма обратной связи и использования сетевых, краудсорсинговых технологий;

- формирование новой модели стратегического планирования развития региона, с обязательным учетом мнения граждан и негосударственных организаций;

- развитие кадрового потенциала государственной службы субъекта РФ в соответствии с принципами и ценностями открытого правительства (формирование административной культуры с доминированием ценностей открытости и сотрудничества).

2) Создание соответствующей задачам открытого правительства технологической базы. Сюда, прежде всего, относятся:

- разработка и запуск интернет-порталов, посредством которых осуществляется обратная связь с гражданами;

- общее технологическое обеспечение проектов: развитие широкополосного и беспроводного интернета, наличие в регионах публичных точек доступа в интернет, подключение проектов к ресурсам социальных сетей и т.д.

В настоящее время уже более 50 федеральных ведомств создали общедоступные страницы с открытыми данными. Из регионов наиболее далеко продвинулись в части раскрытия данных и формирования собственных сервисов открытого правительства Москва, Амурская, Ульяновская, Пермская области, Краснодар, Южно-Сахалинск[284].

Несмотря на достаточно серьезную концептуальную и организационную проработку проекта российского открытого правительства,

[284]http://большоеправительство.рф/opengov [Электронный ресурс] (дата обращения: 17.09.2013)

оценка его результативности на сегодняшний день вызывает скорее сдержанный оптимизм. По данным опроса Фонда общественного мнения, проведенного 17 июня 2012 г., всего 3% опрошенных россиян определенно заявили, что знают, что такое Открытое правительство, каковы его цели и смысл деятельности, 15% - что-то слышали о создании Открытого правительства. Подавляющее большинство – 79% населения ничего не слышали и не знают об этом проекте[285].

Безусловно, спустя год процент граждан, знакомых с деятельностью открытого правительства и, возможно, участвующих в его работе, вырос. Однако, практически неизменными остались ключевые структурные, институциональные и культурные препятствия эффективной реализации этих технологий. К ним следует отнести крайне медленное обновление административной культуры, что в первую очередь связано со слабым, а порой и вовсе отсутствующим на региональном уровне стимулированием внедрения новых интерактивных форм со-управления. Отсюда – формальное отношение к инициативе открытого правительства со стороны административных структур и искреннее непонимание чиновниками его необходимости, неподготовленность граждан к участию в работе открытого правительства, пассивность большинства общественных организаций в этом вопросе.

Однако в целом, российская система краудсорсинговых форм обсуждения наиболее актуальных политических решений, несмотря на свою молодость, имеет вполне ясные очертания и используется достаточно активно. Наиболее эффективно развиваемое направление в данной сфере – это общественное обсуждение проектов законов и подача петиций он-лайн.

К официальным ресурсам, обеспечивающим процесс подачи петиций в органы государственной власти относится «Российская общественная

[285] Проект «Доминанты», опрос «ФОМнибус» [Электронный ресурс] // http://fom.ru/Politika/10500 (дата обращения: 20.09.2013).

инициатива» (www.roi.ru)[286]. Данный ресурс интегрирован с порталом предоставления государственных и муниципальных услуг gosuslugi.ru, что позволяет использовать учетные записи пользователей, сделанные в личном кабинете на данном сайте. Его цели и механизм работы имеют много общего с зарубежными аналогами. После обязательной регистрации и подачи инициативы (муниципального, регионального или федерального уровня), она проходит юридическую экспертизу и только после этого размещается на сайте для голосования. По данным на 1 сентября 2013 г. на портале размещено уже более 1700 инициатив различного уровня[287].

Кроме этой платформы сегодня в РФ созданы и активно используются независимые ресурсы для организации кампаний в поддержку или против какой-либо общественной инициативы или принятого органами государственной власти решения. К наиболее популярным относятся ресурсы:

- *change.org*: петиция против реформирования РАН – более 61000 подписи на 1 сентября 2013 г., петиция в поддержку возвращения льготного посещения музеев для студентов – более 83000 подписи и др.) и т. д.

- платформа для петиций Рунета *onlinepetition.ru*: петиция о необходимости улучшения экологической обстановки в г. Братске – 13000 подписей на 1 сентября 2013 г, петиция на имя Президента РФ об ужесточении наказания за преступления против детей – более 23000 подписей и т. д.

Отличительными принципами функционирования независимых ресурсов подачи петиций являются:

---

[286] Этот ресурс был создан в соответствии с Указом Президента РФ N 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», принятым в марте 2013 г.

[287] Проект «Доминанты», опрос «ФОМнибус» [Электронный ресурс] // http://fom.ru/Politika/10500 (дата обращения: 20.09.2013).

- привлечение к обсуждению проблем любых социальных групп и граждан различных государств;

- обеспечение полной свободы выбора обсуждаемых тем, ограниченной только рамками российского законодательства;

- стимулирование выражения независимого мнения;

- публикация открытой истории каждой петиции и всех сопутствующих данных.

Сегодня сложно говорить о конкуренции официальных и независимых краудсорсинговых ресурсов в России. И те, и другие используются примерно равным количеством пользователей и собирают в среднем от 10-12.000 до 65-70.000 подписей за каждую инициативу. Отличительной чертой официальных ресурсов является более высокий уровень содержательной и правовой проработки предложенных инициатив, поскольку они проходят обязательную юридическую экспертизу. Но в то же время большинство поданных инициатив не касаются политических реформ, а направлены на коррекцию административных решений.

Если рассматривать процесс общественного обсуждения проблем, относимых к сфере инновационной политики, то он строится вокруг отдельных, наиболее болезненных с точки зрения общественного мнения тем национальной инновационной системы: строительство «Сколково», реформирование РАН и т.д., но не касается курса инновационной политики в целом. Если оценивать результативность такого обсуждения (посредством анализа реакции системы государственного управления и последующей коррекции решений), то в сфере инновационной политики, она оказывается пока чрезвычайно низкой.

Наконец, последняя из выделенных нами задач государственной инновационной политики в рамках координационной модели – разработка инновационно-ориентированной политики в сфере образования. Прежде

всего, отметим, что доминирующей сегодня идеологией развития среднего и высшего образования в РФ является так называемый «государственнический подход», концептуально полностью соответствующий классической парадигме административной политики, помноженной на высокую степень централизации и концентрации управленческих полномочий в руках государства. Все негосударственное (т.е. не управляемое официальными административными инстанциями) относится к сфере некачественного, подозрительного или в лучшем случае несерьезного.

Интересно, что корни подобного отношения ко всему негосударственному в науке и образовании кроются значительно глубже советской эпохи, идеологически нетерпимой ко всем отличным от командно-административных формам управления. Известный российский исследователь проблем образования В. И. Жуков отмечает, что «открытие общественных и частных учебных заведений (в период правления Николая II — прим. авт.), не в пример России XX века, строго регламентировалось… Но и при таком правительственном контроле документ об образовании, полученный в неправительственном секторе, не котировался на уровне диплома, выдававшегося выпускникам государственных вузов»[288]. Главной причиной такого положения дел является отправная точка формирования российской системы высшего образования в XIX в., а именно копирование германской системы, с ее ориентацией на интересы государственной бюрократии и высокой зависимостью от специфического дисциплинарного деления, системой конкурсных экзаменов для поступающих в вузы, особой организацией учебного процесса и пр[289].

В советскую эпоху сформировались новые устойчивые черты в отношениях системы государственного управления, науки и системы высшего образования.

---

[288] *Жуков В. И.* Российское образование: истоки, традиции, проблемы. М.: Наука, 2003. С. 35.
[289] Там же.

