

# ТЕХНОЛОГИИ SOFT POWER И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Сони́на Екатерина Олеговна,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
Уральский филиал,  
Факультет государственного и муниципального управления,  
зам. декана,  
кандидат политических наук,  
г. Екатеринбург, Россия,  
E-mail: ekaterina.sonina@uapa.ru

## Аннотация

В статье анализируется, насколько технологии soft power применимы к содержанию и реализации административной реформы в современной России, может ли использование «мягкой силы» обеспечить переход от патерналистской модели отношений граждан и государства к модели отношений, основанной на принципах партнерства.

## Ключевые слова:

мягкая сила, государственное управление, административная реформа.

В ряду политических реформ административная реформа обладает особым статусом. Административная реформа конвертирует программные цели в конкретные технологии взаимодействия общества и власти, определяющие повседневные условия жизни граждан в рамках определенного государства. Фиксируя конечные результаты административной реформы, институты государственного управления, выбранная модель реализации функций государства практически воплощают действующие традиции отношений общества и государства, формы восприятия власти, изменения, происходящие в структуре властных отношений.

На современном этапе масштабные реформы системы государственного управления в мире обусловлены целым рядом причин, ключевыми среди которых являются глубинные сдвиги в системе социальных связей и технологической организации современного общества. В условиях становления информационного (постиндустриального) общества формально определенная, структурированная, «самопрограммирующаяся», замкнутая административная власть неизбежно сталкивается с «проистекающей от автономной общественности, носящей спонтанный, неконтролируемый

характер» властью коммуникативной [16, с. 68]. Реальная субстанция власти в информационном обществе выходит за пределы традиционных институтов политического и государственного управления, законов и должностных функций. Она концентрируется в коммуникационных актах, информационном обмене и языке [8, с. 163]. Неоправданные, не «перекодированные» на язык «автономной» общественности решения и действия административной власти в поле власти коммуникативной могут получить авторскую интерпретацию со стороны различных внеадминистративных агентов коммуникации, оказывая непосредственное влияние на состоятельность государства как политического и социального института. В условиях доминирования неконтролируемой коммуникативной власти «перекодировка» административных решений на язык «автономной» общественностью становится ключевой задачей системы государственного управления. Административная реформа оказывается тем связующим звеном, которое через освоение базовых принципов функционирования коммуникативной власти обеспечивает «встраивание» государства в изменившиеся структуры социальных связей и отношений [2, с. 99–100].

Коммуникативная власть принципиально меняет ресурсную базу государственного управления. Наряду с прямым принуждением и методами экономического стимулирования особое значение в реализации политики государства и в практике государственного управления приобретают технологии «мягкой» силы (soft power). «Мягкая сила» – это власть, реализуемая в форме определенного коммуникативного воздействия, в процессе которого диктуемое субъектом власти поведение воспринимается реципиентом как свободный и добровольный выбор, как проявление собственной интенции и идентичности [14, с. 218]. Конечной целью применения технологий «мягкой силы» в практике государственного управления является обеспечение идентификации общества с реализуемой государством политикой и формирование позитивного имиджа органов государственной власти в массовом сознании. Ядро технологий «мягкой силы» – их нематериальность, информативность и максимальная гибкость. Учитывая природу «мягкой силы», «включенность» населения в реализацию государственной политики обеспечивается за счет поддержания информационной открытости органов государственной власти, расширения спектра процедур общественного участия населения в их деятельности, функционирования механизмов общественного контроля. Столь непривычная для административной власти модель взаимодействия с обществом оказывается абсолютно органичной и «технологичной» в условиях доминирования власти коммуникативной. С одной стороны, обеспечение информационной открытости органов государственной власти дает в массовом восприятии ощущение сопричастности процессам управления государством. С другой стороны, включение механизмов общественного контроля позволяет вовремя диагностировать возникающие точки социального напряжения, корректировать ход реформаторских процессов, обеспечивая распределение ответственности между государственным и частным сектором в реализации функций государства. Информационная открытость оказывается тем «мягким» инструментом, который идейно, символически вписывается в ментальные структуры постиндустриального общества, приближая власть к населению, выступает залогом ее устойчивости.

