

# МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ SOFT POWER: ТЕОРИЯ, РЕСУРСЫ, ДИСКУРС

*Доклады*

---

## Государственное и муниципальное управление сквозь призму soft power

---

### SOFT POWER КАК ПРОЯВЛЕНИЕ «АДМИНИСТРАТИВНОЙ МОДЫ» (НА ПРИМЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В КИТАЕ)\*

**Дьякова Елена Григорьевна**

Институт философии и права УрО РАН,  
ведущий научный сотрудник отдела философии,  
доктор политических наук,  
г. Екатеринбург,  
E-mail: gf-urfo@bk.ru

#### *Аннотация*

Статья Е.Г. Дьяковой «Soft power как проявление «административной моды» (на примере формирования электронного правительства в Китае)» посвящена анализу управленческих заимствований. Глобальная административная мода имеет явные характеристики «мягкой силы». Ее воздействие ограничено: она используется для риторического обоснования при принятии ситуативных решений.

#### *Ключевые слова:*

soft power, управленческая мода, электронное правительство.

---

Одним из важнейших проявлений soft power можно считать «административную моду». Проблематика заимствования чужих управленческих моделей была подробно исследована в т.н. теории «модного менеджмента» («management fashion theory») на основе изучения корпоративных реорганизаций. Э. Абрахамсон определил «модные управленческие реформы» как «преходящую коллективную веру, распространяемую

тренд-сеттерами, в то, что та или иная технология приведет к рациональному прогрессу в управлении» [7, с. 257]. Глобальная административная мода имеет явные характеристики «мягкой силы», так как коллективная вера формируется безо всякого принуждения, на основе добровольного взаимодействия с экспертами и осознания привлекательности модели. Эта вера может касаться концептуальных оснований управления (как

---

\* Статья подготовлена в рамках программы научных исследований УрО РАН «Общественные науки и модернизационные вызовы XXI века»

теория «нового государственного менеджмента»), а может затрагивать отдельные его аспекты.

Проявлением глобальной административной моды можно считать формирование и развитие в самых разных странах мира «электронного правительства». Под этим эффектным названием скрывается процесс использования в государственном управлении информационных технологий. Но заимствуются не просто определенные технологические решения, а связанная с ними риторика, на основе которой строятся организационные модели.

Сама идея «электронного правительства» была сформулирована в США в ходе первого президентства Б. Клинтона, а термин введен в 1993 году вице-президентом США А. Гором в ходе подготовки очередной, одиннадцатой по счету в двадцатом веке реформы государственного управления. Электронное правительство было призвано резко повысить эффективность коммуникаций внутри и между органами власти, а также между органами власти и обществом, одновременно обеспечив сокращение расходов на управление.

В 2001 году Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН (UN DESA) приступил к мониторингу готовности стран мира к электронному правительству. (С 2008 года речь идет о мониторинге развития электронного правительства, поскольку большинство стран мира перешли от подготовительной стадии к оказанию электронных услуг и другим формам взаимодействия с гражданами в электронном виде). Тем самым был зафиксирован международный статус новой административной моды, и американское превратилось в глобальное.

Под электронным правительством в мониторинге UN DESA подразумеваются процессы предоставления государственных услуг и участия граждан в управления при помощи современных информационных технологий. Термин является неотъемлемым элементом глобального дискурса «информационного общества» и выступает в качестве системообразующего элемента в разнообразных правительственных документах (стратегиях, концепциях, целевых программах и т. п.), направленных на повышение качества управления, как на международном, так и на страновом и региональном уровнях).

В процессе мониторинга эксперты ООН проводят анализ официального сайта/портала правительства соответствующей страны, а также сайтов/порталов министерств, непосредственно отвечающих за развитие человеческого капитала: здравоохранения, образования, социальной защиты, труда и финансов. При расчете рейтинга учитывается наличие или отсутствие той или иной электронной услуги, начиная с самого факта наличия соответствующего официального сайта или портала и заканчивая предоставлением государственных электронных услуг «полного цикла». Кроме того, при составлении рейтингов ООН учитываются уровень развития информационно-коммуникационной инфраструктуры (прежде всего – уровень проникновения широкополосного доступа) и уровень развития человеческого капитала (доля людей со специальным образованием в общей численности населения).