«1. Научно-технологические разработки, как чрезвычайно важная и неотложная для обороноспособности задача, которую нужно было решать в кратчайшие сроки, не отвлекаясь на другие дела, были выведены из системы высшего профессионального образования и переданы специализированным академическим и ведомственным институтам.

2. Классическое университетское образование со значительной составляющей гуманитарных наук оказалось менее востребованным по сравнению с технической профессиональной подготовкой специалистов.

3. Расположение вузов по территории страны выбиралось в зависимости от планов развертывания территориально-производственных комплексов (ТПК) и решения государственно-политических задач, а не от культурной и инновационной мощности городов».[290]

По мнению российских экспертов Центра стратегических разработок РФ, эти специфические характеристики советской системы высшего образования привели в условиях существенно изменившейся среды к появлению новых вызовов и препятствий на пути интеграции науки и образования.

«1. Российские вузы, утратившие исследовательский модуль, оказались неконкурентоспособными на мировом рынке образовательных услуг и научно-технологических разработок. Сегодня вузы не в состоянии стать основой для сборки научно-инновационной системы (НИС) РФ. В лучшем случае они готовят специалистов под уже открывшиеся на рынке труда кадровые вакансии, но не формируют новые виды деятельности и новые кадровые позиции.

2. Превалирование инженерного подхода в высшем образовании привело к тому, что на стадии постиндустриального перехода, когда управленческие и гуманитарные технологии становятся важнее инженерных,

[290] *Постиндустриальный переход в высшем образовании России*: на примере рынка образовательных услуг Северо-Запада РФ. СПб., 2005. С. 10.

российское высшее образование, само будучи сектором применения гуманитарных технологий, ни идеологически, ни организационно оказалось не способным готовить по новым специальностям, реагировать на гуманитарные запросы рынка труда.

3. Вузовская система, развернутая под уже несуществующие ТПК, консервируется за счет сохранения бюджетного финансирования и отстает по скорости развития от более динамичного рынка труда.

4. Бюджетное финансирование, привязанное к классно-урочной нагрузке преподавателей, консервирует архаические образовательные технологии в российской высшей школе.

5. Массовизация высшего профессионального образования, развернувшаяся в момент демографического спада, при законсервированной системе специальностей сопровождается “гонкой за дипломами” и способна породить серьезные диспропорции на рынке труда»[291].

В результате, к началу 2000 ых гг. в России сформировалась система высшего образования, достаточно слабо связанная с задачами инновационного развития и преимущественно ориентированная на традиционную систему количественных показателей оценки эффективности: от объемов затраченных государством средств на подготовку одного специалиста, до количества единиц научной продукции вузов.

В течение первого десятилетия XXI века был взят курс на значительное обновление системы высшего образования, определяемое, прежде всего, требованиями болонского процесса, к которому Россия официально присоединилась в сентябре 2003 года. К ключевым шагам данной реформы следует отнести:

[291] *Постиндустриальный переход в высшем образовании России:* на примере рынка образовательных услуг Северо-Запада РФ. СПб., 2005. С. 10.

1. Повсеместное внедрение двухуровневой системы высшего образования: бакалавриат – магистратура, к которым в последние годы была присоединена еще и академическая аспирантура, ставшая одним из этапов подготовки специалистов высшей квалификации.

2. Унификация набора в вузы, посредством введения системы единого государственного экзамена.

3. Повышение мобильности студентов и профессорско-преподавательского состава, за счет реализации обменных программ, приглашения зарубежных профессоров и научно-исследовательских коллективов.

4. Проведение регулярного мониторинга эффективности вузов и осуществление целевого бюджетного финансирования по его результатам.

5. Значительное сокращение количества вузов путем реорганизации и закрытия неэффективных.

6. Переход к третьему поколению образовательных стандартов, содержательно отражающих двухуровневую систему обучения.

7. Существенное увеличение расходов на вузовскую науку и высшее образование.[292]

Однако, несмотря на реализацию обозначенных выше направлений реформирования высшего образования остаются, а в ряде случаев и усиливаются, препятствия на пути повышения конкурентоспособности российского высшего образования и усиления его инновационной составляющей. К главным следует отнести усиление централизации и

[292] Расходы на образование, заложенные в бюджете на 2013 г. и 2014 г. сокращены по сравнению с 2012г. (в 2012г. - 584 млрд. рублей, в 2013г.- 538,7 млрд., в 2014г. - 478,2 млрд. Тоже самое коснется и финансирования научных исследований (в 2012 г. они составляли 0,55 процента ВВП, в 2013-м – 0,51, в 2014-м – 0,39 % ВВП). Однако все эти сокращения связаны с параллельно идущим уменьшением количества государственных вузов и передачей средних специальных учебных заведений на балансы региональных бюджетов, что, в конечном счете, ведет к целевому перераспределению бюджетных средств и росту финансирования оставшихся, эффективных вузов.

бюрократизации как внешней (министерской), так внутривузовской системы управления. Сюда же относятся и идущий сегодня полным ходом процесс реструктуризации и укрупнение существующих вузов, а также централизацию системы управления фундаментальной наукой, осуществляемую в рамках крайне непопулярной реформы государственных академий наук.

Эта тенденция целиком и полностью соответствует духу государственно-бюрократического администрирования, веками признаваемого в России залогом эффективного контроля и порядка, однако, в корне противоречащая задачам инновационного развития, решение которых в условиях сетевого общества и цифровой экономики невозможно традиционными административными методами. С другой стороны, количественный рост административного аппарата и усиление его полномочий неизбежно увеличивают коррупционный потенциал систем высшего образования и науки, хотя, безусловно, и ограничивают круг его потенциальных бенефициариев.

Второе препятствие (напрямую связанное с первым), заключается в отсутствии открытой рыночной конкуренции между вузами. Вряд ли сегодня можно даже теоретически допустить возможность появления в результате рыночной конкурентной борьбы нового яркого, инновационно-ориентированного высшего учебного заведения. Искажения начальных условий конкуренции (прежде всего, связанные с протекционизмом центральных и региональных властей, ориентированных на сохранение государственных вузов) столь велики, что вряд ли найдутся инициаторы подобных проектов.

Наконец, третье препятствие связано с чрезвычайно слабым стимулированием как на административно-институциональном уровне, так и на уровне ресурсного обеспечения, механизмов сотрудничества сфер образования, науки и системы производства. С одной стороны, высоко-

централизованная, с другой, плохо скоординированная система отраслевого управления, ведет к отсутствию реальных стимулов к сотрудничеству и не обеспечивает эффективных институциональных механизмов его реализации.

Подводя итог анализу сложившейся на сегодняшней день в РФ модели выработки и внедрения инновационной политики, следует резюмировать как позитивные, так и негативные ее характеристики.

В качестве позитивных назовем:

- Укоренение в сознании большинства политиков представлений об инновационном развитии, как сложном многоаспектном процессе, требующем нестандартных решений, которые нашли отражение в разработке комплексных подходов к стимулированию инновационного развития;

- Формирование системы институтов развития, решающих задачу поддержки точек инновационного роста;

- Развитие базовой инфраструктуры для создания инновационных сетей и партнерств, обеспечивающих открытый характер инновационного развития и необходимый уровень сотрудничества между контрагентами процесса продуцирования и распространения инноваций;

- Повышение роли оценочных механизмов и системы обратной связи в инновационном процессе.

