

## **ВТОРАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «SOFT POWER: ТЕОРИЯ, РЕСУРСЫ, ДИСКУРС» (Россия, Екатеринбург, 20 октября 2017 г.)**

### *Доклады*

---

УДК 35.071.2

### **МЕХАНИЗМЫ «SOFT POWER»: КАК ЛОКАЛЬНАЯ АДМИНИСТРАТИВНАЯ МОДА СТАНОВИТСЯ ГЛОБАЛЬНОЙ**



#### **Елена Григорьевна Дьякова,**

Институт философии и права  
Уральского отделения Российской академии наук,  
ведущий научный сотрудник,  
доктор политических наук,  
Екатеринбург, Россия,  
E-mail: gf-urfo@bk.ru



#### **Анна Давидовна Трахтенберг**

Институт философии и права  
Уральского отделения Российской академии наук,  
старший научный сотрудник,  
кандидат политических наук,  
Екатеринбург, Россия,  
E-mail: cskit@yandex.ru

#### Аннотация

Статья посвящена анализу механизмов формирования глобальной административной моды как проявления soft power на примере парадигмы «нового государственного управления». Показано, каким образом управленческая мода формируется на локальном уровне путем создания коалиции трендсеттеров, а затем закрепляется путем

включения в политическую повестку в качестве основы для реформы государственного управления. Затем происходит перевод локальной моды в глобальную и формирование универсального языка и работающей риторики «нового государственного менеджмента». Показано, как универсальный язык функционирует на уровне национальных государств через использование локальных трендсеттеров, и как он подменяет и переосмысливает автохтонную управленческую традицию.

Ключевые понятия:

«мягкая сила», «управленческая мода», трендсеттеры, работающая риторика, новый государственный менеджмент.

---

Мы уже писали о том, что одним из проявлений soft power можно считать т. н. «административную моду» в сфере государственного управления [3], т. е. формирование и распространение управленческих моделей разного уровня, начиная с базовых административных парадигм, таких как «новый государственный менеджмент» или «общественно-государственное управление». В классической работе Э. Абрахамсона административная мода была определена как «преходящая коллективная вера, распространяемая трендсеттерами, в то, что та или иная технология приведет к рациональному прогрессу в управлении» [6, с. 257]. «Работающая риторика» [11, с. 183] административной моды направлена на то, чтобы показать: предлагаемая управленческая парадигма и/или технология является одновременно рациональной (то есть позволяет успешно решать накопившиеся проблемы) и прогрессивной (т. е. новой и улучшенной по сравнению с действующей). Э. Абрахамсон особо подчеркивал, что управленческий прогресс – это не движение к некоей заранее заданной [утопической] цели, а ориентация на постоянное совершенствование системы управления в условиях, когда критерии повышения эффективности управления также постоянно совершенствуются. Отсюда бесконечное реформирование и периодическое возрождение старых управленческих моделей в новой риторической оболочке [6, с. 262].

При анализе глобальной административной моды в академической литературе основное внимание традиционно уделяется тому, как происходит ее локализация на национальном уровне. На необходимость учитывать национальную специфику адаптации глобальных трендов было указано уже в статье Э. Абрахамсона, и именно это направление исследований можно назвать базовым.

Между тем в посвященной реформам государственного управления так называемой «серой литературе» национальная специфика, как правило, игнорируется, а предлагаемые решения пропагандируются как универсальные. Данная позиция неоднократно и весьма убедительно критиковалась в литературе академической, что не мешает ей продолжать доминировать.

Это объясняется тем, что носящая официальный и полуофициальный статус «серая литература» (экспертные заключения, аналитические отчеты и обзоры, рейтинги, проектные предложения и т. п.) создается глобальными трендсеттерами, задающими основные направления административной моды.

В сфере государственного управления к числу трендсеттеров принадлежат влиятельные международные организации (ООН, Организация по экономическому сотрудничеству и развитию, Всемирный банк и т. п.), глобальные игроки экспертного рынка в сфере менеджмента и информационных технологий (консалтинговые компании «Accenture», «Gartner», «Capgemini» и т. п.), а также межнациональные корпорации, предлагающие конкретные решения, призванные революционизировать систему государственного управления.

