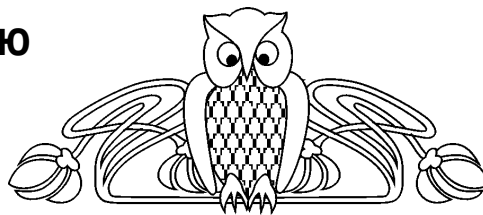




## Слово молодым политологам

УДК 323.232

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ



О.Н. Жильцова

Международный юридический институт при Министерстве юстиции Российской Федерации, Москва  
менеджер отдела международных связей  
E-mail: mui@astranet.ru

Автор исследует современные подходы к оценке результатов административных преобразований. В статье предлагается оригинальное видение практических подходов по формированию правил и процедур оценивания конкретных реформистских практик в современной России. В частности, указывается на взаимную обусловленность состояния массового сознания и интенсивности политико-административных изменений.

**Ключевые слова:** административная реформа, политические и социальные последствия административного реформирования, оценка эффективности власти, демократический контроль за властью.

#### Theoretical Approaches to the Definition of Social Consequences of Administrative Reforming in Modern Russia

O.N. Zhiltsova

The author studies modern approaches to the administrative reforming and its results estimation. In the article the original interpretation of the practical approaches to the rules and procedures of estimation of concrete reforming practice in modern Russia is offered. In particular, the mutual conditionality of mass consciousness and the intensity of political-administrative changes are shown.

**Key words:** administrative reform, political and social consequences of administrative reforming, estimation of power' efficiency, democratic power control.

Моменты единообразия в демократической организации современных европейских социально-политических систем придают устойчивую актуальность вопросу о том, по каким критериям определять эффективность их функционирования. Эффективность функционирования социально-политической системы по природе своей есть величина относительная. Социальная значимость и все правовые и экономические преимущества либеральной демократии в свое время, в предшествующие три столетия, всегда теоретически обосновывались европейской политической мыслью посредством сравнения с экономическими, правовыми и социокультурными недостатками авторитарно организованных систем<sup>1</sup>. Иначе говоря, исторически сложилось так, что неэффективность авторитаризма служила

критерием эффективности демократии. При этом разнообразие форм и приемов демократического общежития в разных европейских странах позволяло использовать этот общий принцип сравнительной оценки для определения эффективности работы собственной государственной системы в сравнении с недостаточно высокой или же более высокой эффективностью работы государственной машины у соседей, даже если обе системы были демократическими<sup>2</sup>.

Тенденция к унификации принципов и форм организации европейской демократичности лишает властвующие элиты возможности апеллировать к внешним образцам политического творчества как источнику примеров, указывающих гражданам обществ насколько эффективно или недостаточно эффективно действуют их собственные государственные системы, в первую очередь в сфере административного управления. Решающим в этой ситуации оказывается то, как само себя оценивает государство и в какой мере общество готово разделить эту оценку, а значит, и меру ответственности за состоявшиеся административные решения. Возникает ситуация, когда согласие между основными субъектами политики, государством и обществом, или есть, или его нет. Но в обоих случаях администрирование объективно вытесняет политику<sup>3</sup>, которая по определению является процессом поиска компромиссных позиций.

Представляется, что именно в силу этих обстоятельств современные отечественные политологи все чаще склонны говорить о политизации сферы административного управления и употреблять термин «административно-политическое управление». В общем плане именно такое синтетическое административно-политическое управление сегодня рассматривается политической наукой в качестве современной нормы функционирования развитой демократической государственности.

По каким показателям можно сегодня в России, например, измерить уровень и характер общественной отзывчивости на усовершенствование государством своих принципов и механизмов администрирования? Теоретически можно допустить, что в силу тотального характера связи политической и административной практик государства со всем кругом социальных практик в



современных демократиях, потенциально любая подвижка в массовом сознании в направлении изменения отношения к ценностям демократии к правовым нормам, к экономическим аспектам повседневности, к принципам и формам трудового участия (в госсекторе, например) может быть интерпретирована в качестве реакции (положительной либо отрицательной) на управленческие действия государственной элиты. Но для большей точности измерения необходим ряд приоритетных показателей, отражающих в аккумулярованном виде социально-политический результат административных преобразований, тот самый уровень готовности общества разделить с государством ответственность за состояние политических дел, о котором говорилось ранее, и готовность государства переложить эту ответственность на общество.

