

## ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕЖИМ И ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ В ЮЖНО-АФРИКАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

**Л. В. Ведмецкая**

Европейская лаборатория политического прогнозирования,  
Франция, 75016, Париж, ул. Жан де Лафонтен, 85

Статья посвящена проблемам развития Южно-Африканской Республики как одного из самых влиятельных представителей Африканского континента, а также члена международной группы БРИКС в условиях нестабильности и неустойчивости современного глобального мира. Южно-Африканская Республика, как и остальные страны БРИКС, сталкивается с необходимостью адаптировать политико-административный режим и экономическую политику к запросам современного мира. В данном контексте стратегические способности государства последовательно реализовывать политику развития являются важнейшим условием адаптации к окружающей среде, а также возможности ее трансформации. Для реализации современного и гибкого политико-административного управления органами власти Южно-Африканской Республики создаются институты развития по аналогии с экономическими институтами. В тексте анализируются особенности политико-административного режима, сформированного под воздействием исторического факта апартеида, и его влияние на формирование и трансформацию публичных институтов. Автор отмечает, что Южно-Африканская Республика как региональный лидер и динамично развивающееся государство уделяет большое внимание процессу создания институтов развития в сфере публичной политики (на примере принятия национальной Программы преобразования и развития и Национального плана развития 2030), политического управления (на примере создания и работы Комиссии по делам государственной службы), образования, а также информационно-коммуникационных технологий и инноваций (на примере Инновационного саммита Южно-Африканской Республики). В качестве примера формирования стимула для успешного создания институтов развития в статье упоминается о наращивании человеческого потенциала, адекватном перераспределении ресурсов и развитии способностей государства посредством разработки и распространения новых принципов управления.

**Ключевые слова:** политико-административный режим, институт развития, ЮАР, развитие государства, глобализация, конкурентоспособность.

**Введение.** XXI в. не принес миру ни покоя, ни стабильности: актуальными для большинства стран остались проблемы, связанные с продолжительными политическими, экономическими, экологическими (а для некоторых стран и со всеми одновременно) кризисами, международными конфликтами, угрозами терроризма, а в ряде случаев — военных действий.

Подверженность государства негативным внешним и внутренним факторам или его устойчивость и способность развиваться в нестабильной окружающей среде зависит от многого, включая исторический контекст и наличие нацио-

нальных конкурентных преимуществ. Очевидно, что такие уязвимые с точки зрения формирования и поддержания политических и административных режимов государства, как африканские, в большей степени испытывают на себе последствия внутренних и международных кризисов.

Конкурентоспособность современного государства на международной арене зависит от его способности быть гибким и проактивным в стремительно меняющемся мире. «Потерянный континент» обладает невероятными природными и человеческими ресурсами и в то же время поражает воображение своей бедностью, неустроенностью общественно-политической жизни, степенью деформирования публичных институтов. Все это является сильным препятствием на пути формирования адекватных современным вызовам политико-административных режимов и эффективного представления своих интересов при взаимодействии с другими странами: Африканский континент является домом для более чем 1/6 всех жителей планеты (Continent Populations 2016), однако ВВП Южно-Африканской Республики составляет лишь 0,56% мировой экономики (Trading economics, 2018).

Африканские страны каждый день сталкиваются с сопротивлением сложившейся системе, но не перестают прилагать усилия для «сотворения чуда» (Skidelsky, 2009): использовать при администрировании принципы самоуправления, своевременно отвечающего на запросы общества, вырабатывать национальные конкурентные преимущества, преодолевать последствия исторически сложившихся негуманных способов управления (такие как, например, апартеид), бороться с коррупцией, растратой природных ресурсов. Однако не все из них справляются с задачей реализации принципов инклюзивной экономики и гибкого управления в рамках устойчивого развития.

Ряд африканских стран, таких как Нигерия, Марокко или Южно-Африканская Республика, значительно более успешен в вопросе развития внутренних политико-административных систем. Занимая 34-е место в рейтинге стран по ВВП (Statistics times, 2018) и 61-е в рейтинге Глобального индекса конкурентоспособности (ГИК) 2017–2018 гг. (The Global Competitiveness Report 2017–2018, 2016, p. ix), ЮАР является важным международным игроком и достойным представителем Африканского континента, в том числе и в международной организации БРИКС (табл. 1). И это несмотря на то, что современный политико-административный режим Южно-Африканской Республики был сформирован под влиянием колониального прошлого, растянувшегося на триста лет, и пятидесятилетнего опыта апартеида. И если в рамках БРИКС ЮАР не является самым влиятельным актором, то с точки зрения представительства Африканского континента на международной арене она является «региональным стержнем» и одним из самых значимых международных игроков (Kahn, 2011, p. 38).

Южно-Африканская Республика, как и остальные страны БРИКС, сталкивается с необходимостью адаптировать политико-административный режим и экономическую политику к запросам современного мира. В начале XXI в. внимание к проблемам управления (governability) в странах БРИКС значительно возросло. Причиной этого послужил мировой кризис 2014–2015 гг. Он стал стимулом для поиска крупными международными игроками, такими как Китай,

Таблица 1. Основные характеристики стран БРИКС

Страна	Население в 2016 году (млн чел)	Площадь (км <sup>2</sup> )	Сред. возраст	ВВП (US\$ млрд) 2016	ВВП (US\$ млрд) 2017	ГИК (рейтинг из 140 стран), 2016–2017	ГИК (рейтинг из 140 стран), 2017–2018
Бразилия	209,5	8 349 320	31	1769,600	2055,506	81	81
Россия	143,4	16 299 981	39	1267,750	1577,524	43	38
Индия	1326,8	2 972 892	27	2250,990	2600,818	39	40
Китай	1382,3	9 390 784	37	11 391,620	12 237,701	28	27
<b>ЮАР</b>	<b>54,9</b>	<b>1 213 662</b>	<b>26</b>	<b>280 367</b>	<b>348 872</b>	<b>47</b>	<b>61</b>

Составлено по: Countries in the World by Population (2016), The Global Competitiveness Report 2016–2017, 2017–2018, List of Countries by Projected (GDP 2016), Countryeconomy.com (GDP 2017).

