

УДК 323

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ SOFT POWER В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ОПЫТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ



Сонина Екатерина Олеговна,

Уральский институт управления – филиал РАНХиГС,
кандидат политических наук, доцент,
Екатеринбург, Россия,
E-mail: ekaterina.sonina@ui.ranepa.ru

Аннотация

В статье анализируются возможности применения технологий «мягкой силы», исходя из структуры вызовов и задач, стоящих на современном этапе перед государством как политическим институтом. По мнению автора, понимание государственного управления как «мягкой» силы (soft power) помогает осваивающему навыки конкурентной борьбы государству обрести максимальную эластичность и гибкость, позволяющие сохранять контроль над основными обеспечивающими устойчивость государства ресурсами. Основываясь на данном подходе, автор анализирует содержание и перспективы административной реформы в современной России.

Ключевые понятия:

государство, государственное управление, «мягкая» сила, административная реформа в России.

Современный этап административной реформы в современной России, начавшийся в 2003 году, связан с поиском модели государственного управления, которая позволила бы найти баланс между необходимостью выполнения обязательных функций государства и затратами на обеспечение их реализации. Россия в этом поиске не уникальна. Реформирование на современном этапе переживают системы государственного управления как развитых (Великобритания, Франция, Германия, Италия и т. д.), так и развивающихся стран. Глобализация

административных реформ связана с несколькими факторами, ключевым из которых является переосмысление миссии, целей и задач государства как политического, социального и экономического института.

Сверхскоростные структурные изменения в системе общественных отношений, утрата значимости и регулирующего потенциала традиционными институтами привели к ситуации «диффузии власти» [4, с. 258]. Власть и влияние приобретают полицентричную и многоуровневую организацию, предполагающую не только (и даже не столько) скоординированные, формализованные, прогнозируемые действия, но и действия относительно автономные, не прогнозируемые и не очевидные [2, с. 17]. Государство утрачивает позиции монополистического контролера за ключевыми сферами влияния. Основные управленческие, экономические, социальные ресурсы оказываются распределены между глобальными надгосударственными и негосударственными институтами: межправительственными и неправительственными международными организациями, транснациональными корпорациями, мировыми общественными движениями. Каждый из этих институтов контролирует свою сферу влияния, позволяющую ему претендовать на большее обладание властью и участвовать в процессах ее глобального перераспределения. Главным вызовом для государства является то, что диффузия власти затрагивает и сферу принуждения. Глобализация деятельности террористических организаций наиболее яркое тому подтверждение. Исламское государство, по сути своей, — инверсия государства в его традиционном, устоявшемся понимании, свидетельствующая об утрате государством контроля над принудительными формами власти. Диффузия власти вводит государство в состояние конкурентной борьбы за обладание ресурсами, главным из которых в условиях информационного общества оказывается человек как носитель уникальных знаний, навыков и способностей [10, с. 259].

Режим конкуренции создает очень много рисков для государства, существенно усложняя процесс социального управления, оценить которое исключительно в нормативных и институциональных параметрах оказывается невозможным [11, с. 4]. Ключевой его задачей оказывается *не администрирование, а координация* деятельности государственных структур, бизнеса, общественных организаций для обеспечения разрешения социально значимых проблем и реализации функций государства [1, с. 216]. В политическом и научном дискурсе на сегодня одновременно аккумулируются несколько подходов к определению оптимальной современной модели государственного управления: бюрократический, менеджеристский, сетевой и *governance*-парадигма. И перечень, очевидно, будет не исчерпывающим. Общим во всех указанных подходах (в том числе и бюрократического в современной его интерпретации) является установка на обеспечение информационной открытости органов власти, оптимизацию их структуры и расширение общественного участия в процессе принятия государственных решений [3]. В условиях диффузии власти и абсолютной конкуренции государственное управление не может не быть максимально эластичным, чувствительным к точкам социального напряжения, гибким в процессах согласования целей и разрешения конфликтов между различными группами интересов [6]. Государство вынуждено расширять арсенал технологий управленческого воздействия, прибегая, в том числе, и к столь не-

привычным для него как института, обладающим монополией на легитимное насилие, технологиям «мягкой» силы (soft power).