Следует заметить, что самым распространенным в современных политологических исследованиях способом замера эффективности работы административных механизмов в российских регионах, например, являются те, которые переносятся в научные тексты из текстов публицистических. В различных интервью СМИ с представителями региональных администраций обычно фигурируют ссылки на прирост регионального ВВП, улучшение инвестиционного климата, укрепление банковского сектора и т.д. как на свидетельства растущей эффективности административных усилий<sup>4</sup>. Причем эти показатели одинаково используются и для замеров эффективности административных структур регионального уровня, и для замеров их эффективности на федеральном уровне. Преимущества этих показателей в том, что они, действительно, наиболее объективно характеризуют результативность административных усилий. Но эффективность в экономическом, а не социальном измерении. Это то, что есть на самом деле. Но это не то, что в сознании общества квалифицируется как «политика» и из чего общественное сознание исходит при оценке эффективности деятельности управленческих структур, а также при определении характера своего дальнейшего взаимодействия с ними. Эта экономическая оценка предельно объективна, но именно поэтому недостаточно эффективна при общей оценке состояния социально-политических систем. Точнее, она будет достаточно эффективна только в одном конкретном случае, а именно когда политический анализ основан на представлении, что в основании всего процесса нынешней модернизации сферы государственного управления лежит процедура согласования интересов политических элит и бизнес-элит, благодаря чему сама современная российская политика предстает как специфическое проявление бизнеса<sup>5</sup>.

Одним из таких приоритетных показателей можно считать состояние институтов и культурных императивов развития гражданского общества в России. За последнее десятилетие связка

понятий «гражданское общество» и «правовое государство» стала устойчивым структурным элементом в научных рассуждениях, идеологических текстах и публицистике. В какой-то мере она стала и обязательным элементом в структурах массового сознания<sup>6</sup>. Во всяком случае исследования показывают, что для массового сознания трансформация всего государственного механизма, и в первую очередь административных практик, в плоскости усиления правовой и социальной детерминированности всех властных решений выступает ключевым условием перехода самого общества в гражданское состояние. Иначе говоря, граждане современной России готовы включиться в деятельность институтов гражданского общества, принять определенные правила политической, экономической и юридической «игры», именуемой либеральной демократией, но рассматривают эту готовность как обусловленную готовностью самого государства играть по тем же правилам.

В этом смысле административное реформирование системы государственного управления, хотя проблема ни в прикладном, ни в теоретическом ракурсах, напрямую и не связано вроде бы с проблематикой гражданского общества, на деле оказывается с ней в жесткой смысловой связке. Государство, осуществляя правовое и структурное совершенствование своей административной сферы как сферы непосредственного взаимодействия с гражданами и социальными группами, фактически предлагает этим гражданам и группам некие новые условия политической «игры». Эти условия, которые выглядят максимально совершенными с точки зрения самих административных элит, на взгляд общества, могут таковыми и не быть<sup>7</sup>.

А это означает, что спланированный результат административной реформы – приведение общества в состояние большей управляемости со стороны государства при минимизации затрат ресурсов самого государства на достижение такой управляемости – не будет достигнут. Административная перестройка совершится и государственный ресурс будет затрачен, но эффективность этих затрат будет в данном случае проблемой, подлежащей обсуждению. И уже самый факт такого обсуждения данного вопроса в обществе будет говорить об их, затрат, недостаточной эффективности. Административное решение потому и является административным, и в этом плане принципиально отличается от решения политического, что по природе своей не подразумевает какого-либо обсуждения, тем более обсуждения своей эффективности. Обсуждаемое на предмет эффективности административное решение объективно приобретает свойства решения политического, а потому не обязательного для всех участников политического процесса.

Парадоксальность данной ситуации состоит в том, что вся эта готовность общества и государства



к взаимодействию на общей почве принципов и правил, по сути своей, замешана на убежденности в равной степени общества и его элит в том, что поведение партнера по политическому процессу всегда априорно неэффективно, особенно когда партнер заступает на «чужую территорию»<sup>8</sup>. Для политики, особенно демократической, такая убежденность очень значима и конструктивна по своему смыслу. Она, как представляется, отражает момент осознания административно-политическими элитами и общественными структурами своей автономной политической субъектности. Осознание этой субъектности как сущностного качества, благодаря которому она может превзойти другую сторону по эффективности политического или административного действия.

Иначе говоря, государство готово администрировать по согласованным с обществом правилам, но исходя при этом из того, что само по себе общество не в состоянии решить каких-либо серьезных своих задач. И общество, посредством своего участия в создании и деятельности институтов гражданского общества, также демонстрирует свою готовность играть с государством политическую игру по согласованным правилам, но, руководствуясь устойчивым для массового сознания представлением, что само по себе государство всегда «хочет как лучше, а получается как всегда».

