

УДК 323.2

**ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫМ ПРОЦЕССОМ:  
ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ**

© 2013 г.

**В.А. Гронский, М.И. Рыхтик**

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

mrykhtik@yandex.ru

*Поступила в редакцию 31.10.2013*

Рассматривается одна из наиболее актуальных проблем современной политологии. Включение в политический анализ проблем управления инновационным процессом позволяет проследить процесс изменения основ власти и её управленческих практик. Теоретический и практический опыт инновационного развития – в центре внимания.

*Ключевые слова:* политическое управление, инновации, вызовы, политический процесс.

Человеческая цивилизация стоит на пороге нового научно-технологического прорыва. Скорость, объём и глубина инновационного процесса во многом определяют экономический и политический вес страны на мировой арене. В этой связи значительно возросла роль, которую играет национальная инновационная система каждого развитого и развивающегося государства.

В отечественной и зарубежной науке проблема управления инновационными разработками интересовала ученых разных специальностей: социология, менеджмент, экономика, философия – далеко не полный перечень этих дисциплин. Основные положения осмысления инновационного развития российского пространства содержатся в работах А.А. Дегтярева, В. Гельмана, О.Ф. Шаброва, А. Дынкина, О. Голиченко, Ю. Губанова, Г. Костина, Ю. Осипова, А. Румянцевой, Г. Симонии, В. Соколинского, П. Щедровицкого, Е. Ясина и других. Однако, несмотря на многочисленные исследования теоретических и практических проблем управления инновационными разработками, в отечественной политологической науке не сложился целостный подход к данному феномену как части политического процесса.

Неразработанность самой категории «политическое управление» в политологической литературе делает необходимым упорядочение используемой в работе терминологии. Междисциплинарный характер используемого термина (управление в политической сфере рассматривается в менеджменте, социологии, PR, философии и т.д.) значительно осложняет ситуацию, привнося в процедуру его использования специфические добавочные значения и ассоциации. Однако проблема не только и столько в терминологической неопределенности, сколько в

концептуальных разногласиях исследователей, занимающихся этой научной проблематикой.

Теория политического управления в постсоветской российской политологии стала активно развиваться с середины 1990-х гг.

С.В. Рогачев впервые употребил термин «управленческая политология» в 1994 году, пытаясь сформулировать идею выявления политической составляющей в управлении. Междисциплинарность вполне оправданно сместила акцент в словосочетании на слово «политология», сделав из слова «управление» признак. Однако термин по вполне понятным причинам не прижился, найдя себе в качестве замены – «политическое управление». Итак, согласно одному из ранних определений, политическое управление – это «процесс выработки и реализации властно-управленческих решений, курсов политического отбора самих управленцев на основе прямого и/или опосредованного участия в нем граждан, социальных и этноконфессиональных и территориальных групп и общностей и их организаций, включая осуществление контроля над деятельностью структур государственной службы» [1].

Постепенная проработка научной категории «политическое управление» сопровождалась параллельными попытками расширения и сужения понятийного содержания. Различные аспекты политического управления исследованы в работах Ирхина Ю.В. [2], Усягина А.В. [3], Кузича А.Е. [4], Смирнова В.В. [5], Шаброва О.Ф. [6], Усович Ю.В. [7] и других авторов. Тем не менее, в отечественной научной литературе до сих пор не сформирован консолидированный подход к проблеме. Некоторые ученые полагают, что основной функцией политического управления является соблюдение баланса интересов госу-

дарства, гражданского общества и личности, а основной целью – защита национальных интересов и безопасность государства/общества [8].

Другие исследователи активно продвигают идею о том, что политическое управление является лишь частью (подсистемой) государственного управления [9]. Если рассматривать власть как право принимать публичные, социально важные решения, а управление – как исполнение этих решений, то логично напрашивается вывод о государственном управлении как о воздействии на общество в целом и о государстве как о главном акторе политического управления. Как следствие, политическое управление включается в государственное управление как часть целого.