В самом широком смысле «мягкая» сила – это способность добиться того, чтобы другие хотели тех результатов, которые нужны источнику властного влияния [12, с. 25]. Принципиальным моментом применения технологий «мягкой» силы является ощущение сопричастности (идентичности) [9, с. 202–203], которое вселяет уверенность, что обозначаемые властью цели являются собственными целями объектов властного влияния. «Мягкая» сила делает власть незаметной, что в условиях абсолютной конкуренции и информационной открытости позволяет распространить ее влияние и в поле субъект – субъектных отношений, не отрицая при этом первоначальных целей и задач самой власти. Для осваивающего навыки конкурентной борьбы государства «мягкая» сила оказывается существенной поддержкой [2, с. 201]. Позволяя сохранять контроль за обеспечивающими выживание государства ресурсами (политическим, социальными, экономическим, культурными), она одновременно придает политическому и государственному управлению ту эластичность и гибкость, которые в условиях крайней конкуренции помогают приспосабливаться к изменчивости объекта, не теряя при этом привычного властного статуса. Совершенную опору обретает современное государство, овладевая технологиями «умной» силы, под которыми подразумевается оптимальное сочетание жестких и мягких инструментов [9].

Ситуация диффузии власти и необходимость применения для сохранения конкурентоспособности государства технологий «мягкой» силы принципиально меняет природу государственного управления. Посредством государственного управления граждане ощущают государство в своей повседневной жизни и в условиях абсолютной конкуренции, и крайне важно, чтобы это взаимодействие было максимально комфортным: для граждан, негосударственных общественных институтов, инвесторов. Привлекательность государства для каждого из них оказывается залогом устойчивости самого государства. И это формирует принципиально иные задачи перед государственным управлением. Оно должно не просто использовать иные технологии властного воздействия для обеспечения реализации стоящих перед государством целей. Оно само, наряду с другими подсистемами (образование, культура, язык, здравоохранение), должно стать той невидимой силой, которая обеспечивает максимальную идентичность подвластных субъектов с реализуемой государством политикой. Понимание государственного управления как «мягкой» силы помогает обрести государству максимальную эластичность и гибкость, позволяющие в условиях конкуренции государства с иными агентами влияния сохранять контроль над основными обеспечивающими его устойчивостью ресурсами. Вовлекая максимально население в процессы принятия политических решений, опираясь на методы, характерные для власти в форме убеждения и побуждения, государственное управление не просто использует технологии «мягкой» силы, а само становится этой силой, давая ощущение сопричастности масштабным процессам, связанным с выстраиванием политики государства. Установка на информационную открытость, характерная для всех современных концепций государственного управления, понимание его как государственной услуги, свойственное концепции нового государственного управления, представление

о государственном управлении как координирующей различные коммуникационные потоки системе, свойственное сетевому подходу, и обеспечивающей достижение всеобщего блага, присущее governance-парадигме, – все эти подходы ориентированы, в конечном итоге, на обеспечение максимальной гибкости государственного управления, позволяющей лавировать между различными группами интересов, в целях предупреждения социальных конфликтов и обеспечения стабильности государства, и определяют содержание современных административных реформ.

В современной России утверждение целей и основных задач административной реформы произошло в 2003 году в Указе Президента Российской Федерации № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» и принятом потом целом пакете документов, определивших ее идейное и символическое содержание [7; 8]. Исключение дублирующих функций органов государственной власти, внедрение механизмов конкурсного и проектного управления, расширение использования информационных технологий в государственном управлении, развитие системы саморегулируемых организаций и т. д. – очевидно указывали на выбор модели нового государственного управления в качестве концептуальной основы административной реформы. Успешное достижение указанных целей напрямую зависит от переосмысления задач, стоящих перед государством как политическим институтом на современном этапе, и природы государственного управления.