Данные сдвиги привели к изменению восприятия внешних условий инновационной деятельности непосредственными участниками данного процесса. Так, более 21% респондентов (руководителей крупных и средних предприятий, включенных в процесс инновационных разработок) в 2011 г. отметили, что в современной России практически нет препятствий для инноваций, в то время как в 2005 г. таковых было всего 5%. Количество респондентов, считающих критической недостаточность механизмов

налогового стимулирования инноваций, сократилась с 45% в 2005 г. до 23% в 2011 г.[293] Немного, но также снизилось число тех, кто отмечал в качестве проблемы отсутствие эффективных механизмов бюджетного софинансирования инновационных проектов: с 15% до 12%. Более 39% компаний отметили рост спроса на инновационную продукцию, основным потребителем которых непосредственно является население[294]. Таким образом, изменения, происходящие на макроуровне регулирования инновационного развития, признаются бизнес-сообществом как позитивные и результативные.

Однако, данные о реальном состоянии инновационного развития российской экономики не столь оптимистичны. Внутренние затраты на НИОКР в процентном отношении к ВВП за пять лет (с 2005 по 2011 г.) практически не изменились: в 2006 г. они составляли 1,07 % к ВВП, в 2011 г. – 1,12%. Доля частных инвестиций в НИКОР за тот же период сократилась с 28,8% до 27,7 %. Бизнес отнюдь не спешит вкладывать средства в инновационные проекты, особенно имеющие длительный цикл отдачи. Всего лишь «3,6% компаний тратят на НИОКР 10% собственной выручки. Наиболее наукоемкие отрасли, по данным центра, — машиностроение (на инновации расходуется 2,4% выручки), металлургия (2,2%) и химическая промышленность (1,94%). Как правило, это крупные компании с численностью более 1000 человек»[295]. В целом, удельный вес организаций, осуществляющих технологические новации также остался прежним: 9,6% в 2011 г. к 9,4 % в 2006 г. Удельный вес затрат на технологические инновации

---

[293] *Иванов Д. С., Кузык М. Г., Симачев Ю. В.* Стимулирование инновационной деятельности российских производственных компаний: новые возможности и ограничения. Форсайт, т. 6, № 2, 2012. с. 18–41.

[294] *Иванов Д. С., Кузык М. Г., Симачев Ю. В.* Стимулирование инновационной деятельности российских производственных компаний: новые возможности и ограничения. Форсайт, т. 6, № 2, 2012. с. 18–41.

[295] *Российский бизнес пока только готовится использовать отечественный научный потенциал* [Электронный ресурс] URL:http://www.sciencerf.ru/client/news.aspx?ob _no=3822 (дата обращения: 27.01.2012).

в процентном отношении к общему объему произведенных товаров и услуг вырос незначительно: с 1,4% в 2006 г. до 1,5% в 2011 г[296].

Негативная динамика развития российской инновационной системы в первую очередь определяется целым рядом факторов торможения, которые можно подразделить на: а) институциональные, б) организационно-технологические и в) социокультурные.

К первым относятся:

- преобладание неформальных институтов и неустойчивых субъективных стратегий взаимодействия в сфере координации деятельности ключевых агентов инноваций, ориентированных на рыночный тип соглашений, т.е. на максимизацию выгод здесь и сейчас;

- недостаточная защита прав собственности (в том числе интеллектуальной) и, как следствие, низкая предсказуемость условий инновационной деятельности;

- неразвитая конкурентная бизнес-среда;

- значительные административные барьеры на пути инновационной деятельности;

- недостаточная эффективность институциональных инструментов взаимодействия государства с инновационными компаниями малого и среднего бизнеса.

Ко вторым отнесем:

- структурные ограничения, испытываемые органами государственной власти при управлении сложными инновационными процессами;

[296] *Там же.*

- преобладание коммуникационных каналов, выполняющих лишь функцию передачи информации, а не обмена ресурсами и формирование нового знания, разделяемого другими (shared knowledge);

- отсутствие сбалансированного механизма финансирования высоко-рискованных, инновационных проектов, особенно в сфере малого и среднего бизнеса. Большинство экспертов объясняют сложившуюся ситуацию недостатком средств у предприятий, бюрократическими препонами, отсутствием правильной налоговой политики, старым образом мышления менеджмента.

Таким образом, первичным, даже в вопросе ресурсообеспечения, оказывается когнитивный фактор: доминирование привычных административно-бюрократических схем мышления, отсутствие антрепренерских установок, узость управленческого кругозора при решении проблем.

Указанные недостатки предопределили также и основные социокультурные препятствия инновационного развития:

- бюрократическую косность административного аппарата и неготовность к восприятию критики в рамках механизма обратной связи;

- недостаточность ценностной мотивации бизнеса к инновационной деятельности, предпочитающего иные высокодоходные модели получения прибыли (занятие монопольного положения на рынке, использование административного ресурса и пр.).

В результате накопления всех этих факторов торможения складывается критическая масса препятствий на пути реализации как координационной модели скандинавского типа, так и неолиберальной модели «Кремниевой долины», представленной в России в виде проекта «Сколково». Вторичными оказываются проблемы качества человеческого капитала, создания разделяемого другими знания, его адаптации для широкого распространения,

недостаточность координационных усилий и механизмов сотрудничества субъектов инновационной деятельности. Фактически все обозначенные выше лакуны являются критически важными для развития координационной модели и обеспечения эффективности инновационной политики в стратегической перспективе. Они не только затрудняют интеграцию образования, науки и профессиональной деятельности через формирование сетевых, кооперативных связей и отношений, но и, как следствие, препятствуют переходу российской системы образования и науки к так называемой второй модели академического знания, основными чертами которой являются следующие:

1) знание производится в прикладном контексте;

2) процесс производства знания становится трансдисциплинарным (т. е. он управляется на основе консенсуса специалистов разных областей; при этом трансдисциплинарность предполагает четкие, но подвижные рамки для управления процессом поиска решения проблемы);

3) формы производства знания стали неоднородными и организационно разнообразными, а социальные и технические взаимосвязи участников — сложными и нелинейными;

4) возрастает социальная ответственность и отчетность за производимое знание, что является следствием растущего участия социальных групп в решении глобальных проблем;

5) расширяется база систем контроля качества (имеются в виду новые критерии, вторгающиеся в производство знания через контекст его приложения), что подразумевает возрастание внутренних противоречий

между разноплановыми интеллектуальными, социальными, экономическими и политическими интересами[297].

Отставание в имплементации данных характеристик порождает не только проблемы с реализацией координационной модели национальной инновационной системы, но в целом определяет догоняющий характер модернизации российской экономики, очевидно, недостаточный для ускоренного перехода к информациональному этапу развития.

[297] *Князев Е. А., Таверньи К.* О тенденциях изменений в государственной и институциональной политике в высшем образовании 21 века // Развитие стратегического подхода к управлению в российских университетах. Казань, 2001. С.115.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в исследовании анализ убедительно показывает, что сетевое общество порождает новые вызовы для системы политического управления, требуя ее значительного структурного, институционального и функционального обновления, одновременно стимулируя появление новых моделей и концепций публичной политики и государственного управления.

Растущая сверхбыстрыми темпами динамика технологического развития и сопутствующих ему социальных новаций требует разработки комплексной реформы системы государственного управления в целом. Стимулирование инновационного роста и обновление механизма принятия политических решений – не просто параллельно идущие процессы. Это процессы самым тесным образом связанные, поддерживающие друг друга. В этом смысле, основная задача современного эффективного государства – постоянно обновлять себя, в соответствии с теми задачами инновационного развития, которые вырабатываются в ходе общественного обсуждения, с обязательным вовлечением широкого круга акторов: бизнеса, гражданских ассоциаций, представителей организаций науки и образования, местного самоуправления и пр. Т.е. речь идет о необходимости выработки согласованного политического курса как в сфере инновационного развития, так и административных реформ.

Различные модели национальных инновационных систем (восточноазиатская, скандинавская, англосаксонская и др.) в сетевом обществе базируются на универсальных механизмах, обеспечивающих свободное продуцирование и циркуляцию знания, а также высокий уровень сотрудничества и деловой кооперации между элементами этой системы.