Превращение локальной управленческой моды в глобальную предполагает превращение локальных трендсеттеров в глобальных. На наш взгляд, именно этот процесс и можно считать основным проявлением «мягкой силы». Возможностью и способностью превращать локальное в глобальное наделены далеко не все страны.

В сфере государственного управления такими возможностями располагают, прежде всего, Соединенные Штаты Америки. Достаточно указать на формирование и распространение базовой современной парадигмы «нового государственного менеджмента». Традиционно ее зарождение связывают с публикацией книги Д. Осборна и Т. Гэблера «Изобретение правительства заново» [14]. Данную книгу ни в коей мере нельзя отнести к жанру академической литературы – она представляет собой классический образчик публицистического визионерства, основанного на риторике кардинального разрыва с прошлым и носит глубоко локальный характер. Академическое сообщество отнеслось к появлению книги весьма настороженно и почти сразу подвергло ее жесткой критике [10]. Более того – в академической литературе гораздо легче найти критические работы о «новом государственном менеджменте», чем работы позитивного характера (в качестве примера позитивной оценки данной управленческой парадигмы сошлемся на работу Лейн Дж. – Е. [12]; характерно, что уже в предисловии автор выражает уверенность, что предлагаемая новым государственным менеджментом модель управления «будет все больше и больше использоваться всеми странами мира вне зависимости от того, к какой цивилизации они принадлежат [12, с. 12]).

Почему публицистическая книга легла в основу глобальной административной моды, спровоцировав реформы государственного управления во множестве стран мира?

Следует отметить глубокую укорененность данной работы в американской административной традиции. Сама идея переноса методов корпоративного управления в систему управления государственным отражает то, каким образом в США формировался современный государственный аппарат. В XIX веке американские корпорации далеко опередили американское государство в сфере создания и внедрения управленческих технологий, соответствующих первому этапу информационной революции (подробнее см. [8] и [19]). Прогрессистское движение и реформа системы государственного управления в начале XX века стало следствием опоры на опыт «больших корпораций». В то же время идеологической новой американская бюрократия строилась на основе веберовской модели «рациональной бюрократии». Сам М. Вебер сконструировал данную модель, обобщив более чем двухвековой опыт функционирования немецкого полицейского государства. Его американский последователь В. Вильсон на эмпирический опыт опираться не мог, поэтому для того, чтобы осуществить ре-

волюцию в системе американского государственного управления, заимствовал и стал активно пропагандировать эффективный и прогрессивный немецкий образец [17]. В классической статье В. Вильсон прямо указывает, что задача состоит в том, чтобы произвести «американизацию» достижений немецкой и французской «административной науки» [18], доказывает, что государственное управление строится на единых принципах как в демократических (США), так и в недемократических государствах (кайзеровская Германия и Франция Третьей Республики) [17, с. 202, 218]. В конце XIX века «мягкая сила» была явно не на стороне США: трендсеттеры административной моды находились в Европе.

В этом смысле формирование парадигмы «нового государственного менеджмента» может рассматриваться как отказ от заимствованной германской модели в пользу отечественного образца в условиях, когда центр административной моды переместился в Америку.

Первоначально формирование и распространение парадигмы «нового государственного менеджмента» осуществлялось силами неформальной коалиции Вашингтонских чиновников среднего уровня, партийных активистов, экспертов и журналистов. Именно в этой среде был выдвинут лозунг «изобретения правительства заново» и создан образ «ориентированного на потребности граждан, настольного, удобного для пользователей, организованного по принципу бесплатной «горячей линии» (800 number) правительства» [9, с. 360]. Неформальная коалиция была направлена на то, чтобы выйти за пределы традиционной для США оппозиции «дешевого» (республиканцы) и «большого» (демократы) правительства. Утверждалось, что существующие методы государственного управления безнадежно устарели. Приведем соответствующий эффектный риторический пассаж: «Начиная с конца семидесятых годов, в частном секторе эффективно переориентировались на потребителя. Там начали использовать компьютеры, чтобы людям было удобнее. В качестве выдающегося примера можно привести банкоматы. Но пока частный сектор ломал голову, что еще улучшить, правительство застыло на месте. Если бы правительство было магазином, никто не стал бы в нем покупать, а если авиакомпанией – никто не стал бы им летать» [16, с. 82].