Наличие разных подходов и определений политического управления приводит к тому, что в отечественной литературе часто используют термины «государственное управление» и «политическое управление» как синонимы, что является некорректным. Государственное управление предполагает главенство и самодостаточность государственного аппарата, в то время как политическое управление учитывает целеполагание и эффективность взаимодействия других акторов политического процесса, акцентирует специфику управления обществом. Точнее очерчивая сферу политического в управленческом континууме, следует обозначить как минимум три необходимых признака политизации:

- отнесение действия, феномена, процесса к сфере государства, области его интересов,
- отнесение происходящего к сфере интересов значимых социальных групп,
- несовпадение интересов этих акторов [8].

Говоря о политическом управлении, необходимо выделить особо субъектно-объектную направленность взаимодействия, отсутствие одного из политических акторов (субъекта или объекта) сводит ситуацию к нулевому состоянию (практически уничтожает само взаимодействие).

Настаивая на субординационном характере взаимодействия, отечественные политологи единодушны в приписывании этого признака только политическим управленческим отношениям, а не управлению вообще [6].

Логичным выглядит трактовка политического управления через понятие функции. Регулирующая функция, реализуясь в различных плоскостях, позволяет выделить вертикальные и горизонтальные отношения. Тогда политическое управление будет осуществляться иерархично, по вертикальной линии. А горизонтальные отношения следует расценивать как политическую самоорганизацию, или же гражданское общество. Современное понимание социума достаточно уверенно уходит от однозначной

управленческой природы регулирования отношений, синергетическая теория И. Пригожина позволила дополнить сферу управления сферой самоорганизации общества. Тем не менее политическое управление трактуется как субъектно-объектные отношения в области государственных интересов и интересов значимых групп. Отметим особо, что О.Ф. Шабров отдельно подчеркивает важность обратной связи в системе политического управления, однако настаивает на иерархичности отношений между акторами. Считая обратную связь неотъемлемой частью любого управления, он утверждает, что «Суть... принципа обратной связи состоит в том, что любое отклонение управляемой подсистемы от параметров, заданных управляющей подсистемой, порождает действие, корректирующее эти параметры» [10]. Сама идея рассмотрения политического управления через призму прямой (от государства) и обратной (от общества) политической связи представляется очень продуктивной.

Следует особо остановиться на содержательном разнообразии политического управления. Холистический формат рассмотрения политического управления и невозможность четко и непротиворечиво выделить внутри политического управления отдельные элементы, фрагменты, компоненты, тем не менее, не отрицает диалектического рассмотрения отдельно взятых составляющих данного объекта исследования.

Понимая значительно более сложную конфигурацию политического управления, представляется целесообразным вычленивать:

- институциональную составляющую;
- акциональную составляющую;
- идеологическую составляющую.

Некоторые исследователи относят к политическому управлению практически все сферы взаимодействия власти и социума, понимая под этим то, что политическое управление:

- ✓ влияет на весь ход событий в обществе;
- ✓ имеет дело с политическим конфликтом или с общественно значимой проблемой, которую предстоит разрешить;
- ✓ связано с выбором общественно значимых альтернатив развития общества;
- ✓ сопряжено с потенциальным или реальным применением государством легального насилия, использованием власти;
- ✓ в нем задействуются общественные силы;
- ✓ цель может быть достигнута только посредством коллективных действий государства и общества [8, с. 93].

В обобщенном виде политическое управление можно свести к следующим функциям:

- Координация общественных отношений в рамках определенной политической системы;

• Обеспечение поступательного развития процессов и явлений.

Постсоветская наука о политическом управлении зачастую терминологически ориентируется на западные источники, в то же время некоторые авторы предлагают не отказываться от качественных теоретических наработок в области управления. В частности, А.А. Дегтярев подчеркивает целесообразность различать три сферы политического управления в соответствии с уровнем решаемых задач:

- Стратегический уровень;
- Политико-организационный уровень (работа с организациями);
- Оперативно-мобилизационный уровень (работа с населением).