Концептуальное оформление технологий soft power применительно к государственному управлению происходит в рамках модели Нового государственного управления (New Public Management – NPM). Новое государственное управление предполагает освоение технологий менеджмента в деятельности госаппарата. Содержание управленческого процесса оказывается зависимым от содержания социальной проблемы, решить которую можно только при помощи ресурсов государственной власти. Постоянное взаимодействие с населением, обеспечение информационной открытости административной власти трактуется как базовый принцип ее функционирования, соблюдение которого позволяет вовремя выявлять наиболее актуальные проблемы, снимать социальное напряжение [1, с. 20]. При этом ответственность за реализацию социально значимых функций государства распределяется между обществом и государственным аппаратом. Выстраивание системы государственного управления в соответствии с принципами NPM обеспечивает переход от патерналистского типа отношений между гражданами и государством к отношениям партнерским [13, с. 8–9]. Стратегические функции остаются за госаппаратом, тогда как остальные, связанные с обслуживанием и ранее осуществлявшиеся государством, возлагаются на коммерческие структуры.

В современной России утверждение целей и основных задач административной реформы произошло в 2003 году в Указе Президента РФ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» и принятом потом целом пакете документов, определивших ее идейное и символическое содержание [6; 7; 9; 10; 11; 15]. В качестве приоритетных направлений административной реформы были определены: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим

лицам; завершения процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ; оптимизация деятельности федеральных органов исполнительной власти в регионах. Обозначенные в программных документах приоритетные направления административной реформы, очевидно, указывали на выбор модели Нового государственного управления в качестве ее концептуальной основы.

Идейное содержание административной реформы в рамках модели Нового государственного управления, однако, вступило в противоречие с технологиями ее реализации. Административная реформа носит комплексный характер и предполагает реструктуризацию государственной службы, изменения в бюджетном секторе, собственно трансформацию государственного аппарата. Требование комплексности применительно к технологиям реализации административной реформы означает, что ее программные цели, сориентированные на презентацию новой модели и порядка участия населения в управлении государством, должны находить свое воплощение не только в идеях, но и в символической представленности власти, повседневных практиках взаимодействия граждан и органов государственной власти. Несмотря на достаточно большой комплект документов, фиксирующих основные направления преобразований в системе государственного управления в современной России, большая часть запланированных мер ориентирована на государственных служащих как основной объект реформы. Принятый в рамках первого этапа реализации административной реформы в 2004 году Федеральный закон «О государственной гражданской службе» определяет государственную службу как «профессиональную деятельность граждан РФ <...> по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ» [9]. Но такое понимание государственной гражданской службы укладывается в классические бюрократические представления о системе государственного управления – как системы, выполняющей сервисные функции по отношению к власти, а не к обществу. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества, предполагающее, в том числе,

обеспечение информационной открытости государственного аппарата, обозначено в качестве одного из 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. Возможные процедуры участия общества в деятельности органов власти обозначены. К ним относятся, в частности, проведение публичных обсуждений подготавливаемых решений, проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти, создание и деятельность при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества и т. д. Но в качестве конкретной меры по активизации данных процедур в государственном управлении предусмотрена «разработка методических основ и систем мониторинга процессов развития гражданского общества и участия его представителей в процессе подготовки и принятия государственными органами решений» [6]. Если анализировать структуру показателей, по которым оценивается эффективность реализации административной реформы, то большинство из них направлено на выявление экономической целесообразности проводимых мероприятий, степени оптимизации отдельных функций органов государственной власти, уровня технического сопровождения управленческих процессов. Из всех показателей достижения программных целей преобразований в системе государственного управления есть только один интегральный – индикатор GRICS, рассчитываемый Всемирным банком 1 раз в 2 года на основе сопоставления 25 различных показателей. Методика оценки по GRICS предполагает и выявление «уровня доверия к политике, проводимой Правительством Российской Федерации», но конкретные замеры данного уровня предполагается производить на основе социологических опросов в рамках деятельности конкретных ведомств [7]. Тексты документов и аналитические отчеты о реализации административной реформы содержат достаточно много апорий, неразрешимых противоречий между идейным содержанием