Т.о. знание и коммуникации становятся в этих условиях ключевыми ресурсами развития, определяя конкурентные преимущества того или иного

государства. Они же обеспечивают инновационный потенциал страны, а, следовательно, являются наиболее значимыми факторами эффективности разработки и имплементации инновационной политики, которая, в свою очередь обретает значительно более высокий статус в системе отраслевых политик.

В качестве рабочей гипотезы исследования был определен тезис о том, что обеспечение эффективной инновационной политики в сетевом обществе потребует формирования особых институциональных условий, обеспечивающих как минимум:

- равноправную коммуникацию, ориентированную на социальное сплочение граждан;

- возможность реального соучастия граждан в разработке политики и принятии управленческих решений;

- гарантию беспрепятственного доступа к информационным потокам, а также возможность продуцировать новые знания и обмениваться ими.

Только при обеспечении данных условий оказывается возможной реализация координационной сетевой модели инновационной политики, формирующей новую систему требований к органам государственной власти, в число приоритетов которой входят:

- институциональное и организационное обеспечение процесса сотрудничества представителей различных сфер, задействованных в инновационном процессе. Эта функция реализуется посредством создания необходимой нормативной базы, учреждения или ресурсного стимулирования деятельности организаций посредников в инновационной деятельности, различных форм стимулирования эффективного международного сотрудничества;

- создание необходимой технологической инфраструктуры в масштабах государства и выравнивание технологических условий инновационной деятельности на уровне отдельных регионов и муниципалитетов;

- формирование виртуальных систем обмена передовым опытом организации и регулирования инновационного процесса, создание открытых баз данных по инновациям, а также стимулирование участия бизнеса в работе такого рода систем;

- разработка образовательной политики, во-первых, соответствующей задачам и целям инновационного развития, во-вторых, способной преодолеть когнитивные рассогласования в ходе продуцирования нового знания.

При этом, как было показано в исследовании, сетевая структура координации и сетевые коммуникационные каналы, оказываются необходимым условием для развития распределенного познания, позволяя субъектам инновационного процесса распространять информацию, представлять свои знания в различных формах, вовлекать в диалог других индивидов, достигать консенсус относительно установок и совместной инновационной деятельности.

Изменение управленческой среды от более или менее стабильного, линейно развивающегося состояния ко все более сложному и неопределенному актуализировало потребности в различных инновациях и вынудили и государство, и бизнес реагировать более сложными стратегиями, соответствующими сетевым формам координации взаимодействий, что предопределило, в свою очередь, переход от линейной модели возникновения и распространения инноваций к нелинейной, более неопределенной и сложной, предполагающей максимальное разнообразие компетенций участников инновационного процесса и их взаимное интерактивное обучение.

С этим же процессом было связано и появление концепции тройной спирали инновационного развития, предложенной Г. Ицковицем и Л. Лидесдорффом. В ее основании лежат представления о все более сложной и неопределенной среде продуцирования инноваций и аутопойэтическом характере межсекторного взаимодействия субъектов инновационного процесса. Производство нового знания происходит в условиях тройной спирали за рамками традиционных научных дисциплин и социальных институтов. Востребованными оказываются особые трансинституциональные формы координации взаимодействий и сотрудничества, прообразом которых как раз и является тройная спираль (по аналогии с цепочкой ДНК), каждая из составляющих которой дополняет другие и определяет их содержание. В рамках этих трансинституциональных образований формируется не только новое знание, но и особый язык коммуникации, со своим постоянно расширяющимся словарём, дискурсивными практиками и понятийно - метафорическими системами. Параллельно складываются специфические коммуникативные компетенции участников трансинституционального взаимодействия, делающие его успешным.

Учитывая эти особенности современного инновационного процесса, автор обосновывает вывод о том, что институциональный базис координационной модели должен отвечать требованиям гибкости и подвижности, т.е. быть способным меняться (фактически, ре-конструироваться) в направлении достижения компромисса между различными ценностными порядками.

Поэтому закономерно, что в процессе анализа эффективности современной инновационной политики акцент делался именно на коммуникативной составляющей, для чего в рамках данного исследования было введено специальное понятие «коммуникативная эффективность», определяемое как функция минимизации транзакционных издержек, в

процессе межсекторальных социальных, политических и экономических обменов. Обеспечение коммуникативной эффективности требует, в свою очередь, внедрения новых форм координации взаимодействий в инновационом процессе, которые в первую очередь зависят от степени развития сетевой инфраструктуры.

Проблема формирования и развития сбалансированной сетевой инфраструктуры становится как никогда актуальной и для современной России. В первую очередь это связано с необходимостью перехода от ресурсно-ориентированной к инновационно-ориентированной, информациональной экономике. Эффективное развитие сетей базируется здесь на решении как минимум двух взаимосвязанных задач:

1) формировании сетевой инфраструктуры, обеспечивающей, прежде всего, институциональные, организационные и технические возможности коммуникации в сетях;

2) качественном обновлении кадрового потенциала системы управления инновационным развитием, итогом которого должно стать достаточное количество компетентных и активных участников сетевой коммуникации.

Первая задача, как было показано в пятой главе, решается в рамках развития системы правовых регулятивов и многочисленных организационных элементов инновационной инфраструктуры, как то: федеральные целевые программы, «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», особые экономические зоны технико-внедренческого типа, наукограды, бизнес-инкубаторы, технопарки, центры коллективного пользования, центры трансфера технологий, инжиниринговые центры,

центры кластерного развития, институты развития, иннополис «Сколково» и т.д.

Решение второй задачи выходит за пределы собственно инновационной политики и поэтому было избрано в качестве одной из ключевых целей «Социально-экономической стратегии России на период до 2020 года: «Новая модель роста предполагает ориентацию на постиндустриальную экономику — экономику завтрашнего дня. В ее основе сервисные отрасли, ориентированные на развитие человеческого капитала: образование, медицина, информационные технологии, медиа, дизайн, “экономика впечатлений” и т. д. И в развитых, и в развивающихся странах возникает креативный класс — люди творческого труда, создающие инновации уже в ходе своей обычной работы. Именно они будут обеспечивать решающие конкурентные преимущества в соревновании экономик XXI века. Как показывает новейшая экономическая история, порождение инноваций креативным классом происходит относительно независимо от институциональной среды, в рамках организаций и сетей самого разного типа. Это требует качественно иного подхода ко всем отраслям, связанным с развитием человеческого капитала»[298].

Однако, сама по себе идея инновационного прорыва или постиндустриальной модернизации не может быть самоцелью. Должны быть даны четкие ответы на вопросы: модернизировать для чего и как; каковы конкретные среднесрочные и долгосрочные цели такой модернизации? Необходима разработка системы показателей, адекватно отражающих поэтапную реализацию плана инновационного развития, и регулярный мониторинг этой реализации. И здесь огромное значение приобретает анализ зарубежного опыта. Обращение к североевропейским странам в этой связи

[298] Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия-2020: Новая модель роста - новая социальная политика» [Электронный ресурс] URL: http://2020strategy.ru/documents/32710234.html.

вполне закономерно, поскольку именно эти государства, в большинстве своем имеющие не самые богатые ресурсами территории, демонстрируют в течении 2000 ых гг. феноменальный рост эффективности технологического развития. Так, согласно авторитетному рейтингу развития информационных технологий и готовности к сетевому развитию, составляемому Всемирным экономическим форумом, Финляндия заняла в 2010-2011гг. 3 место в мире[299]. Швеция по основному показателю технологического развития – Индексу развития информационных и телекоммуникационных технологий заняла в 2010г. первое место в мире. Дания заняла 5ую позицию в мире (самую высокую среди скандинавских государств) в рейтинге ООН «Исследование развития электронного правительства: электронное правительство для людей - 2012»[300].