Индия, Россия, Бразилия и ЮАР, новых моделей политического и административного управления. Данные модели были призваны модернизировать и адаптировать к современным реалиям (распространенность ИКТ, возрастающая роль инноваций в развитии национальных экономик и проч.) взаимодействие между государством и обществом в сторону соуправления. Еще одним важным фактором развития стран БРИКС являются эффективность инклюзивного экономического роста и реализация принципов справедливости в публичной политике (Волкова, Потапенко, 2015, с. 76). В данном контексте создание и поддержание институтов развития должны способствовать достижению целей модернизации государств на всех уровнях управления.

**Влияние апартеида на формирование современного политико-административного режима в ЮАР.** Южно-Африканская Республика — федеративное государство с парламентской формой правления, состоящее из девяти провинций, оформившихся в 1994 г. после падения режима апартеида. Современная система местного самоуправления была сформирована позже, в 2000 г. Конституция ЮАР была принята в 1996 г., а официально вступила в силу 4 февраля 1997 г. Согласно Конституции Южно-Африканской Республики, президент является главой исполнительной ветви власти, избирается парламентом максимум на два срока по пять лет (National Development Plan 2030, 2012, p. 430).

Несмотря на то что ЮАР характеризуется международными организациями как свободное, демократическое государство (Freedom in the World, 2018), колониальное прошлое и опыт апартеида оставили на политической и экономической жизни страны глубокий след, по сей день вызывая проблемы развития. Более того, граждане ЮАР считают, что законодательные институты, призванные представлять многонациональное общество, являются малоэффективными, чрезвычайно дистанцированными и безответственными. Население жестко критикует все уровни власти — от национального до местного (Freedom House..., 2015). Несовершенство политического режима и экономической системы провоцирует сильное недовольство граждан: ЮАР потеряла около 42 млн рабо-

чих дней в терминах продуктивности из-за забастовок за последние пять лет, что делает это государство «столицей забастовок» современного мира (Cronjé, 2015, p. 176).

Южно-Африканскую Республику называют «радужной страной», имея в виду одиннадцать официальных языков и разнообразие национальностей (79,2 % местного африканского населения, 8,9 % цветных, 2,9 % индусов, 8,9 % белых). Из-за трагического опыта белого доминирования это государство крайне чувствительно к вопросам равенства всех групп общества: для колониального периода под флагом Британской империи был характерен беспощадный отъем природных ресурсов на благо короны, а почти полвека апартеида и расистская сегрегация вызвали чудовищные перекосы в управлении и перераспределении общественных благ (Khan, 2015, p. 182).

Лишь начиная с апреля 1994 г. ЮАР занялась адаптацией демократических принципов управления к конструкции социальных отношений: когда Африканский национальный конгресс начал свою деятельность в 1994 г., Южно-Африканская Республика сделала первые шаги на пути деинституционализации традиционных этнических и расистских устоев, за несколько столетий укоренившихся в стране. Несмотря на очевидные усилия со стороны представителей власти, ЮАР все так же сталкивается с ощутимой стратификацией внутри общества, особенно в отношении к коренным жителям — черным африканцам (Gomes dos Santos, 2015, p. 342).

Только безвозмездные денежные трансферты беднейшим слоям населения (большинство из них — коренные африканцы) способны уравновесить экономическую ситуацию в государстве: в 2010 г. около 30 % жителей ЮАР (14 млн человек) получили тот или иной вид денежных трансфертов, прежде всего это дети, пожилые граждане и люди с ограниченными возможностями (Gomes dos Santos, 2015, p. 342). Эксперт по развитию стран БРИКС А. Боржес (Borges) отмечает, что если бы в ЮАР отсутствовала финансовая поддержка детей, около половины населения очень быстро оказалось бы за чертой бедности (Borges, 2015, p. 213).

Вместе с тем трата существенной части государственного бюджета на субсидии и иные трансферты населению вместо инвестиций в образование и здравоохранение затормаживает в долгосрочной перспективе развитие страны. Стратегия инклюзивного роста способна сбалансировать эти виды государственных расходов при помощи создания институтов развития как в экономической, так и в политико-административной сфере (Hausmann: Economics Needs an Inclusive Growth, 2014).

ЮАР обладает значительным потенциалом для инклюзивного роста и развития, однако очевидны и серьезные препятствия на этом пути. Один из самых значимых негативных эффектов от периода апартеида — это деформация принципов управления, сохранившаяся и по сей день. К примеру, система публичного управления Южно-Африканской Республики, сформированная в период апартеида, была крайне нерепрезентативной по отношению к населению в смысле расового и гендерного равенства. Исторической трагедией государства является то, что правительство, сформированное и поддерживаемое

крайне правой Национальной партией и существовавшее с 1948 по 1994 г., целенаправленно и последовательно исключало черных из участия в управлении государством, лишало их возможности занимать высшие уровни управления (Hilliard, 2002, p. 179). К тому же система публичного управления не только была сформирована в рамках принципов режима апартеида, но также безнадежно устарела и отстала от международных стандартов управления. Многочисленные санкции и бойкоты привели к изоляции системы государственных служащих с точки зрения обмена опытом организации и оптимизации управления между государствами (Cameron, 2015, p. 136).