Последний отчет вышел в 2014 году. Первую позицию в нем, как обычно, заняла Южная Корея, вторую–пятую – Австралия, Сингапур, Франция и Нидерланды. Россия находится на 27 позиции (как и в 2012 году). Китай занимает в данном рейтинге 70 место (в 2012 году – 78) в основном в связи с проблемами с развитием инфраструктуры и качеством человеческого капитала в китайской деревне [14].

Таким образом, все страны мира оцениваются по единой шкале и участвуют в общем процессе административных реформ.

Однако поскольку на практике политические режимы и административные традиции могут достаточно сильно различаться, глобальные управленческие рекомендации используются в качестве риторического обоснования при принятии ситуативно обусловленных решений. Тем самым оказывается, что *soft power* имеет вполне определенные границы.

Как показали Дж. Бендерс и К. ван Веен, за «коллективной верой» в прогрессивные технологии скрывается борьба между участниками реформ за право определить их концепцию. В процессе этой борьбы осуществляется избирательная адаптация отдельных элементов предлагаемой реформы, причем возможна ситуация, когда между словами и действиями не будет вообще никакой связи [9]. Поэтому то, что по форме выглядит как проявление «мягкой силы», на практике может вы-

полнять функции противоположные тем, которые были заложены в модель изначально.

В основе избирательной адаптации административных моделей лежат уже сложившиеся управленческие традиции. Даже в том случае, если эти традиции считаются устаревшими и малоэффективными, отбор решений, которые, по их мнению, способны скорректировать сложившуюся ситуацию, определяется локальными управленческим опытом.

Истории известны случаи резкого слома собственной традиции и переноса чужих административных традиций на национальную почву. Классическим в этом плане является опыт государственного строительства в Японии, которое началось с заимствования китайской системы государственного управления, несмотря на то, что она слабо стыковалась с японскими реалиями [2, с. 181]. В XIX веке в рамках Реставрации Мэйдзи (1859–1912) было осуществлено аналогичное заимствование западных управленческих моделей. Как показано в исследовании Э. Уэтни [15], при этом использовались скорее общие принципы и способы организации «рациональной бюрократии», чем какая-либо конкретная ее форма, внедренная на Западе. Иными словами, имело место кросс-культурное генерализованное заимствование.

Выводы Э. Уэтни могут быть обобщены и для других стран дальневосточного ареала, включая Китай как главную державу региона. Модернизация в этих странах основывалась на сознательном заимствовании управленческих моделей. В XX веке, по замечанию А. Н. Ланькова, сторонники построения «государства как в СССР», отчаянно боролись со сторонниками построения «государства как в США» [3].

Описанный Т. Кристенсенем, Д. Лишэнем и М. Пейнтером процесс модернизации системы управления пост-маоистского Китая [10] вполне можно проанализировать, как отход от советской схемы в пользу генерализованных западных моделей.

С этим согласны и сами китайские исследователи. По их мнению для современного Китая характерен синтез нескольких управленческих традиций: «все преобразования осуществляются на путях социализма с китайской спецификой, а если заимствования из западной модели ре-

формирования и происходят, то только с учетом накопленного опыта и учета конкретной ситуации» [6, с. 47]. Иными словами, заимствования носят прагматический характер и оцениваются с позиций вероятной эффективности.

В результате китайская управленческая система представляет собой сложное переплетение традиционных практик, унаследованных от имперского прошлого (несмотря на прокламируемое отрицательное к нему отношение), советского наследия и модных западных заимствований.

При этом происхождение той или иной практики не всегда можно определить однозначно: например, такой важнейший антикоррупционный инструмент, как Контрольная комиссия КПК по дисциплинарной проверке, может вести происхождение, как от советской Комиссии партийного контроля, так и от имперского цензората «юйшитай» [4].

Адаптация «электронного правительства» также осуществлялась «с учетом накопленного опыта и учета конкретной ситуации».

С самого начала целью электронного правительства в Китае провозглашалось «усиление центра», т. е. ужесточение контроля центральных органов власти над местными, что рассматривалось как эффективный инструмент предотвращения и пресечения коррупции [11]. Соответственно основные усилия были направлены на формирование инфраструктуры обмена информацией между органами власти, а не на улучшение качества государственных услуг, повышение прозрачности и подотчетности (что является официальной целью внедрения электронного правительства в глобальном управленческом дискурсе) [12, с. 24].

С электронным правительством связывались надежды на повышение административной эффективности, поскольку должна была появиться возможность контролировать ежедневные операции, основываясь на функциях, обеспечиваемых новой технологией [13, с. 89].