Все эти успехи не случайны. Они свидетельствуют о наличии в этих странах эффективных национальных инновационных систем, отвечающих самым современным вызовам сетевого общества. Как было показано в исследовании, главной отличительной особенностью североевропейской модели является формирование эффективной сетевой инфраструктуры и координационного механизма управления инновационным процессом, который определяется следующими параметрами:

- сложной сетевой структурой координации инновационного процесса;

- ярко выраженным партнерским характером отношений государственного и негосударственного (бизнеса и общественных организаций) секторов в процессе выработки и имплементации инновационной политики;

---

[299] *The Global Information Technology Report* 2010–2011. World Economic Forum. 2011.

[300] *О рейтинге стран мира по уровню развития электронного правительства 2012* года согласно исследованию ООН [Электронный ресурс] http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/doc 20120315_09 (Дата обращения:12.04.2013).

- расширенным пониманием концепта «инновации», включающего не только технологическое развитие, но и не менее значимое социальное и гуманитарное измерение;

- высоким статусом инновационной политики, предполагающий обязательное участие в разработке и утверждении курса инновационной политики представителей высшего эшелона государственной власти: премьер-министров, спикеров парламентов, министров;

- эффективным использованием национальных (обычно весьма ограниченных) и внешних ресурсов;

- социально ориентированной политика государства, обеспечивающая благоприятные экономические условия и необходимую институциональную инфраструктуру для развития человеческого потенциала;

- общая ориентацией на инновации как эффективный инструмент повышения конкурентоспособности национальных экономик, неотъемлемую и необходимую часть государственной экономической политики;

- дуальностью подчинения агентов ресурсообеспечения и координации инновационного процесса (фондов, советов, центров и пр.) органам государственной власти и научному (или/и бизнес) сообществу;

- тесной связью инновационной политики с региональным и муниципальным развитием (местная и региональная власть играют ключевую роль в обеспечении условий внедрения инноваций и развития инфраструктуры для их продуцирования на конкретной территории);

- сбалансированным соотношением сервисной и партисипативной составляющих инноваций внутри самой системы государственного и муниципального управления, прежде всего, касающихся внедрения технологий электронного правительства.

В контексте российской постиндустриальной модернизации опыт североевропейских стран представляется полезным не только с чисто познавательной, теоретической точки зрения, но и как реальный ориентир для разработки и реализации эффективной инновационной политики. Безусловно, речь не идет о слепом копировании организационной модели и импорте институтов инновационной системы. Существенные политические, экономические и социокультурные различия между нашими странами очевидны. Также как очевидны те значительные препятствия, которые стоят сегодня на пути внедрения сетевых координационных структур управления инновационным развитием: преобладание неформальных институтов и неустойчивых субъективных стратегий взаимодействия в сфере координации деятельности ключевых агентов инноваций; косность и невосприимчивость существующей административной системы к нововведениям и творческой активности; низкоинтегрированный характер системы управления инновационным развитием как в аспекте отраслевого взаимодействия, так и в обеспечении взаимодействия между субъектами, представляющими различные этапы инновационного цикла (бизнес, образование и науку), административные барьеры, затрудняющие доступ инновационным фирмам к государственным контрактам, сложные процедуры подключения к чрезвычайно высокий уровень коррупции, а значит, доминирование частного интереса чиновника во всех отраслях государственного управления, в том числе и в инновационной сфере.

Однако замыкаться в собственных проблемах и особенностях, как неизбежных и исторически предопределенных «особым путем» развития России, было бы ошибкой. Точно также как ошибкой было неумеренное увлечение в 1990-е годы универсализмом либеральных экономических и социальных реформ. Очевидно, что наиболее эффективный путь развития лежит где-то посередине между партикуляризмом и универсализмом. И основная задача, как экспертного сообщества, так и политической элиты

заключается в том, чтобы вписать особый путь национального развития в глобальный контекст, определяемый общемировыми трендами экономического, социального и политического развития.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

Нормативно-правовые акты

Федеральный закон № 116-ФЗ от 22 июля 2005 года «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Российская газета - Федеральный выпуск. 27 июля 2005 г.

Федеральный закон №209-ФЗ от 24.07.2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства» // Российская газета - Федеральный выпуск. 31 июля 2007 г.

Федеральный закон Российской Федерации N 244-ФЗ от 28 сентября 2010 г. «Об инновационном центре "Сколково"» // Российская газета - Федеральный выпуск. 30 сентября 2010 г.

О развитии инновационной системы Российской Федерации (материалы заседания Президиума Государственного совета, Москва, 18.04.2008) // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. №2 (35) Июль 2008.

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г.) [Электронный ресурс] http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ innovations/ doc20101231_016 (дата обращения 25.04.2013).

Указ Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2013 г. // Российская газета – Столичный выпуск. 9 мая 2012 г. в

Указ Президента РФ «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство» от 8 февраля 2012 г. // Российская газета – Столичный выпуск. 10 февраля 2012.

Указ Президента РФ N 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» от 04 марта 2013 г. // Российская газета – Столичный выпуск. 5 марта 2012.

Федеральный закон № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 07 июня 2013 // Российская газета - Федеральный выпуск. 11 июня 2013 г

Федеральный закон №8 – ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. // Российская газета - Федеральный выпуск. 13 февраля 2009 г.

Федеральная государственная программа «Информационное общество (2011-2020 годы)» (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. N 1815-р) // Интернет-портал «Российской Газеты». 16 ноября 2010 г.

Монографии:

Ансофф И. Стратегическое управление: Пер. с англ. – М.: Экономика, 1989. - 519 с.

Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремлённых системах. – М.: Сов. радио, 1974. - 271 с.

Бард А., Зондерквист Я. Netократия: Новая правящая элита и жизнь после капитализма. СПб.: Изд-во Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2004. - 252 с.

Бек У. Общество риска: на пути к другому модерну. М.: Прогресс—Традиция, 2000. - 384 с.

Веблен Т. Теория делового предприятия. М.: «Дело», 2007. - 288 с.

Веблен Т. Теория праздного класса. М.: «Прогресс», 1984. – 384 с.

Глазьев С. Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М.: Экономика, 2010. – 254 с.

Давыдов Ю. Н. Очерки по истории теоретической социологии XX столетия: от М. Вебера к Ю. Хабермасу. М.: Наука, 1994. - 379 с.

Делягин М. Г. Реванш России. М.: Эксмо. 2008. – 448 с.

Жуков В. И. Российское образование: истоки, традиции, проблемы. М.: Академический Проект, 2003. - 384 с.

Иванова В., Клесова С., Линдхольм П., Лукши О. Бенчмаркинг: поиск примеров эффективной маркетинговой практики инновационных релей-центров. М.: ЦИПРАН РАН, 2006. – 264 с

Измерение информационного общества. ITU. Geneva. 2011. – 36 с.

Ильин И. П. Постструктурализм. Деконструктивизм. Постмодернизм. М.: Интрада, 1996. – 256 с.

Ильин И. П. Постмодернизм от истоков до конца столетия М.: Интрада, 1998. – 230 с.

Иноземцев В. Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. М.: Логос, 2000. – 304 с.

Иноземцев В. Л. Пределы «догоняющего» развития. М.: Экономика, 2000. – 294 с.

Иноземцев В. Л., Кричевский Н. А. Экономика здравого смысла. М.: Эксмо, 2009. – 221 с.

Инновационное развитие – основа модернизации экономики России: Национальный доклад. М.: ИМЭМО РАН, ГУ–ВШЭ, 2008.- 168 с.