По оценкам экспертов, в 1991 г. 91,5% южноафриканских государственных служащих в высших эшелонах власти были белыми мужчинами. Для сравнения: в 1997 г. 79% всех государственных служащих были черными, 38% из них занимали пост директора или выше. В этом же году на долю женщин приходилось 49% мест в системе публичного управления, однако только 11% из них занимали пост директора или выше (Hilliard, 2002, p. 180). Несмотря на то что изменения в сфере публичного управления демонстрируют уважение к демократическим принципам формирования системы государственной службы, столь кардинальные перемены не могли не сказаться на качестве работы бюрократического аппарата. Трудно представить, чтобы смещение со своих постов 80% государственных служащих (в основном — высококлассных специалистов в своей сфере) за шесть лет и замена их людьми, которые большую часть своей жизни имели ограниченный доступ к высшему и профессиональному образованию, были способны лишь позитивно сказаться на качестве работы бюрократического аппарата и функционировании политико-административной системы. Образование и по сей день является уязвимой областью социальной политики ЮАР: она занимает лишь 85-е место в рейтинге стран по доступу населения к среднему и высшему образованию согласно Индексу глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Report 2017–2018, p. 269).

Следует отметить, что правительство ЮАР осознает исторически сложившиеся трудности и противоречия. Особенно заметны усилия по выправлению ситуации в области образования — как школьного и профессионального, так и высшего. Поэтому идея необходимости обеспечения всех слоев населения качественным образованием оказалась одной из самых важных и проработанных в Национальном плане развития 2030 — официальной социально-экономической программе, принятой Комиссией государственного планирования в 2012 г. (National Development Plan 2030, 2012, p. 27) Согласно Докладу диагностической комиссии, опубликованному в июне 2011 г., с 1994 г. политико-административный режим ЮАР претерпел значительные изменения и в то же время оказался недостаточно гибким для адекватной реакции на изменения как внутри государства, так и на международной арене. Были отмечены девять основных препятствий на пути развития страны:

- 1) недостаточное количество трудоспособных граждан, занимающихся трудовой деятельностью;
- 2) низкое качество школьного образования для черных детей;

- 3) слабо развитая, недостаточно поддерживаемая и труднодоступная инфраструктура;
- 4) пространственные затруднения в стимулировании инклюзивного развития;
- 5) излишняя зависимость экономики от добычи природных ресурсов;
- 6) низкое качество реализации политики в области здравоохранения;
- 7) низкое качество публичного управления и явные проблемы неравенства в нем;
- 8) высокая коррупция на всех уровнях власти;
- 9) разрозненность общества ЮАР.

Без сомнений, после 1994 г. политико-административный режим Южно-Африканской Республики претерпел значительные изменения, однако колониальное прошлое, а также период апартеида оставили свой след на современной публичной политике государства. Четверть населения ЮАР называет коррупцию одним из наиболее серьезных препятствий на пути развития государства: с 2006 по 2011 г. количество считающих, что борьба с коррупцией должна стать для правительства ЮАР задачей номер один, увеличилось с 14 до 26% (Newham, 2014).

Уровень коррупции в сфере публичного управления остается по-прежнему высоким: в 2018 г. Южно-Африканская Республика получила 43 балла из 100, заняв 73-е место в рейтинге из 175 стран согласно Индексу восприятия коррупции Transparency International (TICPI) (Corruption Perceptions Index 2018) (табл. 2). Несмотря на то что в сравнении с другими странами — участницами БРИКС ситуация с коррупцией в Южно-Африканской Республике намного лучше, государство испытывает затруднения в развитии социальной и экономической сфер из-за деформации принципов политического управления: к примеру, неэффективная государственная бюрократия и коррупция упоминаются среди наиболее серьезных препятствий для ведения бизнеса в ЮАР (The Global Competitiveness Report 2017–2018, p. 269).

Борьбой с коррупцией в Южно-Африканской Республике занимаются специализированные агентства, такие как Южноафриканская полицейская служба (South African Police Service), Специальная расследовательная группа (the Special Investigations Unit), Служба по конфискации имущества (Assets Forfeiture Unit), Комиссия публичного управления (Public Service Commission) (National Development Plan 2030, 2012, p. 447). Современная антикоррупционная политика ЮАР была разработана и вступила в силу в 2001 г., когда Кабинет министров принял решение всеми доступными способами бороться с этим явлением. Для достижения этой цели правительство организовало Национальный антикоррупционный форум с целью координации и интеграции антикоррупционной деятельности органов власти и разработки превентивных мер по борьбе с коррупцией. В итоге в 2002 г. Кабинет министров принял «Стратегию антикоррупционной деятельности в сфере государственной службы» (Crane-Charef, 2015, p. 24).

Таблица 2. Индекс восприятия коррупции Transparency International для стран — участниц БРИКС

Страна	ТICPI (рейтинг 2018)	ТICPI (рейтинг 2016)	ТICPI (баллы 2018)	ТICPI (баллы 2016)
Бразилия	105	79	35	40
Россия	138	131	28	29
Индия	78	79	41	40
Китай	87	79	39	40
<b>ЮАР</b>	<b>73</b>	<b>64</b>	<b>43</b>	<b>45</b>

Составлено по: Transparency International 2016, Corruption Perceptions Index 2018. Государству присуждаются баллы в зависимости от уровня коррупции в публичном секторе (где 0 баллов — это высокий уровень коррупции, 100 — отсутствие коррупции). Рейтинг государств демонстрирует расположение страны по отношению к другим странам в вопросах распространенности коррупции.