Существенным моментом при содержательном определении категории «политическое управление» является признание в качестве смыслового центра «политических решений, принимаемых высшими должностными лицами государственной власти, политическими деятелями, коллегиальными органами политических организаций по политическим вопросам и оформленных в соответствии с существующими в обществе правилами и процедурами» [8, с. 93]. Следовательно, можно утверждать, что важнейшим элементом политического управления является принятие политического решения, включающее участие групп экспертов, групп интересов, представителей бизнеса и пр.

Особо следует остановиться на таком важном вопросе, как объективно существующие сложности при попытке жестко разделить сферы политического и государственного (административного) управления. «Политическое управление, будучи относительно самостоятельным явлением, органически взаимодействует с управлением государственным. Их истоки, цели и смысл функционирования чаще всего совпадают». Учитывая разные подходы и трактовки, примем за основу концепцию А.И. Соловьева, который полагает, что объем понятия «политическое управление» шире, чем «государственное управление» [8, с. 93]. Кроме того, будем принимать во внимание, что существует сфера мощной диффузии между административным (государственным управлением) и политическим управлением.

Одним из важных признаков политического управления считается многосубъектность. Реализуя субъектно-объектные отношения, политическое регулирование предполагает иерархическое взаимодействие между государством, социумом и бизнесом.

Интерес к инновационным разработкам со стороны управленческих структур – явление

логичное и вполне закономерное [11]. Однако в активный управленческий оборот понятие «научно-инновационная сфера» (в различных вариациях: «инновационная экономика», «умная экономика» и так далее) было введено сравнительно недавно и связано в первую очередь с активизацией усилий власти по реформированию и повышению степени «управляемости» научных разработок инновационного характера. Статистические данные, полученные с применением корпусных технологий<sup>1</sup>, подтверждают наши предположения о повышенном внимании общества к инновационной проблематике. Частотность употребления слова «инновации» в период с 2000 г. до 2011 г. возросла почти в семь раз и достигла пика в 2011 году [12]. Подобная динамика, несомненно, иллюстрирует актуализацию инновационной проблематики в российском коммуникативном пространстве. Следует, однако, отметить, что особый интерес к инновациям в России сопровождался острым желанием властей найти рычаги, механизмы успешного управления этими процессами. Инновации вскоре стали восприниматься как своего рода «лекарство» от российских проблем, некое универсальное средство выведения России и всех ее регионов в число развитых и успешно функционирующих стран. Особый интерес к проблематике возник в рамках поиска путей наиболее эффективного реформирования образовательной системы, о чем справедливо пишет М.М. Лебедева [13].

Общественное мнение приобретает особое значение, поскольку взаимодействие власти и социума, а в случае с инновациями – еще и бизнеса (как специфической части социума) осуществляется в едином коммуникативном пространстве и наполнено вполне определенными смыслами.

Для воспроизведения этих смыслов мы обратились к результатам краудсорсингового проекта, осуществленного ФОМ в июне 2013 года на материалах опроса 7500 респондентов<sup>2</sup>. На предложенный открытый вопрос: «Как Вы понимаете слово «инновации»? Что оно обозначает, по Вашему мнению?» – ответы респондентов распределились в смысловом поле следующим образом:

36% опрошенных оценили инновации как «что-то новое, прогрессивное, новаторство, внедрение нового в целом»;

19% – как «новые, современные технологии, введение новых разработок в производство»;

7% – как «новое в науке, изобретения, открытия»;

2% – как «новшества, улучшающие жизнь людей»;

1% – как «новшества, способствующие развитию общества, страны»;

1% – как «вложение денег в разработку чего-то нового, инвестиции»;

1% – как «обман, отмывание денег»;

38% – затруднились определить это слово.

Комментарии авторов эксперимента выявляют довольно очевидную картину смысловой чужеродности слова, бытовое сознание практически не продуцирует яркие ассоциации, что говорит о «неосвоенности» термина на уровне обывательского сознания.