Инновационная экономика / Под ред. А. А. Дынкина, Н. И. Ивановой. – М.: Наука, 2001. - 250 с.

Инновации и экономический рост. Монография / Под ред. профессора К. И. Микульского. М.: Наука, 2003. - 377 с.

Инновационная модернизация России / Политологические очерки / Под редакцией Ю.А. Красина. Институт социологии РАН, 2011. - с. 253.

Ионин Л. Г. Социология культуры. М.: Логос, 1996. – 280 с.

Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. - 608 с.

Кастельс М. Галактика Интернет: Размышления об Интернете, бизнесе и обществе / Пер. с англ. А. Матвеева под ред. В. Харитонова. — Екатеринбург: У-Фактория (при участии Гуманитарного ун-та), 2004. — 328 с.

Кастельс М., Химанен П. Информационное общество и государство благосостояния: финская модель М.: «Логос», 2002. - 219 с

Кулакова Т.А. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества. СПб.: Изд-во С.-Петерб. Ун-та, 2011. – 382 с.

Курочкин А. В. Инновационная политика в условиях сетевого общества (североевропейская модель). СПб.: Изд-во РХГА. 2013. - 132 с.

Курочкин А. В., Шерстобитов А.С. Политика и государственное управление в условиях сетевого общества. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2012. – 148 с.

Леви-Строс К. Структурная антропология / Пер. с фр. Вяч. Вс. Иванова. — М.: Изд-во ЭКСМО-Пресс, 2001. — 512 с.

Мастенбрук У. Управление конфликтными ситуациями и развитие организации. М., ИНФРА-М, 1996. - 256 с.

Медынский В.Г., Ильдеменов С.В. Реинжиниринг инновационного предпринимательства. – М.: ЮНИТИ, 1999. – 416 с.

Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Издательство «Весь мир», 2003. - 496 с.

Национальные инновационные системы в России и ЕС / общ.ред. и вступ.ст. Иванова В. И. М.: ЦИПРАН РАН, 2006. – 280 с.

Нейсбит Дж. Мегатренды. М.: АСТ, 2003. – 380 с.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической мысли «Начала», 1997. - 180 с.

Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: ГУ ВШЭ, 2010. - 253 с.

Норт Д., Уиллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.- 480 с.

Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. Пер. с англ./общ.ред. и вступ.ст. Л.И. Лопатниковой. М.: Весь мир, 2001. - 536 с.

Пабст Э. Рыночное государство и постдемократия // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. М., Европа. 2010. - 318 с.

Посталюк М. П. Инновационные отношения в экономической системе: теория, методология и механизм реализации. Казань: Изд-во КГУ, 2006. - 420 с.

Постиндустриальный переход в высшем образовании России: на примере рынка образовательных услуг Северо-Запада РФ. СПб., 2005. - 56 с.

Пригожин А. И. Нововведения: стимулы и препятствия (социальные проблемы инноватики), М.: Политиздат, 1989. - 271 с.

Россия XXI века: образ желаемого завтра. – М.: Экон-Информ. 2010. – 66 с.

Санто Б. Инновация как средство экономического развития. Пер. с венг. М. "Прогресс", 1990. – 295 с.

Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. Ун-та, 2012. – 564 с.

Тоффлер О. Третья волна М.: Изд-во АСТ, 1999. – 238 с.

Уотерман Р. Фактор обновления. Пер. с англ., М.: Дело, ЛТД, 1995. – 256 с.

Фарман И. П. Социально-культурные проекты Юргена Хабермаса. М.: ИФ РАН, 1999.– 244 с.

Финляндия как экономика знания. Элементы успеха и уроки для других стран. М., Весь мир, 2009. – 170 с.

Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. Пер. с нем. под ред. Д.В. Скляднева. СПб.: Наука, 2000. – 379 с.

Хау Дж. Краудсорсинг: Коллективный разум как инструмент развития бизнеса / Джефф Хау; Пер. с англ. – М.: «Альпина Паблишер», 2012. – 288 с.

Шаститко А. Е. Внешние эффекты и трансакционные издержки. М.: ТЕИС, 1997. – 424 с.

Шумпетер И. Теория экономического развития, М. - Прогресс, 1982. - 401 с.

Barney D. The Network Society, Great Britain by MPG Books, Bodmin, Cornwall, 2004 – 134 p.

Casson M. Enterprise and Competitiveness: A Systems View of International Business. Oxford, England: Clarendon Press. 1990. - 356 p.

Castells M. The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. I. 1996. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, - 556 p.

Castells M. The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. II. 1997. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, - 461 p.

Castells M. The End of the Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. III. 1997. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, - 418 p.

Castells M. Cardoso G., eds., The Network Society: From Knowledge to Policy. Washington, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, 2005. – 434 p.

Deleuze G., Guattari F. A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987. – 360 p.

Dobbin F. Forging Industrial Policy: The United States, Britain and France in the Railway Age. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. – 258 p.

Freeman C. Technology and Economic Performance: Lessons from Japan. London: Pinter, 1987. – 342 p.

Garlick S., Pryor G. Benchmarking the University: Learning about Improvement. Australian Government, Department of Education, Science and Training. Melbourne, 2004. – 126 p.

Habermas J. Faktizität und Geltung. Frankfurt a.M., 1998. – 405 p.

Hassan R. Media, Politics and The Network Society. Glasgow: Bell&Bain Ltd, 2004. – 54 p.

Jackson N., Lund H. Benchmarking for Higher Education. The Society for Research into Higher Education and Open University Press, Buckingham, 2000. – 223 p.

Judge G., Stoker G., Wolman H. Theories of Urban Politics. L.: SAGE, 1995. – 275 p.

Knoke D. Political Networks. The Structural Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. – 508 p.

Maddison A. World economy. Historical Statistics. Paris: OECD. 2006. – 355 p.

Mandelbaum S. J., Albrechts L. Network Society: A New Context for Planning. NY, 2005. – 433 p.

Managing complex networks / Ed. by W.J.M. Kickaert L., SAGE, 1997. – 278 p.

Neubauer J. Regional Development in the Nordic Countries 2007. Nordregio Report: Copenhagen. 2007. – 95 p.

North D. Structure and Change in Economic History. New York: Norton, 1981. 228 p.

Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. Addison-Wesley Publ. Co., 1992. – 427 p.

Rhodes R. A. W. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability, Buckingham / Philadephia: Open University Press., 1997. – 193 p.

Ronfeldt D., Arquila J. The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy. RAND Corporation. Santa-Monika, 1999. – 68 p.

Rouvinen P., Yla-Antilla P. Finnish Clusters and New Industrial Policymaking Boosting Innovation: The Cluster Approach. Paris: OECD. 1999. – 98 p.

Saussier S. When incomplete contract theory meet transaction cost economics: a test. In: Institutions, Contracts and Organizations: perspectives from New Institutional Economics. Ed. By C Menard. Edward Elgar. Cheltenham, UK, 2000. – 379 p.

Schumpeter J. The Theory of Economic Development. Harvard, Cambridge. 1934. – 244 p.

Simon H. Models of Man: Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting. New York: Garland Pub., 1987. - 287 p.

Taylor F. Principles of Scientific Management. — Harper: New York, 1911. – 144 p.

The Global Information Technology Report 2010–2011. World Economic Forum. 2011. – 45 p.

Van Dijk J. The Network Society: Social Aspects of New Media. Houten (the Netherlands), 1991. – 227 p.

Wolin Sh. Democracy incorporated: Managed Democracy and The Spector of Inverted Totalitarianism. Princeton, Princeton University Press. 2008. – 258 p.

Научные статьи

Абрамов Р.Н. Сетевые структуры и формирование информационного о бщества // Социологические исследования. 2002. № 3. С. 133-140.