Эти усилия реализовались в принятии ряда законодательных актов, а также создании государственных институтов, таких как Национальная прокуратура (National Prosecuting Authority), Служба специальных коммерческих преступлений (Specialised Commercial Crimes Unit), Группа специальных расследований, Специализированная трибунальная служба (Special Tribunal Act) и институт публичных защитников (Public Protector), назначаемых президентом и независимых от Правительства ЮАР. Публичный защитник рассматривает жалобы на представителей власти в ситуации деформации публичной деятельности (коррупция, злоупотребление административным ресурсом и т. д.).

Одной из характерных черт антикоррупционной политики Южно-Африканской Республики является то, что государство сформировало систему независимых друг от друга институтов. Подобное решение вызвало как поддержку, так и критику со стороны экспертов: разветвленная система институтов, призванных реализовать на практике антикоррупционную политику, подрывает работу из-за отсутствия слаженных действий, расходования и распыления ресурсов, а также слабой координации действий между агентствами (National Development Plan 2030, 2012, p. 447).

**Политическое управление и институты развития в ЮАР.** Стратегические способности государства последовательно реализовывать политику развития являются важнейшим условием адаптации к окружающей среде, а также возможности ее трансформации. Для реализации современного и гибкого политико-административного управления органами власти создаются институты развития по аналогии с экономическими институтами. Под *институтами развития* мы понимаем нормы, правила и организационно-управленческие инструменты, содействующие достижению целей политики развития государства.

С точки зрения экономической теории институты развития могут быть представлены в виде «институциональной инфраструктуры, поддерживающей генерирование производительных нововведений (например, технопарки, вен-

чурные фонды, инкубаторы бизнеса)» (Саблин, 2012, с. 33). В общегосударственном масштабе (включая политико-управленческий аспект) в качестве институтов развития могут быть названы институты, стимулирующие:

- плюрализм мнений по проблемам принятия политических решений (общественные палаты, общественные слушания при парламентах и проч.), т. е. поддерживающие необходимое институциональное разнообразие;
- развитие и внедрение в различные сферы жизни общества инноваций и нововведений в виде, например, ИКТ, обеспечения легкости пользования Интернетом различных групп населения для получения государственных услуг онлайн (программы компьютерной грамотности, ориентированные на граждан старшего возраста, и проч.);
- поддержание квалификации государственных служащих на высоком уровне в соответствии с требованиями базовых принципов системы good governance («качественное управление»), развитие электронного правительства, система противодействия коррупции и др.

Факторы реализации способностей государства к развитию через формирование институтов развития можно условно разделить на три типа (Ведмецкая, 2013, с. 19):

- *политические* (создание благоприятной среды для развития в виде политического режима; выбор направления и стратегии развития и др.);
- *управленческие* (поддержание и развитие кооперационных и коммуникационных способностей государственных служащих, корректировка принципов управления под запросы современности, создание открытой системы управления и обратной связи с потребителями государственных услуг и др.);
- *когнитивные* (применение инноваций и нематериальных ресурсов в социально-экономической и политико-управленческой сферах, повышение роли человеческого капитала в процессе производства общественных благ и публичных ценностей и др.).

Таким образом, институты развития являются социальным механизмом влияния на процесс стимулирования инновационной активности экономических институтов и модернизации социально-политической системы. ЮАР как страна — член БРИКС и динамично развивающееся государство обладает богатым опытом создания институтов развития и модернизации политико-административного режима, адекватного вызовам современности.

Вот лишь некоторые примеры, иллюстрирующие процесс воплощения факторов реализации способностей и конкурентных преимуществ государства в конкретных институтах развития.

1. *Институты развития в области публичной политики.* Вследствие политического кризиса и признания неэффективности сегрегации по расовому признаку для построения конкурентных преимуществ государства в 1994 г. Правительство национального единства, включающее в себя Африканский национальный конгресс, Южноафриканская коммунистическая партия, а также консолидиро-



ванное трудовое движение, представленное в Конгрессе южноафриканских профсоюзов, попытались скорректировать исторический дисбаланс посредством принятия *Программы преобразования и развития* (ППР, Reconstruction and Development Programme) (Khan, 2015, p. 189).

ППР была принята с целью разрешения таких проблем, как нехватка жилья и рабочих мест для городского и сельского населения ЮАР, криминализация общества, неадекватные современным мировым стандартам медицина и образование, деформация демократических принципов управления, «несостоятельность» экономики. Одной из основных целей разработки ППР была модернизация публичного сектора, который включает в себя правительственные департаменты, почтовую службу, железнодорожное управление, школы и государственные больницы. Создатели программы отмечали: «ППР предлагает способы вовлечения ранее исключенных из публичного сектора групп населения для большей репрезентативности и справедливого перераспределения общественных благ. Важно предоставлять таким людям квалифицированное образование и поддержку на уровне публичной политики» (A Basic Guide..., 2016). В итоге ППР показала себя как эффективный инструмент начала реформ в публичном секторе, местном самоуправлении, органах правосудия и проч.

И тем не менее ППР в качестве института развития оказалась временной мерой, так как была основана лишь на принципах неолиберальной макроэкономической политики. Вначале данная политика была воспринята реформаторами как панацея и средство для искоренения недугов политического режима через выравнивание в правах черного населения, однако вскоре стало очевидным, что подобные изменения не могут быть единственной целью политико-административных и экономических реформ ЮАР. Основанная на ППР экономическая политика Южной-Африканской Республики сделала очень многое для предотвращения дискриминации черного населения и решения вопроса с занятостью ощутимой части общества, однако оставила исключенными из повестки дня не менее значимые социальные группы, обреченные на ожидание поддержки государства в виде субсидий для удовлетворения даже базовых потребностей (Khan, 2015, p. 202).