При этом показательно выглядят цифры более раннего опроса ФОМ (ноябрь 2012 г.) с закрытым вопросом: «Как, на ваш взгляд, обстоят дела с разработкой и внедрением инноваций в России – хорошо или плохо?»:

28% – хорошо;

39% – плохо;

34% – затрудняюсь ответить.

По материалам этого опроса более двух третей опрошенных не удовлетворены состоянием инновационного развития России или затруднились его оценить, что само по себе уже говорит о состоянии общественного мнения современных россиян.

Обладая первичным представлением о состоянии бытового восприятия инновационного развития, перейдем к анализу экспертного мнения относительно содержательного наполнения термина «инновации».

Мнение экспертов НИУ ВШЭ, создававших инновационную стратегию для Организации экономического сотрудничества и развития, было сформулировано в виде четырех возможных «воплощений» инноваций: инновации продуктовые, процессные, маркетинговые и организационные. Эти виды инноваций полностью укладываются в типологию так называемого «Руководства Осло»:

– продуктовая инновация – новый или значительно улучшенный продукт (товар или услуга), включая существенные усовершенствования технических характеристик, компонентов и материалов, программного обеспечения, используемого в продукте, или других функциональных характеристик;

– процессная инновация – новый или значительно улучшенный метод производства или поставки, включая существенные изменения в методах, оборудовании и/или программном обеспечении;

– маркетинговая инновация – новый метод маркетинга (вывода товара на рынок), включающий значительные изменения в дизайне товара или в его упаковке, продвижении или ценообразовании;

– организационная инновация – новый организационный метод в предпринимательской практике, в организации рабочих мест или внешних связях» [14].

Во всех перечисленных случаях речь идет о новшестве, кардинальным образом меняющем сторону улучшения производство, использование, продвижение товара или услуги.

Типичной реакцией на трудности в генерации и продвижении инноваций в России со стороны социума является указание на субъективно-объективные барьеры, определяющие российские неудачи. В ходе опросов, проводимых различными центрами<sup>3</sup>, респонденты формулируют основные барьеры на пути инноваций в России в произвольной форме. Примечательно, что общественное мнение разделилось на два лагеря практически поровну: одни считают, что неудачи с генерацией и продвижением инноваций в России связаны с системными проблемами («вся система прогнила» – цит. по отчету ФОМ), другие во всем винят российскую ментальность, «особый тип народного сознания и российского пространства, «дух местной почвы», не позволяющий инновациям вырасти и стать нормой бизнеса и жизни российского общества».

Инновационная деятельность в современном государстве признается ключевой для достижения благосостояния и прогрессивного развития всего общества, а ее поддержка и развитие являются задачей наивысшей приоритетности для управленческих структур этого общества. С одной стороны, меняется роль самого государства [15]. С другой стороны, в современном мире получают все большее распространение инновации глобального характера. Подобное диалектическое сосуществование инновационных процессов глобального и регионального (национального) характера приводят к своеобразной дифференциации глобальной и национальной инновационных систем, что накладывает существенный отпечаток на характер управленческой деятельности в сфере регулирования инноваций [16].

Одной из объективных причин возникновения глобальных инновационных практик стала доступность информации (в первую очередь – знаний различного характера) для профессионалов и, как следствие, возможность постоянно получать, собирать и применять знания, а также вырабатывать и реализовывать решения, основываясь на этих знаниях. Заметим, что развитие инноваций, ориентированных на знания, имеет важные последствия в образовании и управлении. Кроме того, управление информационны-

ми потоками становится важной задачей государственных и иных структур.