Акерман Г. Научные кластеры как элемент мягкой силы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2013. № 4. С. 117-121.

Бауман З. От агоры к рынку – и куда потом? // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. М.: Европа, 2010. С. 54-72.

Быков И. А. «Электронная демократия» vs «электронное правительство»: концептуальное противостояние? // Политэкс: Политическая экспертиза: Альманах. Вып. 3. СПб, 2005. С. 69−79.

Дежина И. Г. Особенности российской «тройной спирали» отношений между государством, наукой и обществом // Инновации. 2011. № 4. С. 47-55.

Демченко С. В. Инновационная политика в России: состояние и перспективы // Власть. 2009. № 2. С. 3-7.

Дворкович А. В. Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики страны — год напряженной работы// Инновации, № 5, 2010. С.5-7.

Дынкин А. А. Политико-административная элита в процессе формирования национальной и региональной инновационных систем // Власть. 2010. № 09. С. 82-85.

Ерофеева Н. Проблемы реализации государственной инновационной политики // Государственная служба. 2013. № 2. С. 104-106.

Иванов Д. С., Кузык М. Г., Симачев Ю. В. Стимулирование инновационной деятельности российских производственных компаний: новые возможности и ограничения. Форсайт, т. 6, № 2, 2012. С. 18–41.

Кастельс М., Киселева Э. Россия и сетевое общество: аналитическое исследование // Мир России. 2000. № 1. С. 36–48.

Кирсанов Р. Г. Инновационная политика в современном обществе: принципы и особенности реализации // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2013. № 1. С. 179-183.

Колганов Н. М. Правовые формы государственно-частного партнерства в инновационной сфере // Политика и общество. 2013. № 2. С. 145-151.

Кононов В. М. Инновационная политика современного государства: региональное измерение // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2012. № 1. С. 3-14.

Красин Ю. А., Курюкин А. Н., Никовская Л. И., Петухов В. В., Дмитриев А. В. Куда пойдет Россия: новые возможности и ограничения современного развития : сборник статей / Ин-т «Справедливый Мир», Рос. ассоц. полит. науки, Фонд им. Фридриха Эберта, Ин-т социологии РАН ; [редкол.: Л. И. Никовская (отв. ред.), В. Н. Шевченко, В. Н. Якимец]. – Москва : Ключ-С, 2013. — 504 с.

Курочкин А. В. Эффективность государственного управления // Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000. С. 89-97.

Курочкин А. В. Институционализация сетей в российской системе образования // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2005. № 2. С. 252-262.

Курочкин А. В. Сетевой подход к обеспечению эффективной политики национальной безопасности // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2011. Т. 7. № 4. С. 183-189.

Курочкин А. В. Трансформация государственного суверенитета в условиях сетевого общества // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 12-3. С. 95-99.

Курочкин А. В. Роль ЕС в обеспечении эффективности региональных реформ в государствах – членах ЕС на современном этапе развития // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2012. № 4. С. 73-77.

Курочкин А. В. Формирование «электронного правительства» в контексте административной реформы в субъектах РФ: на примере Уральского федерального округа // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 7-3. С. 94-97.

Курочкин А. В. Сетевая модель выработки и реализации инновационной политики (опыт Финляндии) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2013. №3. С.84-93.

Курочкин А. В. Краудсорсинг как новый метод политического управления в условиях сетевого общества // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 9-1 (35). С. 78-81.

Курочкин А. В. «Открытое правительство» как новая модель управления в условиях сетевого общества // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2013. №4. С. 86-94.

Курочкин А. В. «Коммуникативная эффективность»: концептуализация понятия и перспективы использования в теории и практике государственного управления // "Человек. Сообщество. Управление". 2013. № 4. С.83-92.

Лундвал Б. Он придумал национальную инновационную систему // Инновационные тренды. №7. 2011. С. 2-5.

Любимов А. П. Формирование национальной концепции инновационной системы России // Сводный реферативный сборник журнала Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2012. № 1-4. С. 15-27.

Манченко Н. В. Инновационная политика: институциональный аспект // Вестник Екатерининского института. 2009. № 1. С. 12-14.

Мартин У. Дж. Информационное общество (реферат) // Теория и практика общественно-научной информации. Ежеквартальник / АН СССР ИНИОН. М., 1990. №3. С. 115-123.

Мартыненко С. В. Инклюзивное развитие и глобализация // Власть. 2012. № 1. С. 113-115.

Мау В. Экономический рост и постиндустриальные вызовы // Проблемы теории и практики управления 2003. №1. С.31-35.

Местников А. А. Инвестирование символического капитала как инструмент инновационной политики государства // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. 2011. № 1. С. 167-177.

Назарчук А. В. Социальное время и социальное пространство в концепции сетевого общества // Вопросы философии 2012, №9, С.56-66.

Назарчук А. В. Социальные сети и трансформация политического порядка // Вестник аналитики. 2007. № 4 (30). С. 108-128.

Нетесова М. С. Города в структуре инновационной системы России // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Т. 4. № 5. С. 29-36.

Нигматулин В. З. Национальная инновационная система России в международном контексте // Безопасность Евразии. 2005. № 2. С. 144-153.

Никовская Л. И, Якимец В. Н. Публичная политика как ресурс и фактор посткризисной модернизации // Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю. С. Оганисьян; Ин-т социологии РАН. - М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. - С. 27-35.

Олейник А. Н. В поисках институциональной теории переходного общества // Вопросы экономики. 1997. №10. С. 58-68.

Ожиганов Э. Н. Государственная инновационная стратегия и кластерная стратегия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2011. № 1. С. 5-22.

Сандред Я. Национальная инновационная стратегия создается посредством диалога // Инновационные тренды. №7. 2011. С. 11-14.

Сартори Дж. Вертикальная демократия // ПОЛИС: политические исследования. №2, 1993. С. 80—89.

Сартори Дж. Искажение концептов в сравнительной политологии (1) // ПОЛИС: политические исследования. №2, 2003. С. 67-77.

Скородумова О. Б. Социокультурные аспекты американской модели информационного общества // Научный вестник МГТУ ГА. 2009. №142. С. 129–135.

Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис (Политические исследования). 2001. № 3. С. 103-112.

Сморгунов Л. В. Сложные сети и демократия в России: новые возможности и ограничения // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2012. № 3. С. 61-66.

Тевено Л. Организационная комплексность: конвенции координации и композиция экономических образований // Западная экономическая социология: Хрестоматия современной классики. — М.: РОССПЭН, 2004. С.253-263.

Телешова Э. А. Институциональная среда национальной инновационной системы России // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2010. № 1. С. 4-7.

Ткачева Н. В. Сингапур и Южная Корея: социальные измерения информационного общества // Информационное общество. 2003. Вып. 5. С. 55 – 60.

Федорук М. Актуальные вопросы местного самоуправления в инновационном центре «Сколково» // Современное право, №10, 2012, С.22-24.

Фёдоров Е. А. «Сколково» - надежную правовую прописку // Государственная служба. 2011. № 1. С. 55-57.

Финляндия: правительство нараспашку // Вся Европа. № 12(72), 2012. С. 2-3.

Шмелева Д. В. Анализ основных положений Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково» // Цивилист. 2012. № 2. С. 16-18.

Щанкин С. А., Кузнецов А. Ф. Экономические институты формирования инновационной системы России // Регионология. 2011. № 3. С. 97-107.

Эдлунд С. Будущее за развитием инновационных кластеров // Инновационные тренды. №7. 2011. С. 1-5.

Яковец Ю. Финансирование инновационных проектов и его законодательное обеспечение // Инновации, 2008, №2-3. С.28-35.