2. *Институты развития в политико-управленческой сфере.* После 1994 г. в условиях проведения масштабных реформ как в экономической, так и в политико-административной сфере публичная политика также нуждалась в новых методах модернизации. К примеру, *Комиссия по делам государственной службы (КДГС)* (Public Service Commission), созданная в 1996 г., была призвана помочь преодолеть препятствия на пути совершенствования системы государственного управления посредством модификации принципов и механизмов набора кадров на государственные должности. Процесс распределения государственных постов должен был стать более прозрачным, открытым и конкурентным (National Development Plan 2030, 2012, p. 416).

КДГС отвечает за реализацию шести основных направлений:

- *улучшение трудовых отношений* (изучение и выработка рекомендаций по работе с жалобами, смягчению трудовых конфликтов, совершенствованию практики и политики трудовых отношений);

- оценка лидерских качеств государственных служащих и управление кадровыми ресурсами (поддержание инициативности и лидерских качеств у государственных служащих, поощрение применения передовых практик поиска и перераспределения человеческих ресурсов в области кадровой политики);
- пересмотр принципов управления и поиск человеческих ресурсов (обеспечение высоких стандартов государственного управления на всех уровнях власти, а также применение лучших практик поиска человеческих ресурсов);
- мониторинг публичного управления (содействие эффективному управлению и совершенствованию практик администрирования государственных органов власти);
- оценка качества работы органов государственной власти и ее соответствия основным требованиям предоставления государственных услуг (путем привлечения общественности и усиления контроля за аудитом качества работы госорганов);
- расследования в сфере государственного управления (проведение проверок и расследований практик государственного управления);
- профессиональная этика (закрепление высоких этических стандартов в среде государственных служащих и эффективная борьба с коррупцией).

Основные принципы новой модели государственного управления описаны в «Белой книге по управлению человеческими ресурсами в системе государственной службы», которая была опубликована в Правительственном бюллетене № 18594 в 1997 г. Эти принципы заключаются в следующем:

- поступление на государственную службу ЮАР становится общедоступным для всех слоев общества;
- система государственной службы ЮАР рассматривает государственных служащих как ценный ресурс;
- система государственной службы ЮАР сфокусирована на результатах предоставления услуг;
- система государственной службы ЮАР построена с учетом принципов субсидиарности при принятии управленческих решений и перераспределении ресурсов для оказания государственных услуг;
- система государственной службы ЮАР предполагает привлечение государственных служащих к ответственности за свои действия;
- государственные служащие ЮАР осуществляют свою деятельность профессионально, прозрачно и этично (Hilliard, 2002, p. 180).

Чтобы система государственной службы была более гибкой и чувствительной к потребностям современного общества, Департамент государственной службы и администрации Южно-Африканской Республики создал *Центр инноваций в области предоставления общественных услуг (Centre for Public Service Innovation)*. Среди прочего он курирует целевые инновационные программы

для развития городских и сельских регионов с точки зрения организации самоуправления, а также для оптимизации предоставления услуг на уровне местных органов власти. Также в ЮАР имеется ряд учреждений, деятельность которых направлена на борьбу с коррупцией: Южноафриканская полицейская служба (South African Police Service), Группа по конфискации активов (Assets Forfeiture Unit) (находящаяся в ведении Генеральной прокуратуры), Комиссия по делам государственной службы (Public Service Commission). Общественный защитник (Public Protector) и Генеральный ревизор (Auditor-General) также расследуют случаи коррупции в органах власти, хотя это не входит в область их компетенции (National Development Plan 2030, 2012, p. 447).

3. *Институты развития в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и инноваций.* Как государство со средним уровнем дохода ЮАР стремится укрепить свои конкурентные преимущества на международном рынке путем выработки и применения информационно-коммуникационных технологий и инноваций. Несмотря на некоторое падение в рейтингах индекса развития ИКТ (табл. 3) и Индекса глобальной конкурентоспособности, достижения Южно-Африканской Республики в сфере ИКТ и выработки инноваций укрепили ее статус «самой инновационной экономики региона» (The Global Competitiveness Report 2015–2016, 2015, p. 44).

Таблица 3. Рейтинг стран БРИКС согласно Индексу развития ИКТ и Глобальному инновационному индексу

Страна	ИР ИКТ 2017 (рейтинг из 152 стран)	ИР ИКТ 2016 (рейтинг из 152 стран)	ГИИ 2018 (рейтинг из 127 стран)	ГИИ 2017 (рейтинг из 127 стран)
Бразилия	66	63	64	69
Россия	45	43	46	45
Индия	134	138	57	60
Китай	80	81	17	22
<b>ЮАР</b>	<b>92</b>	<b>88</b>	<b>58</b>	<b>57</b>

Составлено по: ICT Development Index (2017), Global Innovation Index (2018), p. xx.