Итак, размытость и «нестрогость» определения инновационного процесса сделало необходимым введение определения, релевантного исследовательским задачам. Под инновацией понимается внедренное новшество, обладающее высокой эффективностью и являющееся конечным результатом интеллектуальной деятельности человека. Современный научно-технический прогресс основан на превращении науки в непосредственную производительную силу. Данное качественное преобразование существенно отличает модернизацию от инновационных преобразований, что становится возможным при соблюдении следующих условий: научные знания становятся необходимым условием прогрессивного развития производства (экономика знаний); само управление производством, технологическими процессами возможно только на основе науки; научно-исследовательская и конструкторская деятельность непосредственно включается в структуру производственного процесса. Субъектами управления инновациями являются три основных актора: бизнес, сама наука и органы государственного управления вместе с наднациональными (международными, глобальными) организациями. Среди субъектов управления инновационной деятельностью ведущая роль в организации, стимулировании и контроле в данной области принадлежит государству и надгосударственным (международным) структурам.

Управление инновационной сферой – сложный процесс взаимодействия различных акторов. Российская специфика заключается в том, что оно происходит «сверху». Слабая институционализация обратной связи (со стороны бизнеса и науки) снижает ее эффективность.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Международно-политические аспекты инновационного развития в России и за рубежом: проблемы взаимодействия», проект № 11-03-00069а.*

#### Примечания

1. Корпусные технологии предполагают использование базы данных Национального корпуса русского языка (НКРЯ, <http://ruscorpora.ru/index.html>) для получения сведений о функционировании элементов языка.

2. Материалы находятся на сайте ФОМ. URL: <http://fom.ru/special/skolkovo/10495>

3. 10 июня 2013 г. ФОМ опрашивает так называемых «народных экспертов», материалы размеще-

ны на сайте ФОМ URL: <http://fom.ru/special/skolkovo/10707>

#### Список литературы

1. Политическое управление. Курс лекций / Под ред. В.С. Комаровского, С.В. Рогачева. М.: РАГС, 1999. С. 16–17.
2. Ирхин Ю.В. Политическое управление и прогностический подход к политике // Социология власти. 2007. № 2. С. 49–56.
3. Усягин А.В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт. Н. Новгород, 2005.
4. Кузич А.Е. Политическое управление и развитие российского федерализма // Россия. Политические вызовы XXI века. М., 2002. С. 80–89.
5. Смирнов В.В. Политика и политическое управление. М., 1996.
6. Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. М., 1997.
7. Усович Ю.В. Человеческое измерение политического управления: к истории постановки проблемы // Вестник МГУ. 2000. № 2. С. 15–22.
8. Политическое управление: понятие и методологические аспекты исследования (материалы методологического семинара) // Моделирование в социально-политической сфере. № 1 (2). 2008. С. 77–96.
9. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. М.: Проспект, 2008, 640 с.
10. Шабров О.Ф. Политическая обратная связь. URL: <http://shabrov.info/Polupr/glava5.htm>
11. Рыхтик М.И., Кабешев Р.В. Парадоксы управления национальными инновационными системами: зарубежный опыт // Мир науки, культуры, образования. 2011. № 6–2. С. 357–359.
12. <http://ruscorpora.ru>
13. Лебедева М.М. Проблема образования в инновационном развитии: международный аспект // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2013. № 4 (2). С. 198–205.
14. Мешкова Т.А., Киселев В.Н., Шадрикова А.П., Яковлева А.Ф. ОЭСР в поисках инновационных инструментов международного экономического регулирования. Инновационная стратегия ОЭСР – руководство для принятия решений в области инноваций // Вестник международных организаций. 2010. № 1. С. 11–26.
15. Балуйев Д.Г. Меняющаяся роль государства в контексте современных глобальных изменений // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Международные отношения. Политология. Регионоведение, 2003. № 1. С. 160–175.
16. Хорвиц М. Управление переходом в глобальном масштабе: появление технологических инноваций нового стиля. Выступление на конференции в МГИМО (У) МИД РФ. 25 апреля 2006 г.

---

**POLITICAL GOVERNANCE OF THE INNOVATION PROCESS: CHALLENGES AND SOLUTIONS**

*V.A. Gronsky, M.I. Rykhtik*

The article considers national innovation system in the context of political governance. The authors attempt to formulate a new vision on risk management and contemporary political process in the context of innovation policy.

*Keywords:* political governance, innovation, challenges, political process.