Важным показателем, аккумулирующим разные проявления общественного отношения к проходящим административным преобразованиям, является состояние сферы труда и капитала. Реакции капитала на попытки государственной элиты в современной России усовершенствовать административные рычаги взаимодействия с ним обычно носят достаточно очевидный и организованный характер. Административные шаги государства обычно получают четкую оценку со стороны различных бизнес-сообществ и оценка эта может быть выявлена и верифицирована путем анализа информационного продукта, распространяемого СМИ, в частности путем контент- и интент-анализа материалов различных интервью представителей бизнес-сообщества.

Реакция со стороны «труда» имеет более опосредованный характер и требует определенных принципов и процедур выявления. Стабилизация экономического развития, которая, в частности, наблюдалась в последнее десятилетие и в России, не способствует, например, распространению открытых конфликтных форм общения труда и капитала в виде забастовок, митингов и других акций протеста, которые в большей степени характерны для периодов социально-экономического кризиса. Даже если подобные инциденты случаются, они не афишируются при помощи СМИ. В нынешних условиях использование такого показателя для оценки эффективности работы административного механизма по обеспечению управления социально-экономической сферой было бы

неоправданным с точки зрения репрезентативности привлекаемого фактического материала и трудностей с его верификацией. Такой показатель в большей степени характеризовал бы уровень разбалансированности социально-политической системы, а не эффективность административных институтов как таковую. Тем более что переговорные процессы, всегда сопутствующие открытым трудовым конфликтам, в которых административный аппарат почти всегда выступает ключевой фигурой в посредничестве между «капиталом» и «трудом», обычно скрыты от глаз стороннего наблюдателя и об их реальном содержании часто можно судить лишь по истечении длительного времени.

Сегодня наиболее заметными проявлениями такой реакции «сферы труда и капитала» на совершенство или несовершенство администрирования являются трудовые миграции и миграции капитала, а также сопровождающее их формирование в общественном сознании устойчивых представлений о связи труда, богатства и бедности как производном от проводимой государством политики, в том числе административно-реформаторской.

Миграции по своей интенсивности, пространственной и временной конфигурации наиболее непосредственно отражают моменты эффективности и неэффективности различных административных и политических решений. «В современных условиях социальная мобильность, – пишет исследовательница-социолог Е.Е. Немерюк, – стихийна, не организована и не обеспечивается трудовыми ресурсами, для части миграционных потоков экономический аспект перестал быть решающим фактором миграции. ... каждый мигрирующий индивид, помимо перехода в другую социальную группу, стремится найти на новом месте лучшие экономические, политические или социальные условия существования. Иными словами, процесс миграции оказывает большое влияние на социально-трудовую мобильность. Сегодняшнее положение вынужденных мигрантов на региональных рынках труда в значительной мере связано не с экономическими реалиями, а с продолжающимся административным регулированием перемещений населения и соответственно функционирования рынков. Этим регулированием переселенцы вытесняются в сельскую местность, где возникающие проблемы принимают гораздо более острые формы, чем в больших и средних городах. ... Проблема видится в том, что ... вопросами занятости вынужденных переселенцев целенаправленно не занимаются ни Минтруда, ни ФМС России»<sup>9</sup>.

Миграционные потоки обычно направляются туда, где административными усилиями создается наиболее благоприятный правовой, политический, социальный климат для реализации индивидами гражданских и частных функций, в первую очередь – трудовой функции. Следует, однако, заметить, что такая зависимость не имеет линейного



характера. «Миграционный приток из новых независимых государств замедляется, – подводит итог своему исследованию российского рынка труда Е.Е. Немерюк, – хотя миграционный потенциал в ряде стран еще очень значительный. Однако такое сдерживание является внеадаптивным, не связанным с улучшением ситуации в большинстве стран оттока. Причем ситуация в странах выезда дополняется сейчас углубляющимся экономическим кризисом. Людям приходится выбирать между плохим и худшим»<sup>10</sup>.

В порядок миграционных потоков вмешиваются самые различные обстоятельства природного и культурного характера, а также геополитические и региональные конфликты. В последние десятилетия наблюдается отчетливая направленность, например, миграционных потоков из Китая в регионы российского Дальнего Востока. Они отчасти есть следствие благоприятной для развития китайского бизнеса административной ситуации в этом регионе. Но в не меньшей степени они отражают и некоторые специфические интересы Китая, как одного из ключевых субъектов в геополитической конкуренции в масштабах Юго-Восточной Азии и в мировом масштабе, а также направленность внешнеполитических намерений этого государства.