В западных странах ключевыми политическими факторами выбора модели нового государственного управления в качестве идейной основы административной реформы были зависимость политического класса от воли налогоплательщиков, поиск новых механизмов обеспечения легитимности принимаемых политических решений и необходимость минимизации затрат на содержание государственного аппарата за счет более тщательного и рационального их планирования. Информационная открытость, ориентация на производительность системы государственного управления, применение подходов проектного управления, рыночных и корпоративных механизмов оценки эффективности государственного управления, расширение круга субъектов, участвующих в процессах разработки и/или реализации государственной политики должны были повысить институциональную восприимчивость государства к возможным точкам напряжения за счет максимальной мягкости государственного управления, повышения его эластичности к все возрастающим требованиям населения. Ощущение вовлеченности в процессы принятия политических решений и возможность влияния на оценку эффективности системы государственного управления становилась основой сопричастности с реализуемой государством политикой, способствуя тем самым достижению целей, лежащих в основе технологий «мягкой» силы [5].

Концептуальная основа современной административной реформы в России была «снята» с западного опыта нового государственного управления. Однако его идейное содержание в российском варианте вступило в противоречие с технологиями реализации административной реформы. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества, предполагающее, в том числе, обеспечение информационной открытости государственного аппарата, было обозначено в качестве одного из приоритетных

направлений административной реформы. Но понимание информационной открытости системы государственного управления согласно программным документам сводится исключительно к «созданию порталов в сети Интернет ведомственных органов государственной власти и местного самоуправления», опубликованию решений ведомств на соответствующих сайтах и оптимизации документооборота [5].

Снижение административных барьеров за счет изменения подходов к реализации контрольно-надзорной деятельности, установки на ее риск-ориентированность, оптимизации надзорной нагрузки на хозяйствующих субъектов при одновременном повышении защищенности общественно значимых интересов и ценностей призваны сделать взаимодействие населения с властью в одном из самых жестких ее проявлений максимально комфортным, переориентировать контрольно-надзорные органы на применение консультационной стратегии в своей деятельности [8]. Однако предлагаемые подходы к определению критериев риска, оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных органов настолько сложны, не системны, что фактически нивелируют все возможности выработки единой концепции государственного контроля и надзора, сводя фактически на нет все возможности общественного участия в этих процессах. Достаточно часто цели и задачи административной реформы дублируются в стратегических документах с одновременным установлением разных сроков и ответственных субъектов за их реализацию [7; 8], что очевидно не способствует оптимизации и повышению гибкости государственного управления.

Идейное содержание административной реформы в России вступает в очевидное противоречие с технологиями ее реализации, усугубляя конфликт между ожиданиями и практическим воплощением государственного управления в повседневной жизни общества, исключая возможность повышения его чувствительности к интересам и потребностям субъектов, обеспечивающих устойчивое развитие государства. Мы реформируем государственное управление без переосмысления роли, содержания целей и задач самого государства как института. А при такой установке реализация потенциала государственного управления как мягкой силы, способствующей повышению конкурентоспособности государства, просто невозможна.

1. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. / Под ред. Л.В. Сморгунова. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: РОССПЭН, 2006. С. 253–270.

2. Государственная политика и управление: Учеб. пособие для вузов под ред. А.И. Соловьева. М.: Аспект Пресс, 2017.

3. Доклад Генерального секретаря о состоянии демократии, прав человека и верховенства права: настоятельная необходимость обеспечения безопасности в Европе [Электронный ресурс]. URL: [http://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx? ObjectId=0900001680646af8](http://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680646af8) (дата обращения: 30.07.2017).

4. Катценштайн Питер. Понять, что существует диффузия власти // 22 идеи о том, как устроить мир: Беседы с выдающимися учеными / Под ред. Петра Дуткевича и Ричарда Саквы. М.: Издательство Московского университета, 2014. С. 255–270.

5. Концепция открытости федеральных органов государственной власти: Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации N 93-р от 30 января 2014 года [Электронный ресурс]. URL: <http://open.gov.ru/events/5508409/> (дата обращения: 30.07.2017 г.).

6. Мэнинг М.Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Весь мир, 2003.

7. План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 год: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 559-р // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

8. Показатели приоритетной программы по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности: Протокол заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 19.10.2016 № 8 [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/25106/> (дата обращения: 30.07.2017 г.).