Для того чтобы парадигма «нового государственного управления» вошла в актуальную политическую повестку, понадобились такие политические тяжеловесы, как глава «новых демократов», губернатор Арканзаса Б. Клинтон и идеолог «республиканской революции» Н. Гингрич, ставшие «евангелистами» новой административной моды. Окончательное закрепление парадигмы в качестве официальной произошло после избрания Б. Клинтона президентом. По его указанию вице-президент А. Гор (чьим советником был один из авторов «Reinventing Government» Д. Осборн) подготовил аналитический отчет о состоянии системы государственного управления США («National Performance Review») и практические предложения по проведению реформы государственного аппарата, которая уже официально называлась «изобретение правительства заново» («reinventing government», REGO).

Реформы Б. Клинтона так и не привели к тем кардинальным переменам, которые были обещаны, однако локальные трендсеттеры в результате выхода

на официальный уровень превратились в международных. Новый государственный менеджмент стал активно внедряться по всему миру в качестве самого рационального и прогрессивного способа государственного управления. В качестве примера трансляции данной парадигмы как универсальной сошлемся на написанную в 2011 году работу А.В. Оболонского [5], в которой все управленческие проблемы, с которыми сталкивается современная Россия, объясняются недостаточно последовательным внедрением соответствующих управленческих принципов. При этом автор критикует правящие круги Франции и Германии за «неохотное» внедрение данных принципов, фактически игнорируя существование в этих странах мощной автохтонной традиции рационального бюрократического управления. Характерно, что признавая высокую эффективность немецкой бюрократии и высокое качество обслуживания граждан и юридических лиц, А.В. Оболонский уверенно заявляет, что функционально весьма эффективный, малокоррупцированный немецкий «орднунг» из-за избытка формальностей все больше входит в противоречие с потребностями экономического развития [5, с. 184].

Тенденция игнорировать национальную специфику и считать парадигму нового государственного менеджмента универсальной типична для трендсеттеров международного уровня. На них ориентируются локальные трендсеттеры – все тот же набор чиновников среднего звена, экспертов, активистов и журналистов. В результате на локальном уровне приведение системы государственного управления в соответствие с «современными требованиями» становится фактически самоцелью: реальные результаты реформирования игнорируются. Более того, неудачи только подтверждают верность избранного пути. Приведем пример, как нельзя более наглядно показывающий взаимодействие локальных и глобальных трендсеттеров. В.В. Лобанов в статье, посвященной модернизации отечественной системы государственного управления, доказывает необходимость перевода работы госаппарата на систему управления по результатам, включая бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), ссылками на опыт США [4]. Далее оказывается, что данный опыт является негативным («в октябре 2009 г. правительство США призналось в том, что все эти меры оказались безуспешными и не дали ожидаемых результатов» [4, с. 143]), и делается вывод о том, что именно поэтому внедрение в России управления по результатам является особо актуальной и неотложной мерой.

Риторика нового государственного менеджмента может применяться даже тогда, когда речь идет о вполне автохтонных институтах, глубоко укорененных в соответствующей административной традиции. Так, К. Оуэн, анализируя процессы формирования в современной России общественных советов при государственных органах исполнительной власти, обратила внимание на то, что, хотя сама система общественных советов и общественного контроля неразрывно связана с советской управленческой традицией, легитимация данной формы взаимодействия органов власти и общества осуществляется на языке нового государственного менеджмента: общественный контроль нужен для того, чтобы сделать государство эффективным на внутреннем рынке и конкурентоспособным на международном [15, с. 351]. По мнению К. Оуэн, использование риторики нового государственного менеджмента свидетель-

ствуем о «невероятной гибкости и устойчивости глобального проекта реформы системы государственного управления» [15, с. 353]. На наш взгляд, оно скорее свидетельствует об успешном применении глобальной административной моды для принятия ситуативно обусловленных решений. За «коллективной верой» в глобальную управленческую модель скрывается борьба между участниками локальных реформ за право определять их концепцию. В процессе этой борьбы активно используется глобальная управленческая риторика, причем возможна ситуация, когда между словами и действиями не будет вообще никакой связи [7].