Государственные органы власти ЮАР открыты для дискуссий и сотрудничества с представителями гражданского общества и бизнеса для создания инноваций и ИКТ. Именно с этой целью Департамент телекоммуникаций и почтовой связи Южно-Африканской Республики организовал *Международный саммит «ИКТ ЮАР 2016»*. Он был запланирован как открытая площадка для проведения встреч и дискуссий должностных лиц государственного сектора и лидеров частного сектора. На саммите была озвучена официальная позиция правительства по развитию ИКТ и детали «Операции Факиша» (“Operation Phakisa”) (Национальный план развития ЮАР до 2030 г.), целью которых являлось приумножение экономического потенциала Южно-Африканской Республики и обеспечение сектора ИКТ межотраслевыми инвестициями. Особенностью саммита «ИКТ

ЮАР 2016» стали заранее запланированные встречи представителей крупного и среднего бизнеса с высшими должностными лицами федеральных и региональных органов государственной власти для обсуждения предложений по вопросам инвестирования в ИКТ и проблем в этой сфере (ICT South Africa 2016).

Другое ежегодное мероприятие — *Инновационный саммит ЮАР* — является платформой для организованного диалога между представителями государственной власти, академической среды и бизнеса с целью создания, разработки и внедрения новых технологий в южноафриканскую экономику и государственное управление. Ежегодно в последней четверти сентября (в 2019 г. он был проведен 15-й раз) саммит предлагает предпринимателям, новаторам, политикам, изобретателям и инвесторам многочисленные возможности по поиску партнеров и внедрению инноваций в экономику ЮАР для укрепления ее национальных конкурентных преимуществ (South Africa Innovation Summit, 2016). С момента создания саммита в 2008 г. эта переговорная площадка помогла более чем 500 предпринимателям и новаторам вывести свою продукцию на рынок в течение нескольких лет, а значительному количеству корпораций найти инвесторов.

Очевидно, что Южно-Африканская Республика как региональный лидер и динамично развивающееся государство уделяет большое внимание процессу создания институтов развития в сфере публичной политики, политического управления и экономики с целью увеличения конкурентоспособности в нестабильном мире, полном вызовов и кризисов. Новые технологии являются эффективным инструментом достижения этих целей. Кроме того, ЮАР добилась значительных результатов в модернизации политико-административного режима и создании новых механизмов устойчивого развития и наращивания человеческого потенциала. Эксперты ОЭСР подчеркивают, что для поддержания этих целей Южно-Африканская Республика нуждается в активном взаимодействии государственных органов власти с частным сектором, адекватном перераспределении ресурсов и развитии способностей государства посредством разработки и распространения новых технологий (Human Development in Africa, 2015, p. 94). Подобные усилия позволяют ЮАР быть заметным игроком в БРИКС и посредством этой организации — в мире.

### **Литература**

*Ведмецкая Л. В.* Динамические способности государства и политика развития: автореф. ... дис. канд. полит. наук. СПб., 2013. 25 с.

*Волкова А. В., Потапенко Т. Г.* Политико-административные институты развития и перспективы инклюзивного роста: сравнительный анализ Индии и России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2015. № 11 (2). С. 74–86.

*Саблин К. С.* Роль институциональной среды в формировании институтов развития // Журнал институциональных исследований. 2012. Т. 4, № 2. С. 32–42.

A Basic Guide to the Reconstruction and Development Programme. African National Congress. 2016. URL: <http://www.anc.org.za/content/basic-guide-reconstruction-and-development-programme> (дата обращения: 23.06.2018).

*Borges A.* Political-Economic Changes and the Production of New Categories of Understanding in the BRICS // Social, political and cultural challenges of the BRICS / ed. by G. L. Ribeiro, T. Dwyer, A. Borges, E. Viola. Sao Paolo: ANPOCS, 2015. P. 207–217.

*Cameron R.* Public Service Reform in South Africa: from Apartheid to New Public Management // The International Handbook of Public Administration and Governance / ed. by A. Massey, K. Johnston. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. P. 135–157.

Continent Populations. World Population Review. 2016. URL: <http://worldpopulationreview.com/continents> (дата обращения: 23.06.2018).

Corruption Perceptions Index 2018. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> (дата обращения: 18.04.2019).

Countries in the World by Population Worldometers. 2016. URL: <http://www.worldometers.info/world-population/population-by-country> (дата обращения: 23.06.2018).

*Crane-Charef M.* Stocktaking of Anti-Corruption and Business Integrity Measures for Southern African SOEs. Paris: OECD Corporate Governance Working Papers, 2015, no. 18, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5jrttd6fghvf1-en> (дата обращения: 23.06.2018).

*Cronjé F.* The global position of South Africa as BRICS country // Social, political and cultural challenges of the BRICS / ed. by G. L. Ribeiro, T. Dwyer, A. Borges, E. Viola. Sao Paolo: ANPOCS, 2015. P. 167–180.

Freedom House. Section 3: Political System, Leaders and the Institutions of South African Democracy. 2015. URL: <https://freedomhouse.org/report/twenty-years-south-african-democracy/section-3-political-system-leaders-and-institutions.VbfiI8btmko> (дата обращения: 23.06.2017).

Freedom in the World 2018. Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> (дата обращения: 18.04.2019).

Global Innovation Index: Energizing the World with Innovation / ed. by S. Dutta, B. Lanvin, S. Wunsch-Vincent. 11<sup>th</sup> ed. Geneva: Cornell University, INSEAD, the World Intellectual Property Organization, 2018. 429 p.

*Gomes dos Santos M. P.* Income security systems in comparative perspective: Brazil and South Africa // Social, political and cultural challenges of the BRICS / ed. by G. L. Ribeiro, T. Dwyer, A. Borges, E. Viola. Sao Paolo: ANPOCS, 2015. P. 335–383.

Gross Domestic Product 2017 // Countryeconomy.com. URL: <https://countryeconomy.com/gdp> (дата обращения: 20.04.2018).