государственного управления и его практическим, технологическим воплощением в повседневной жизни общества. Наличие подобных противоречий приводит к фактическому отождествлению политического и государственного управления. Складывается парадоксальная ситуация, когда государство инициирует процесс создания институтов гражданского общества, внедрить которые предполагается при помощи бюрократических технологий, периодически проводя административный мониторинг их численности и порядка функционирования.

Отождествление политического и государственного управления, размытость его границ в повседневной практике политической жизни общества, фактическое отсутствие мер по обеспечению участия граждан в процессе определения стратегических целей развития общества подкрепляются символической неопределенностью государственного управления в российской политической системе. Меры, которые могут способствовать обеспечению информационной открытости органов государственной власти, связанные с электронной формой предоставления государственных услуг, антикоррупционной политикой, реализуются на фоне демонстрации традиционных для российской политической системы методов государственного управления, предполагающих наличие вертикали власти, центрированность управленческих решений, концентрацию управленческих рычагов в руках руководителя, являющегося знаковой, символической фигурой. Практически данные методы реализуются путем выражения политического недоверия эпохальным управленческим фигурам, создания атмосферы напряжения в определенной сфере управленческого воздействия (актуализация угрозы масштабного сокращения, реструктуризации целой подсистемы государственного управления и т. д.). Абсолютно не совместима установка на открытость органов государственной власти, общественный контроль за их деятельностью, оптимизацию функций органов исполнительной власти, формирование эффективных механизмов противодействия коррупции с дворцовым величием институтов, посредством которых презентует себя власть в повседневной жизни. Они словно призваны самим контрастом с убогими многоэтажками и скудным бытом сакрализировать власть и ее обладателей [3].

Учреждения – дворцы возводят каждое управленческое действие в разряд священных, ритуализируя процесс государственного управления. Играя ценностями традиционалистского толка, предметно воплощая их в каждой форме и каждом методе управленческого воздействия, власть только утверждает себя в своем символическом величии.

Подходя достаточно инструментально к административной реформе, оставаясь в поле жестких технологий управленческого воздействия, российская власть не учитывает очень важного обстоятельства – принципиальных изменений в структуре российского массового сознания. Частота смены идейных ориентиров и целей реформ привела и элиту, и общество в состояние «стихийного самотека» (В. Пастухов). Российское общество утратило на современном этапе чувство уверенности и стабильности. Состояние растерянности, неопределенности, страха перед будущим оказываются основными регуляторами политического поведения. Осложнившаяся международная обстановка только усугубляет ощущение массовой тревожности. Высокий рейтинг Президента РФ оказывается одной из немногих действительных «скреп», способных хоть как-то консолидировать крайне атомизированное российское общественное сознание [12]. Доминирование страха перед будущим в качестве базовой установки массового сознания может формировать две основные стратегии политического поведения – самосохранение и радикализм [5, с. 306]. Установка на самосохранение приводит к индивидуализации жизни, которая очень жестко преломляет социальные идеалы, тем более, когда они приобретают властно-политический оттенок. Любые идеалы и идейные проекты оказываются актуальными лишь настолько, насколько касаются непосредственно личности и ее интересов. Каждая попытка со стороны власти утверждения нового видения укоренившихся социальных явлений и процессов воспринимается обществом весьма болезненно, как посягательство на достигнутые личные свободы и социальные гарантии. «Самосохраняющееся» общество относится к политическому процессу апатично, отказываясь конвертировать свои права и свободы в обязанности гражданина. Механизмы общественного участия в управлении государством не работают, потому что граждане крайне настороженно воспринимают власть. В услови-