Само понятие «благоприятный климат», употребленное здесь как некая обобщающая характеристика сочетания различных региональных факторов, обладает известной полисемантичностью. Особенно в контексте анализа эффективности работы административной системы. В последние десятилетия довольно активно в Россию, например, направлялись миграционные потоки из кавказских государств, Белоруссии, Украины, государств Средней Азии. Можно интерпретировать эту ситуацию таким образом, что она отражает эффективность работы российского административного механизма, создающего благоприятные условия для притока дешевой рабочей силы в отечественную экономику. Но допустимой является и противоположная по смыслу интерпретация, а именно то, что в этом административном механизме достаточно много «прорех» управленческого, правового, коррупционного характера, снижающих эффективность административного контроля за миграциями как таковыми. Этим и пользуются те граждане новых суверенных государств, которые не находят своей экономической и социальной ниши на родной земле. Так что административный климат в России, конечно, более благоприятен для обеспечения миграций, но эта благоприятность не тождественна эффективности администрирования и не позволяет прямо судить о том, насколько верно выбран вектор преобразований административного сектора.

Бедность есть категория относительная, по смыслу своему производная от общей оценки обществом не столько своего нынешнего материального состояния, сколько тех перспектив

повышения или понижения этого благосостояния, которые вырисовываются в свете государственной политики вообще и административной политики в первую очередь. В этой относительности и подвижности данной ключевой для общественного сознания самоидентификации как раз заключена возможность ее корреляции со стратегическими и тактическими новациями в развитии административной сферы. Администратор, государственный чиновник, принятое административное решение в большинстве конфликтов, особенно на муниципальном уровне, предстают благодаря стараниям российских СМИ главным источником или, в лучшем случае, условием бедственного положения рядовых граждан. Такой подход имеет место и в научных исследованиях. «Проблему повышения уровня жизни для 50 млн человек (чиновники, депутаты всех уровней, работники правоохранительных органов, суда, прокуратуры, служащие банков, бирж, страховых компаний, управляющие нефтяной, газовой, металлургической, энергетической и других монополий) решили, – пишет один из отечественных аналитиков, – подняв зарплату более чем на порядок и сохранив при этом все льготы. Другие же граждане, госбюджетники, пенсионеры, многодетные и неполные семьи, безработные, учащаяся молодежь, рабочие предприятия различных форм собственности, труженики села, уличные торговцы, научные работники, включая преподавателей, занятые в сфере культуры и многие другие, которых порядка 90 млн человек, оказались за чертой бедности»<sup>11</sup>. Данная цитата, как представляется, отражает общий настрой, свойственный массовому сознанию государственно организованного общества, видеть в административной системе государства одновременно и источник всех проблем, и главный инструмент их решения. И массовое сознание в данном случае реагирует на то, как по ходу административных реформ изменяется баланс функциональности административной системы: решает эта система больше общественных проблем, чем создает, или, напротив, создает обществу проблемы, мало что решая. Оценка эффективности преобразований в административной сфере может, таким образом, быть выстроена по линии учета того, как этот баланс складывается в массовом сознании.

#### Примечания

- <sup>1</sup> Сегодня эту классическую тенденцию продолжает, например, американский историк Р. Пайпс (см.: *Пайпс Р.* Собственность и свобода. М., 2000).
- <sup>2</sup> Классическим примером эффективности такого научного подхода может послужить известная книга А. де Токвиля «Демократия в Америке» (см.: *Токвиль А. де.* Демократия в Америке. М., 1992), см. также: *Кирк Р.* Какая форма правления является наилучшей для счастья человека // *Полис.* 2001. № 3. С. 139–148. Современным образцом сравнения демократических