Учитывая непроницаемость модных управленческих парадигм для оценки по конечным результатам внедрения, не вызывает удивления, что отказ от нового государственного менеджмента связан не с сопровождающими проведенными в соответствии с его принципами административных реформ хроническими проблемами, а с распространением новой модной парадигмы – «общественно-государственного управления» [1]. Вопрос о том, в какой степени новая мода связана со старой, а в какой является ее отрицанием, относится к числу дискуссионных. Между тем само распространение парадигмы происходит уже описанным нами путем: от частного выступления эксперта (в данном случае это М. Мур) с его монографией о создании «общественных ценностей» [13], к формированию неформальной коалиции локальных трендсеттеров, а затем переходу этой коалиции на международный уровень.

Однако, в отличие от нового государственного менеджмента, парадигма общественно-государственного управления не получила официального одобрения, сравнимого с принятием программы административных реформ при Б. Клинтоне. Поэтому, анализируя ее, современные исследователи приходят к выводу, что «потенциал парадигмы общественно-государственного управления уже сформирован, но еще не реализован в полной мере» [1, с. 182]. Характерно, что при продвижении общественных советов риторика «общественно-государственного управления» практически не используется, хотя, казалось бы, такой ход напрашивается сам собой. Как показала Г.А. Гарифуллина, общественные советы и, шире, консультативные органы при исполнительной власти, рассматриваются как каналы для лоббирования определенных групп интересов, как инструмент для получения специализированной информации, наконец, как площадка для делиберации [2]. Все эти подходы слабо связаны с риторикой общественно-государственного управления, что еще раз свидетельствует о недостроенности парадигмы.

Таким образом, глобальная административная мода, являясь одним из проявлений «мягкой силы», формируется в процессе превращения локальных трендсеттеров страны (носителей «мягкой силы») – в глобальные, а затем развивается на основе взаимодействия глобальных трендсеттеров с локальными, представляющими различные страны мира. В процессе глобализации административная мода приобретает универсальный характер, утрачивает связь с локальной управленческой традицией, которая ее породила, и превращается в «язык международного общения». В этом смысле можно говорить о границах «мягкой силы»: чем выше уровень глобализации, тем меньше становится влияние «страны-основоположника» и тем активнее соответствующая риторика применяется для решения локальных ситуативных проблем.

1. Барабашев А. Г. Кризис системы государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
2. Гарифуллина Г. А. Совещательные органы при федеральных ведомствах: политическая роль экспертного знания: автореферат ... канд. полит. наук. [Текст] / Г. А. Гарифуллина. – М., 2013. – 31 с.
3. Дьякова Е. Г. Soft power как проявление «административной моды» (на примере формирования электронного правительства в Китае) // Научный журнал «Дискурс-Пи». 2014. № 4 (11). С. 45–49.
4. Лобанов В. В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 136–145.
5. Оболонский А. В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. – 448 с.
6. Abrahamson E. Management Fashion // Academy of Management Review, 1996. Vol. 21, № 1, P. 254–85.
7. Benders J. K. What's is in Fashion? Interpretative Viability and Management Fashions // Organization, 2001. Vol. 8, № 1, P. 33–53.
8. Beniger J. R. The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1989. – 508 p.
9. Chopra A. Innovative State: How New Technologies Can Transform Government. N.Y.: Grove Press, 2016. – 320 p.
10. Dunleavy P., Hood Ch. From Old Public Administration to New Public Management // Public Money & Management. 1994. V. 14. № 3. Pp. 9–16.
11. Hood Ch. Art of State: Culture, Rhetoric, and Public Management. 2000. L.: Clarendon Press. – 280 p.
12. Lane J. – E. New Public Management. L.: Routledge, 2000. – 242 p.
13. Moore M. H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1995. – 401 p.
14. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y.: Plume, 1993. – 432 p.
15. Owen C. A Genealogy of Kontrol' in Russia: From Leninist to Neoliberal Governance // Slavic Review. 2016. Vol. 75. № 2. Pp. 331–353.
16. Pinkerton J. What Comes Next: The End of Big Government – and the New Paradigm Ahead. 1995. N.Y., Hyperion. – 416 p.
17. Sager F., Rosser Ch. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy: Reflecting on Seminal Administrative Theoreticians // Public Administration Review. 2009. V. 11/12. Pp. 1136–1147.
18. Wilson W. The Study of Administration // Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2. № 2. Pp. 197–222.
19. Yates J. Control Through Communication: The Rise of System in American Management. N-Y.: JHU Press, 1993. – 309 p.