9. Русакова О.Ф. Современная политическая философия: предмет, концепты, дискурс. Екатеринбург: ИД «Дискурс-Пи», 2012.

10. Тоффлер Э. Метаморфозы власти. М.: ООО «Издательство АСТ», 2003.

11. Göktuğ Morçöl (ed.) Handbook of Decision Making. Penn State University Harrisburg, Pennsylvania. USA: CRSPress, 2007.

12. Nye G.S. In Mideast, the Goal is «Smart Power» // Boston Globe. 19.08.2006.

References

1. Gosudarstvennaya politika i upravlenie: uchebnik: v 2 ch. / Pod red. L.V. Smorgunova. Ch. 1: Konceptii i problemy gosudarstvennoj politiki i upravleniya. M.: ROSSPEN, 2006. S. 253–270.

2. Gosudarstvennaya politika i upravlenie: Ucheb. posobie dlya vuzov pod red. A.I. Solov'eva. M.: Aspekt Press, 2017.

3. Doklad General'nogo sekretarya o sostoyanii demokratii, prav cheloveka i verhovenstva prava: nastoyatel'naya neobxodimost' obespecheniya bezopasnosti v Evrope [E'lektronnyj resurs]. URL: http://https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680646af8 (data obrashheniya: 30.07.2017).

4. Katcenshtajn Piter. Ponyat', chto sushhestvuet diffuziya vlasti // 22 idei o tom, kak ustroit' mir: Besedy s vydayushhimisya uchenymi / Pod red. Petra Dutkevicha i Richarda Sakvy. M.: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 2014. S. 255–270.

5. Konceptiya otkrytosti federal'nyx organov gosudarstvennoj vlasti: Utv. Rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii N 93-r ot 30 yanvarya 2014 goda [E'lektronnyj resurs]. URL: <http://open.gov.ru/events/5508409/> (data obrashheniya: 30.07.2017 g.).

6. Me'ning M.N., Parison N. Reforma gosudarstvennogo upravleniya: mezhdunarodnyj opyt. M.: Ves' mir, 2003.

7. Plan meropriyatij («dorozhnaya karta») po sovershenstvovaniyu kontrol'no-nadzornoj deyatelnosti v Rossijskoj Federacii na 2016–2017 god:

Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 01.04.2016 № 559-r // Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus».

8. Pokazateli prioritetnoj programmy po sovershenstvovaniyu kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti: Protokol zasedaniya Soveta pri Prezidente Rossijskoj Federacii po strategicheskomu razvitiyu i prioritetnym proektam ot 19.10.2016 № 8 [E'lektronnyj resurs]. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/25106/> (data obrashheniya: 30.07.2017 g.).

9. Rusakova O.F. Sovremennaya politicheskaya filosofiya: predmet, koncepty, diskurs. Ekaterinburg: ID «Diskurs-Pi», 2012.

10. Toffler E'. Metamorfozy vlasti. M.: OOO «Izdatel'stvo ACT», 2003.

11. Göktuğ Morçöl (ed.) Handbook of Decision Making. Penn State University Harrisburg, Pennsylvania. USA: CRSPress, 2007.

12. Nye G.S. In Mideast, the Goal is «Smart Power» // Boston Globe. 19.08.2006.

UDC 323

PERSPECTIVES FOR APPLYING SOFT POWER TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION: EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE REFORM IN MODERN RUSSIA

Sonina Ekaterina Olegovna,

The Ural Institute of Management – Branch of RANEPa,
Candidate of Political Science, Associate Professor,
Ekaterinburg, Russia,
E-mail: ekaterina.sonina@ui.ranepa.ru

Annotation

The article analyzes the possibilities of applying soft power technologies, proceeding from the structure of challenges and tasks currently facing the state as a political institution. According to the author, the understanding of public administration as a “soft” power helps the state mastering the competitive skills of the state to obtain maximum flexibility, allowing to maintain control over the main resources ensuring the stability of the state. Based on this approach, the author analyzes the content and prospects of administrative reform in modern Russia.

Key concepts:

state, public administration, soft power, administrative reform.