ях доминирования инстинкта самосохранения в массовом сознании власть устойчива настолько, насколько она может обеспечить привычные для данного общества стандарты материального благополучия. Благодаря сосредоточенным в руках власти ресурсам, она воспринимается как источник всех благ, но одновременно власть остается источником и всех неприятностей. Поэтому наиболее рациональной и безопасной стратегией действий в отношении власти является сохранение хотя бы видимости подчинения и лояльности [4, с. 161], но это совсем не означает абсолютную поддержку реализуемой государственной политики. Радикализм в условиях нарастания напряжения на мировой политической сцене может показаться более привлекательной стратегией политического поведения, поскольку он «милитаризирует» население [5, с. 162], создает поле для манипулятивного воздействия, позволяет направить энергию массы против символически сконструированного врага, отвлекая от многих внутренних противоречий. Но при доминировании коммуникативной власти выбор такой стратегии обеспечения массового участия в реализации государственной политики рискован вдвойне. Коммуникативная власть очень быстро перенаправляет энергию массового протеста, легко создавая авторитеты в пространстве информационных сетей.

Противоречие идейной и символической презентаций государственного управления, его ролевая, содержательная неопределенность по отношению к политической системе, одновременное стремление власти посредством государственного управления решить вопросы управления политического, – все это провоцирует конфликтные тенденции на уровне общественного сознания. Опора на государственное управление как ресурс управления политического, отказ от технологий, обеспечивающих действительное участие населения в управлении государством, может оказаться миной замедленного действия для власти – она лишается источников обновления. И смысл здесь не только в утрате властью легитимного признания. Современные внешние вызовы опасны не своим идейным содержанием, а скоростью, с которой они возникают и развиваются. Теперь важно не просто разрешить конфликтную ситуацию по факту ее возникновения, а вовремя диагностировать причины данной ситуации с тем, чтобы конфликт не приобрел

рел эскалирующий характер. Инструментальное подведение государственного управления под задачи политического порядка может ввести власть в режим самоуничтожения. Растрачивая колоссальные ресурсы на решение текущих задач, сущностно подменяя ими реально существующие проблемы, реализуя административную реформу без пересмотра ее смыслового содержания, находясь в параллельном с обществом режиме сосуществования, власть серьезно рискует оказаться несостоятельной перед решением проблем, имеющих катастрофические для нее последствия.

1. The State of Public Management. Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

2. Гаман-Голутвина О. Изменение роли и функций государства и реформы государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Под ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2008. С. 97–120.

3. Ершов Ю.Г. Основные политико-идеологические проблемы становления Российской государственности [Электронный ресурс]. URL: <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=316> (дата обращения: 30.07.2014).

4. Клеман К. Новые социальные движения в России // Административные реформы в контексте властных отношений: опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Под ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2008. С. 144–174.

5. Калхун Крейг. Люди хотят и нуждаются в единстве и социальном воспроизводстве // 22 идеи о том, как устроить мир: Беседы с выдающимися учеными / Под ред. Петра Дуткевича и Ричарда Саквы. М.: Издательство Московского университета, 2014. С. 291–308.

6. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2005–2008 годах: Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1789-р от 25.10.2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005 г. № 46.

7. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.: Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации N 1021-р от 10 июня 2011 г. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

8. Мартыанов В.С. Политический проект Модерна: от микроэкономики к мирополитике: стратегии России в глобализирующемся мире. М.: РОССПЭН, 2010.

9. О государственной гражданской службе: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. 14 февраля 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

10. О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: Указ Президента Российской Федерации № 824 от 23.07.2003 г. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

11. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ президента Российской Федерации № 601 от 07.05.2012 г. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

12. Пастухов В. Последний солдат империи [Электронный ресурс]. URL: <http://polit.ru/article/2014/07/16/soldier/> (дата обра-

шения: 17.07.2014 г.)

13. Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующегося государства // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М.: РАГС, 1999. С. 1–10.