По мнению Р. Клувера за всеми этими ожиданиями стояла вера в то, что информационные технологии способны выступить как противоядие против травм трансформации нации, в том числе связанных с коррупцией, социальным неравенством и политической неустойчивостью [11, с. 86]. Электронное правительство превратилось в символ западного прогресса, позволяющий связывать

между собой административную реформу, реформу законодательства и управление экономикой. Оно было призвано стабилизировать взаимодействие чиновников с гражданами на современной основе, покончив с устаревшими и не соответствующими требованиям времени административными процедурами. В этом смысле переход к электронному правительству можно рассматривать как очередное «генерализованное заимствование», используемое для легитимации существующей власти и демонстрации того, что она идет в ногу со временем [5]<sup>1</sup>.

Следующий шаг в развитии электронного правительства был сделан, когда оно из инструмента контроля сверху превратилось в инструмент дополнительного контроля снизу, через подачу гражданами жалоб и обращений и разоблачение коррупционеров.

Реализацией данного принципа стала Директива о свободе информации от 17 января 2007 года. Директива была направлена на использование Интернета для проведения «политики прозрачности и солнечного света» и была призвана инкорпорировать низовую антикоррупционную активность, реализуемую через социальные сети, в структуру государственного управления [17]. Реализация «политики прозрачности и солнечного света», с одной стороны, укладывается в классическую конфуцианскую традицию, предполагающую обязанность просвещенных поданных критиковать власть, если она отклоняется с правильного пути (подробнее см. [8]), а, с другой – порывает с ней, поскольку в имперской системе управления простой народ был лишен возможности судить о делах правления, а его излишняя осведомленность оценивалась как ведущая к панике и дестабилизации [16, с. 798]. Напомним известную конфуцианскую максиму: «Народ следует заставлять идти должным путем, но не нужно объяснять, почему» [1, с. 306].

Фактически информационная открытость предполагает придание части «простого народа», вышедшего в Интернет, статуса «просвещенных поданных». Речь идет о городском среднем классе приморских провинций. При этом риторика информационной открытости носит, несомненно,

западный характер и укладывается в логику легитимации через модернизацию.

В целом выстраиваемая в КНР система электронного правительства соответствует китайским административным традициям сильного государства с низким уровнем отчуждения граждан от власти. Использование информационных технологий направлено на повышение легитимности власти путем роста ее эффективности, с упором на «порядок, а не демократические идеалы, технократический контроль, а не гражданское участие (кроме низового), управляемость, а не тип режима» [16, с. 311] и рассчитано, прежде всего, на китайский средний класс.

Формирование электронного правительства в Китае показывает границы «soft power», и еще раз подтверждает, что любое заимствование носит избирательный характер и отличается интерпретативной гибкостью.

1. Васильев Л.С. История религий Востока / Л.С. Васильев – М.: Книжный дом Университет, 2004. – 704 с.
2. Воробьев М.В. Япония в III–VII веках / М.В. Воробьев – М.: Наука, 1980. – 334 с.
3. Ланьков А.Н. Модернизация в Восточной Азии [Электронный ресурс] / А.Н. Ланков // «Полит.ру», 4 февраля 2010 г. URL: <http://polit.ru/article/2010/03/11/lankov/> (дата обращения: 20.10.14).
4. Рыбаков В.М. Танская бюрократия. Часть 1: Генезис и структура / В.М. Рыбаков – Санкт-Петербург: Петербургское востоковедение, 2009. – 512 с.
5. Трахтенберг А.Д. Электронное правительство: состоит ли «изобретение государства заново»? / А.Д. Трахтенберг // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Вып. 11. Екатеринбург: УрО РАН, 2012. – С. 285–297.
6. Чуньянь В. Этапы и содержание трансформации аппарата государственной власти Китая / В. Чуньянь // Известия Уральского государственного университета. 2010. №2 (77). – С. 38–49.
7. Abrahamson E. Management Fashion / E. Abrahamson // Academy of Management Review, 1996. Vol. 21, № 1, P. 254–85.
8. Bell D.A. Reconciling Socialism and Confucianism?: Reviving Tradition in China / D.A. Bell // Dissent, 2010. Vol. 57, № 1. P. 91–99.
9. Benders J.K. What's in Fashion? Interpretative Viability and Management Fashions / J. Benders, K. Van Veen // Organization, 2001. Vol. 8, № 1, P. 33–53.
10. Christensen T. Administrative Reform in China's Central Government – How Much «Learning from the West»? / T. Christensen, D. Lisheng, M. Painter // International Review of Administrative Sciences. 2008. Vol. 74 (3). P. 351–371.
11. Kluver R. The Architecture of Control: a Chinese Strategy for E-Governance / R. Kluver // Journal of Public Policy. 2005. V. 25. № 1. P. 75–97.
12. Lianjie M. E-Government in China: Bringing Economic Development Through Administrative Reform / M. Lianjie, J. Chung, S. Thorson // Government Information Quarterly. 2005. Vol. 22. P. 20–37.