## References

1. Barabashev A.G. Krizis sistemy gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii // *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*. 2016. № 3. S. 163–194.
2. Garifullina G.A. Soveshhatel'nye organy pri federal'nyx vedomstvax: politicheskaya rol' e'kspertnogo znaniya: avtoreferat ... kand. polit. nauk. [Tekst] / G.A. Garifulina. – M., 2013. – 31 s.
3. D'yakova E.G. Soft power kak proyavlenie «administrativnoj mody» (na primere formirovaniya e'lektronnogo pravitel'stva v Kitae) // *Nauchnyj zhurnal «Diskurs-Pi»*. 2014. № 4 (11). S. 45–49.
4. Lobanov V.V. Modernizaciya gosudarstvennogo upravleniya: problemy i resheniya // *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*. 2010. № 2. S. 136–145.
5. Obolonskij A.V. Krizis byurokraticeskogo gosudarstva: Reformy gosudarstvennoj sluzhby: mezhdunarodnyj opyt i rossijskie realii. – M.: Fond «Liberal'naya missiya», 2011. – 448 s.
6. Abrahamson E. Management Fashion // *Academy of Management Review*, 1996. Vol. 21, № 1, P. 254–85.
7. Benders J.K. What's is in Fashion? Interpretative Viability and Management Fashions // *Organization*, 2001. Vol. 8, № 1, P. 33–53.
8. Beniger J.R. *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1989. – 508 p.
9. Chopra A. *Innovative State: How New Technologies Can Transform Government*. N.Y.: Grove Press, 2016. – 320 p.
10. Dunleavy P., Hood Ch. From Old Public Administration to New Public Management // *Public Money & Management*. 1994. V. 14. № 3. Pp. 9–16.
11. Hood Ch. *Art of State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. 2000. L.: Clarendon Press. – 280 p.
12. Lane J. – E. *New Public Management*. L.: Routledge, 2000. – 242 p.
13. Moore M.H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1995. – 401 p.
14. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. N.Y.: Plume, 1993. – 432 p.
15. Owen C. A Genealogy of Kontrol' in Russia: From Leninist to Neoliberal Governance // *Slavic Review*. 2016. Vol. 75. № 2. Pp. 331–353.
16. Pinkerton J. *What Comes Next: The End of Big Government – and the New Paradigm Ahead*. 1995. N.Y., Hyperion. – 416 p.
17. Sager F., Rosser Ch. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy: Reflecting on Seminal Administrative Theoretists // *Public Administration Review*. 2009. V. 11/12. Pp. 1136–1147.
18. Wilson W. *The Study of Administration* // *Political Science Quarterly*. 1887. Vol. 2. № 2. Pp. 197–222.
19. Yates J. *Control Through Communication: The Rise of System in American Management*. N-Y.: JHU Press, 1993. – 309 p.



UDC 35.071.2

## **MECHANISMS OF “SOFT POWER”: HOW THE LOCAL MANAGEMENT FASHION BECOMES GLOBAL**

**Dyakova Elena Grigorjevna,**

The Institute of Philosophy and Law,  
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,  
Doctor of Political Sciences, Leading Researcher,  
Ekaterinburg, Russia,  
E-mail: gf-urfo@bk.ru

**Trakhtenberg Anna Davibovna,**

The Institute of Philosophy and Law,  
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,  
Ph.D., Senior Researcher,  
Ekaterinburg, Russia,  
E-mail: cskit@yandex.ru

### Annotation

The article is devoted to the analysis of the mechanisms of formation of the global fashion management as manifestations of soft power on the example of the new public management paradigm. It is shown how the managerial fashion is formed at the local level by a coalition of trend-setters, and then through inclusion in the political agenda as a basis for public administration reform. The local fashion becomes a global one through the formation of a universal language and the workable rhetoric of new public management. It is shown how the universal language functions at the level of national states, and how it substitutes and reinterprets the autochthonous administrative tradition.

### Key concepts:

soft power, fashion management, trend setters, workable rhetoric, new public management.