Яковец Ю. Предпосылки преодоления инновационного кризиса // Экономист, 1998, №1, С. 32-37.

Anheier H., Toepler S. International Encyclopedia of Civil Society // Springer Science and Business Media, New York, USA, 1999. pp. 1091-1095.

Askim J., Johnsen A., Chrisophersen K-A. Factors behind organizational learning from benchmarking: Experiencies from Norwegian Municipal Benchmarking Networks // JPART, Vol. 18, 2005. pp. 297-320.

Blatter J. Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. Vol. 16. № 4. 2003. pp. 503-526.

Bogason P., Toonen T. Introduction: Networks in Public Administration // Public Administration. 1998. Vol. 76. №2. pp. 209-212.

Borzel T. Organizing Babylon - on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration. Vol. 76. N° 2. 1998. pp. 187-199.

Borras S. Innovation Policy and Institutional Competitiveness in Europe and Denmark // Nedergaard P. Campbell J. Institutions and Politics. Festschrift in honour of Ove K. Pedersen. Copenhagen: DJØF publishing. 2008. pp. 53-72.

Dosi G. Technological Paradigms and Technological Trajectories. A Suggested Interpretation of the Determinants and Directions of Technical Change // Research Policy №11, 1982. pp. 147-162.

Dougherty D. Interpretive Barriers to Successful Product Innovation in Large Firms, Organization Science, №3, 1992. pp. 179-202.

Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management is dead – long life digital-era governance // JPART 16, Oxford University Press, September 2005. pp. 467-494.

Eljas-Taal K. Mini Country report / Estonia. Thematic Report 2011 under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012). Technopolis Group. 2011.

Heklo H. Issue Networks and the Executive Establishment / The New American Political System / Ed. by A King. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978. pp.87-124.

Kappel T. Crowdfunding and the Recording Industry: A Model for the U.S. // Loyola of Los Angeles Entertainment Law Review, Vol. 29, Issue 3, 2009. pp.375-385.

Kettl D. Managing boundaries in American administration: The collaborative imperative. Public Administration Review, №66 (6), 2006. pp. 10-19.

Leimeister J. M. Crowdsourcing. Crowdfunding, Crowdvoting, Crowdcreation. In: Robert Risse. Steuercontrolling und reporting. Konzernsteuerquote und deren Bedeutung fuer das Steuermanagement. Deutschland, Springer Gabler, 2010. s. 388-392.

Lyotard J.-F. Answering question: What is postmodernism // Innovation/Renovation: New perspectives on humanities / Madison. 1983. pp. 334–335.

McManus J. The costs of alternative economic organization // Canadian Journal of Economics, vol. 8, №3, 1975. pp. 334-350.

Milgrom P., Roberts J. Bargaining costs, influence costs, and the organization of economic activity. // Perspectives on positive political economy. Ed. by J. E. and K.A. Shepsle. Cambridge, 1990. pp. 45-98.

Nahapiet J., Ghoshal S. Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage // Academy of Management Review, Vol. 23, No.2, 1998. pp. 242-266.

Palmberg C, Niininen T., Wahlberg T. Industrial Innovation in Finland: First Results of the Sfinno Project // VTT Group for Technology Studies Working Papers. №47. 2000. pp. 44-56.

Rogers E. M. Network Analysis // International Encyclopedia of Communications. Oxford University Press, 1989. p.45.

Scharpf F. W. Interdependence and democratic legitimation // G. Pharr & R. Putnam (Eds.). Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries? Princeton: Princeton University Press. 2000. pp.24-56.

Stark D. Rethinking Internal Labour Markets: New Insights From a Comparative Perspective // American Sociological Review. 1986. Vol.51. pp. 492-504.

Stoker G. Governance as theory: Five propositions // International Social Science Journal, №155, 1998. pp. 17-28.

Shleifer A., Vishny R. A Survey of Corporate Governance // Journal of Finance, 52(2), 1997. pp. 36-47.

Waldo D. Public Administration // International Encyclopedia of the Social Science/ D. Sills (ed.). Vol. 13, New York, 1968. pp. 145-150.

Интернет источники

Делез Ж., Гваттари Ф. Ризома. Тысяча плато. Глава первая// Восток – 2005 - №11-12//www.situation.ru/app/j_artp_1023.htm.

Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020

года «Стратегия-2020: Новая модель роста - новая социальная политика» [Электронный ресурс] URL: http://2020strategy.ru/documents/32710234.html.

Ицковиц Г. Тройная спираль: предприятия – университеты - государство. Инновации в действии [Электронный ресурс] URL:// http://unova.ru/2010/11/30/7039.html (Дата обращения: 20.01.2012г.).

Ключихин Е. Инновационная политика Российской Федерации: проблемы и решения [Электронный ресурс] URL: http://www.rusnor.org/pubs/articles/7685.htm.

Назарчук А. В. Этика глобализирующегося общества [Электронный ресурс]. URL: http://www.vuzlib.net/beta3/html/1/ 24499 (дата обращения: 15.02.2010).

О рейтинге стран мира по уровню развития электронного правительства 2012 года согласно исследованию ООН [Электронный ресурс] http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/ doc 20120315_09 (Дата обращения:12.04.2013).

Ориентированное на результаты государственное управление: концептуальная и оперативная основа. Записка секретариата. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan044266.pdf (Дата обращения: 26.05.2012).

Российский бизнес пока только готовится использовать отечественный научный потенциал [Электронный ресурс] URL:http://www.sciencerf.ru/client/news.aspx?ob _no=3822 (дата обращения: 27.01.2012).

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г.) [Электронный ресурс] http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ innovations/ doc20101231_016 (дата обращения 25.04.2013).

Coyle D. Corporate Governance, Public Governance & Global Governance: the common thread, working paper, 2003. [Электронный ресурс] URL:http://www.enlightenmenteconomics.com/commonthread.doc.

Definition of crowdsourcing [Электроный ресурс] URL: http:// www.merriam webster.com/dictionary /crowdsourcing (дата обращения: 15.06.2013).

Haveri A., Tolkki H., Valkonen E., Airaksinen J. Governance in regional development – between regulation and self-regulation [Электронный ресурс]. URL: http://www.egpa2009.com/documents/psg5/Haveri.pdf (дата обращения 5.02.2012).

Ichay F., Teillauchet P-A. The crowdfunding: a new method of financing. [Электронный ресурс} http://www.ichay-mullenex.com/download/the-crowdfunding-a-new-method-of-financing.pdf. (Дата обращения: 08.08.2013).

Kista Science City [Электронный ресурс] URL: // www.kista.com/adimo4/Site/kista/web (Дата обращения: 23.01.2013 г.).

Kallerud, E., Scordato L. INNO-Policy Trend Chart- Innovation Policy progress Report Norway. Brussels, European Commission. 2011. [Электронный ресурс] URL: http://www.proinno-europe.eu/page/innovation-and-innovation-policynorway. (Дата обращения: 14.12.2012г.).

New Crowdfunding Act helps small businesses find investors. [Электронный ресурс] URL: http://www.huffingtonpost.com/2012/04/12/new-crowdfunding-law-help_n_1420708.html. (Дата обращения: 08.08.2013).

Scadplus glossary [Электронный ресурс] URL:www.europa.eu/scadplus/glossary/index_ en.htm (Дата обращения: 15.02.2010).

The rural and regional policy of the Norwegian Government. Summary of White Paper No. 25 (2008–2009) [Электронный ресурс]. URL: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/Dok%20til%20meldinga%202009/Local%20growth%20and%20hope%20for%20the%20future.pdf (Дата обращения: 5.02.2012).

United Nations e-Government Survey 2012. E-Government for the People / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. 2012 [Электронный ресурс]. URL: http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx (Дата обращения: 5.02.2012).