Hausmann: Economics Needs an Inclusive Growth // Vesti Finance. 10.11.2014. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/49179> (дата обращения: 24.06.2018).

*Hilliard V. G.* The Role of Human Resource Management in South African Public Service Reform // Administrative Reform in Developing Nations / ed. by Farazmand A. London: Praeger, 2002. P. 179–201.

Human Development in Africa. Ch. 4: South Africa // African Economic Outlook 2015: Regional Development and Spatial Inclusion. Paris: OECD Publishing, 2015. P. 89–112.

ICT Development Index 2017. URL: <http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017> (дата обращения: 20.04.2018).

ICT South Africa 2016. URL: <http://ictsouthafrica.com/2016> (дата обращения: 27.06.2018).

*Kahn M. J.* The Fall of the Wall, the Rise of the BRICS and the New Scramble for Africa // Foresight. 2011. Vol. 13, iss. 3, pp. 38–49.

*Khan S.* Development public policies, emerging contradictions and prospects in the post-apartheid South Africa // Social, political and cultural challenges of the BRICS / ed. by G. L. Ribeiro, T. Dwyer, A. Borges, E. Viola. Sao Paolo: ANPOCS, 2015. P. 181–207.

List of Countries by Projected GDP 2016. URL: <http://statisticstimes.com/economy/countries-by-projected-gdp.php> (дата обращения: 27.06.2018).

National Development Plan 2030: Our Future — Make it Work / National Planning Commission, South Africa. Sherino Printers, 2012. 489 p.

*Newham G.* Why is Corruption Getting Worse in South Africa? Corruption Watch. 2014. URL: <http://www.corruptionwatch.org.za/why-is-corruption-getting-worse-in-south-africa> (дата обращения: 23.06.2018).

*Skidelsky R.* The Lost Continent. 2009. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-lost-continent?barrier=true> (дата обращения: 29.06.2018).

South Africa Innovation Summit 2016. URL: <http://innovationsummit.co.za/about> (дата обращения: 29.06.2018).

Statistics times. Projected GDP Ranking (2018–2023). 2018. URL: <http://statisticstimes.com/economy/projected-world-gdp-ranking.php> (дата обращения: 15.03.2019).

The Global Competitiveness Report 2015–2016: Full Data Edition / ed. by K. Schwab, X. Sala-i-Martin. Geneva: World Economic Forum, 2015. 384 p.

The Global Competitiveness Report 2017–2018: Insight Report / ed. by K. Schwab, X. Sala-i-Martin. Geneva: World Economic Forum, 2016. 393 p.

Trading economics 2018, South Africa GDP. URL: <https://tradingeconomics.com/south-africa/gdp> (дата обращения: 15.03.2019).

Transparency International 2016. URL: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) (дата обращения: 29.06.2018).

**Ведмецкая Людмила Васильевна** — канд. полит. наук, исследователь;  
vedmetskaya@gmail.com

**Статья поступила в редакцию:** 1 марта 2019 г.;

**рекомендована в печать:** 25 июня 2019 г.

**Для цитирования:** *Ведмецкая Л. В.* Политико-административный режим и институты развития в Южно-Африканской Республике // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2019. Т. 15, № 4. С. 521–536. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2019.406>

## **POLITICO-ADMINISTRATIVE REGIME AND DEVELOPMENT INSTITUTES IN SOUTH AFRICA**

**Liudmila V. Vedmetskaya**

Laboratoire européen d'Anticipation Politique,  
85, rue Jean de la Fontaine, 75016, Paris, France; vedmetskaya@gmail.com

The ability of the modern state to be competitive on the international level depends on its capacity to be flexible and proactive in dramatically changing world. South Africa, which is no doubt an important player on the African continent and its representative in the BRICS, with its incredible natural and human resources but at the same time with enormous poverty and political-administrative obstacles faces socio-economic and political challenges every day, while making an effort to get a sensitive governability and economic competitiveness to develop and to play a significant role on the international arena. On the other hand, the colonial and apartheid past created a huge number of obstacles on the way of modernization of the politico-administrative regime and the creation of national competitive advantages in South Africa. That is why since 1994 new political elite have tried to solve the main problems with the help of new development institutions in the sphere of public policy, political administration and economics — such as the National Planning Commission or Public Service Commission created in 1996. Moreover, the government of South Africa has realised that it is vital to support the development of information and communication technologies (ICT) and innovations to be competitive and flexible in the modern world. Thus, the aim of this article is to show the role of development institutions in the process of smooth changes in the political and administrative regime of South Africa in the name of economic and social improvements.

**Keywords:** political and administrative regime, development institution, South Africa, state development, globalization, competitiveness.