- систем с демократическими же системами можно считать известную книгу К. Коукера (см.: *Коукер К. Сумерки Запада*. М., 2000).
- <sup>3</sup> «Граница, за которую государственной власти, по представлениям и либералов, и демократов, ступить не положено, и где, по идее, должны господствовать “права человека” – пишут Е.С. Алексеенкова и В.М. Сергеев, – снова исчезает, и возникает “беспредельная власть”. Снова, как и в период абсолютизма, внутри государства формируются непрозрачные зоны, попадая в которые, человек сталкивается с неведомыми ему механизмами властвования и практиками взаимодействия индивида и государства – неинституционализированными сферами политики, где власть фактически не имеет предела... Опыт XX в. показал, что возможность реализации идеи создания прозрачного либерально-демократического государства оказывается значительно ограниченной прежде всего потому, что такое государство не является первичной, а, следовательно, наиболее естественной формой властвования» (*Алексеенкова Е.С., Сергеев В.М. Темный колодец власти (о границе между приватной сферой государства и приватной сферой личности)* // *Полис*. 2008. № 3. С. 150.
  - <sup>4</sup> Показательна в этом плане та стратегическая оценка потенциала и перспектив развития Саратовской области, которую дал губернатор П. Ипатов (см.: *Петрова Е. Пошаговая стратегия* // *Общественное мнение: Обществ.-полит. и экон. журн. Саратов*, 2008. № 10(108). С. 12–13).
  - <sup>5</sup> Доктор исторических наук С.П. Перегудов пишет по этому поводу: «... взаимодействие бизнеса и бюрократии, олицетворяющих наиболее влиятельные структуры соответствующих подсистем, происходит, в основном, по линии распределения и перераспределения собственности <...> переход от одной фазы перераспределения собственности к другой ведет к изменению не только характера взаимодействия “игроков”, но и их состава <...> В результате большой бизнес и госуправленческие кадры сплачиваются не только как заинтересованные друг в друге стороны, но и как функционально родственные элементы целого, кое-где сливаясь воедино и образуя тот самый “правлящий класс”, который вершит делами страны от имени (как бы) всего общества» (*Перегудов С.П. Конвергенция по-русски: «золотая середина» или остановка на полпути?* // *Полис*. 2008. № 1. С. 99).
  - <sup>6</sup> Российская идентичность в социологическом измерении: Аналит. докл. Рабочая группа Ин-та социологии РАН. Ч. 2. Особенности жизненных ценностей и устремлений россиян. Демократические ценности в структуре массового сознания россиян // *Полис*. 2008. № 2. С. 81–104.
  - <sup>7</sup> *Губогло М.Н.* К изучению проблемы адаптации населения в условиях общественных преобразований в постсоветской России. Замысел, методология и инструментарий исследования // *Отечественная история*. 2002. № 6. С. 123.
  - <sup>8</sup> «Задача государства, – писал классик либеральной германской политической философии Людвиг фон Мизес, – как ее видит либерал, заключается единственно и исключительно в гарантировании защиты жизни, здоровья, свободы и частной собственности от насильственных нападений. Все, что идет дальше этого, является злом. Правительство, которое вместо выполнения этой задачи стремится зайти так далеко, что фактически посягает на личную безопасность жизни и здоровья, свободу и собственность, будет, разумеется, отрицательным явлением. <...> К крайностям склонны не только абсолютные монархи и аристократы, но и широкие народные массы, в руки которых демократия передает высшую государственную власть» (*Мизес Л. фон Либерализм*. Челябинск, 2007. С. 77–78.).
  - <sup>9</sup> *Немерюк Е.Е.* Миграция и рынок труда в современном российском обществе: социологический анализ. Саратов, 2006. С. 285–286.
  - <sup>10</sup> Там же. С. 286.
  - <sup>11</sup> *Цимбалов И.П.* Бедность и богатство в рыночной экономике (социально-экономическое исследование). Саратов, 2006. С. 4.

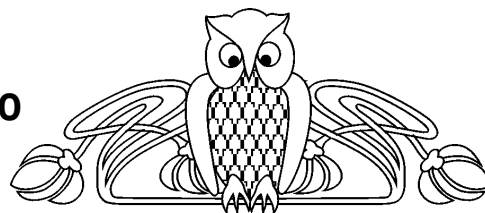
УДК [327:070] (470+571+73+479.22)

## ГРУЗИНО-ЮГООСЕТИНСКИЙ КОНФЛИКТ: ПРОБЛЕМА ПОЛИТИКО-ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РОССИИ И США (по материалам «Российской газеты» и «The Washington Post»)

А.А. Казаков

Саратовский государственный университет,  
кафедра политических наук  
E-mail: champy@yandex.ru

Автором анализируются посвященные грузино-югоосетинскому противостоянию статьи «Российской газеты» и «Вашингтон Пост», опубликованные в августе 2008 года. В центре авторского



внимания находятся общая содержательно-фактологическая картина конфликта; термины, эпитеты и метафоры, используемые указанными изданиями в отношении самого противостояния и участвующих в нем сторон; наиболее типичные виды заголовков и способы завершения статей, а также применявшиеся методы воздействия на читательскую аудиторию.

**Ключевые слова:** политическая коммуникация, информационное взаимодействие, Россия, США, средства массовой информации, политические технологии.