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

15. Федеральная программа реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.): Утв. Указом Президента РФ от 10 марта 2009 года № 261 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

16. Хаббермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М.: Академия, 1995.

1. The State of Public Management. Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

2. Gaman-Golutvina O. Izmenenie roli i funkcij gosudarstva i reformy gosudarstvennogo upravleniya: otechestvennyj i zarubezhnyj opyt // Administrativnye reformy v kontekste vlastnyx otnoshenij: Opyt postsocialisticheskix transformacij v sravnitel'noj perspektive / Pod red. A. Olejnika i O. Gaman-Golutvinoj. M.: ROSSPE'N, 2008. S. 97–120.

3. Ershov Yu.G. Osnovnye politiko-ideologicheskie problemy stanovleniya Rossijskoj gosudarstvennosti [E'lektronnyj resurs]. URL: <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=316> (data obrashheniya: 30.07.2014).

4. Kleman K. Novye social'nye dvizheniya v Rossii // Administrativnye reformy v kontekste vlastnyx otnoshenij: opyt postsocialisticheskix transformacij v sravnitel'noj perspektive / Pod red. A. Olejnika i O. Gaman-Golovutinoj. M.: ROSSPE'N, 2008. С. 144–174.

5. Kalxun Krejg. Lyudi xotyat i nuzhdayutsya v edinstve i social'nom vosproizvodstve // 22 idei o tom, kak ustroit' mir: Besedy s vydayushhimisya uchenyimi / Pod red. Petra Dutkevicha i Richarda Sakvy. M.: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 2014. S. 291–308.

6. Konceptiya administrativnoj reformy v Rossijskoj

Federacii v 2005–2008 godax: Utv. Rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii № 1789-r ot 25.10.2005 g. // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2005 g. № 46.

7. Konceptiya snizheniya administrativnyx bar'erov i povysheniya dostupnosti gosudarstvennyx i municipal'nyx uslug na 2011–2013 gg.: Utv. Rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii N 1021-r ot 10 iyunya 2011 g. // Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus».

8. Mart'yanov V.S. Politicheskij proekt Moderna: ot miroe'konomiki k miropolitike: strategii Rossii v globaliziruyushhemsya mire. M.: ROSSPE'N, 2010.

9. O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe: Federal'nyj zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ (v red. 14 fevralya 2010 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2004. № 31. St. 3215.

10. O merax po provedeniyu administrativnoj reformy v 2003–2004 godax: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii № 824 ot 23.07.2003 g. // Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus».

11. Ob osnovnyx napravleniyax sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya: Ukaz prezidenta Rossijskoj Federacii № 601 ot 07.05.2012 g. // Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus».

12. Pastuxov V. Poslednij soldat imperii [E'lektronnyj resurs]. URL: <http://polit.ru/article/2014/07/16/soldier/> (data obrashheniya: 17.07.2014 g.)

13. Rajnхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующегося государства // Реформы государственного управления накануне трет'его тсыачелетия. М.: РАГС, 1999. С. 1–10.

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

15. Federal'naya programma reformirovaniya i razvitiya sistemy gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii (2009–2013 gg.): Utv. Ukazom Prezidenta RF ot 10 marta 2009 goda № 261 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2009. № 11. St. 1277.

16. Xabermas Yu. Demokratiya. Razum. Nравstvennost'. Moskovskie lekcii i interv'yu. M.: Akademiya, 1995.

## TECHNOLOGY OF SOFT POWER AND ADMINISTRATIVE REFORM IN MODERN RUSSIA

Sonina Ekaterina Olegovna,

Ural Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, PhD, Deputy Dean of Faculty of Public Management, E-mail: [ekaterina.sonina@uapa.ru](mailto:ekaterina.sonina@uapa.ru)

### Annotation

This paper analyzes how soft power technology applicable to the content and implementation of administrative reform in Russia today, whether the use of “soft power” to ensure the transition from the paternalistic model of relations between citizens and the state for the model relations based on the principles of partnership.

### Key words:

soft power, public administration, administrative reform.