## References

- A Basic Guide to the Reconstruction and Development Programme*. African National Congress. 2016. Available at: <http://www.anc.org.za/content/basic-guide-reconstruction-and-development-programme> (accessed: 23.06.2018).
- Borges A. Political-Economic Changes and the Production of New Categories of Understanding in the BRICS. *Social, political and cultural challenges of the BRICS*, ed. by G. L. Ribeiro, T. Dwyer, A. Borges, E. Viola. Sao Paolo, ANPOCS, 2015, pp. 207–217.
- Cameron R. Public Service Reform in South Africa: from Apartheid to New Public Management. *The International Handbook of Public Administration and Governance*, ed. by A. Massey, K. Johnston. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015, pp. 135–157.
- Corruption Perceptions Index 2018*. Available at: <https://www.transparency.org/cpi2018> (accessed: 18.04.2019).
- Continent Populations. World Population Review. 2016*. Available at: <http://worldpopulationreview.com/continents> (accessed: 23.06.2018).
- Countries in the World by Population Worldometers. 2016*. Available at: <http://www.worldometers.info/world-population/population-by-country> (accessed: 23.06.2018).
- Crane-Charef M. *Stocktaking of Anti-Corruption and Business Integrity Measures for Southern African SOEs*. Paris, OECD Corporate Governance Working Papers, 2015, no. 18, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrtd6fghvf1-en> (accessed: 23.06.2018).
- Cronjé F. The global position of South Africa as BRICS country. *Social, political and cultural challenges of the BRICS*, ed. by G. L. Ribeiro, T. Dwyer, A. Borges, E. Viola. Sao Paolo, ANPOCS, 2015, pp. 167–180.
- Freedom House. *Section 3: Political System, Leaders and the Institutions of South African Democracy. 2015*. Available at: <https://freedomhouse.org/report/twenty-years-south-african-democracy/section-3-political-system-leaders-and-institutions.vbfl18btmko> (accessed: 23.06.2017).
- Freedom in the World 2018. Freedom House*. Available at: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> (accessed: 18.04.2019).
- Global Innovation Index: Energizing the World with Innovation*, ed. by S. Dutta, B. Lanvin, S. Wunsch-Vincent. 11<sup>th</sup> ed. Geneva, Cornell University, INSEAD, the World Intellectual Property Organization, 2018. 429 p.
- Gomes dos Santos M. P. Income security systems in comparative perspective: Brazil and South Africa. *Social, political and cultural challenges of the BRICS*, ed. by G. L. Ribeiro, T. Dwyer, A. Borges, E. Viola. Sao Paolo, ANPOCS, 2015, pp. 335–383.
- Gross Domestic Product 2017. *Countryeconomy.com*. Available at: <https://countryeconomy.com/gdp> (accessed: 20.04.2018).
- Hausmann: *Economics Needs an Inclusive Growth. Vesti Finance*. 10.11.2014. Available at: <http://www.vestifinance.ru/articles/49179> (accessed: 24.06.2018).
- Hilliard V. G. The Role of Human Resource Management in South African Public Service Reform. *Administrative Reform in Developing Nations*, ed. by A. Farazmand. London, Praeger, 2002, pp. 179–201.
- Human Development in Africa. Chapter 4. South Africa. *African Economic Outlook 2015: Regional Development and Spatial Inclusion*. Paris, OECD Publishing, 2015, pp. 89–112.
- ICT Development Index 2017*. Available at: <http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017> (accessed: 20.04.2018).
- ICT South Africa 2016*. Available at: <http://ictsouthafrica.com/2016> (accessed: 27.06.2018).
- Kahn M. J. The Fall of the Wall, the Rise of the BRICS and the New Scramble for Africa. *Foresight*, 2011, vol. 13, is. 3, pp. 38–49.
- Khan S. Development public policies, emerging contradictions and prospects in the post-apartheid South Africa. *Social, political and cultural challenges of the BRICS*, ed. by G. L. Ribeiro, T. Dwyer, A. Borges, E. Viola. Sao Paolo, ANPOCS, 2015, pp. 181–207.
- List of Countries by Projected GDP 2016*. Available at: <http://statisticstimes.com/economy/countries-by-projected-gdp.php> (accessed: 27.06.2018).

*National Development Plan 2030: Our Future – Make it Work*. National Planning Commission. The Idea & Craft Collective Print & Binding, Sherino Printers, South Africa, 2012. 489 p.

Newham G. Why is Corruption Getting Worse in South Africa? *Corruption Watch*. 2014. Available at: <http://www.corruptionwatch.org.za/why-is-corruption-getting-worse-in-south-africa> (accessed: 23.06.2018).

Sablin K. S. Role of the Institutional Environment in Formation of Development Institutes. *Zhurnal institutsional'nykh issledovaniy*, 2012, no. 4 (2), pp. 32–42. (In Russian)

Skidelsky R. *The Lost Continent*. 2009. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-lost-continent?barrier=true> (accessed: 29.06.2018).

*South Africa Innovation Summit 2016*. Available at: <http://innovationsummit.co.za/about> (accessed: 29.06.2018).

*Statistics times. Projected GDP Ranking (2018–2023)*. 2018. Available at: <http://statisticstimes.com/economy/projected-world-gdp-ranking.php> (accessed: 15.03.2019).

*The Global Competitiveness Report 2015–2016: Full Data Edition*, ed. by K. Schwab, X. Sala-i-Martin. Geneva, World Economic Forum, 2015. 384 p.

*The Global Competitiveness Report 2017–2018: Insight Report*, ed. by K. Schwab, X. Sala-i-Martin. Geneva, World Economic Forum, 2016. 393 p.

*Trading economics 2018, South Africa GDP*. Available at: <https://tradingeconomics.com/south-africa/gdp> (accessed: 15.03.2019).

*Transparency International 2016*. Available at: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) (accessed: 29.06.2018).

Vedmetaskaia L. V. *Dynamic Capabilities of the State and Development Policy*: PhD Thesis. St. Petersburg, 2013. 25 p. (In Russian)

Volkova A. V., Potapenko T. G. Political and Administrative Development Institutes and Prospects for Inclusive Growth: a Comparative Analysis of India and Russia. *Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS*, 2015, no. 11 (2), pp. 74–86. (In Russian)

**Received:** March 1, 2019

**Accepted:** June 25, 2019

**For citation:** Vedmetetskaya L. V. Politico-Administrative Regime and Development Institutes in Africa. *Political Expertise: POLITEX*, 2019, vol. 15, no. 4, pp. 521–536. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2019.406> (In Russian)