<sup>1</sup> Естественно, электронное правительство является не единственным западным административным заимствованием: китайские власти прекрасно научились использовать глобальную управленческую риторику для легитимации управленческих реформ.

13. Liou K.T. E-Government Development and China's Administrative Reform / K.T. Liou // International Journal of Public Administration. 2007. Vol. 31 (1). P. 76–95.
14. UN Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2014: UN, 2014. 160 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (дата обращения: 20.10.14).
15. Westney D.E. Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns in Meiji Japan / D.E. Westney – Cambridge, MA: Harvard Univ. Press. 2000. 268 p.
16. Yang Dali L. Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China / L. Yang Dali – Stanford, CA: Stanford Univ. Press. 2003. 432 p.
17. Xiao W. Freedom of Information Reform in China: Information Flow Analysis / W. Xiao // International Review of Administrative Sciences. 2013. V. 79. P. 790–808.
7. Abrahamson E. Management Fashion / E. Abrahamson // Academy of Management Review, 1996. Vol. 21, № 1, P. 254–85.
8. Bell D.A. Reconciling Socialism and Confucianism?: Reviving Tradition in China / D.A. Bell // Dissent, 2010. Vol. 57, № 1. P. 91–99.
9. Benders J.K. What's in Fashion? Interpretative Viability and Management Fashions / J. Benders, K. Van Veen // Organization, 2001. Vol. 8, № 1, P. 33–53.
10. Christensen T. Administrative Reform in China's Central Government – How Much «Learning from the West»? / T. Christensen, D. Lisheng, M. Painter // International Review of Administrative Sciences. 2008. Vol. 74(3). P. 351–371.
11. Kluver R. The Architecture of Control: a Chinese Strategy for E-Governance / R. Kluver // Journal of Public Policy. 2005. V. 25. № 1. P. 75–97.
12. Lianjie M. E-Government in China: Bringing Economic Development Through Administrative Reform / M. Lianjie, J. Chung, S. Thorson // Government Information Quarterly. 2005. Vol. 22. P. 20–37.
13. Liou K.T. E-Government Development and China's Administrative Reform / K.T. Liou // International Journal of Public Administration. 2007. Vol. 31 (1). P. 76–95.
14. UN Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2014: UN, 2014. 160 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (дата обращения: 20.10.14).
15. Westney D.E. Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns in Meiji Japan / D.E. Westney – Cambridge, MA: Harvard Univ. Press. 2000. 268 p.
16. Yang Dali L. Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China / L. Yang Dali – Stanford, CA: Stanford Univ. Press. 2003. 432 p.
17. Xiao W. Freedom of Information Reform in China: Information Flow Analysis / W. Xiao // International Review of Administrative Sciences. 2013. V. 79. P. 790–808.
1. Vasil'ev L.S. Istoriya religij Vostoka / L.S. Vasil'ev – M.: Knizhnyj dom Universitet, 2004. – 704 s.
2. Vorob'ev M.V. Yaponiya v III–VII vekax / M.V. Vorob'ev – M.: Nauka, 1980. – 334 s.
3. Lan'kov A.N. Modernizaciya v Vostochnoj Azii [E'lektronnyj resurs] / A.N. Lankov // «Polit.ru», 4 fevralya 2010 g. URL: <http://polit.ru/article/2010/03/11/lankov/> (data obrashheniya: 20.10.14).
4. Rybakov V.M. Tanskaya byurokратиya. Chast' 1: Genezis i struktura / V.M. Rybakov – Sankt-Peterburg: Peterburgskoe vostokovedenie, 2009. – 512 s.
5. Traxtenberg A.D. E'lektronnoe pravitel'stvo: sostoitsya li «izobretenie gosudarstva zanovo»? / A.D. Traxtenberg // Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossijskoj akademii nauk. Vyp. 11. Ekaterinburg: UrO RAN, 2012. – S. 285–297.
6. Chun'yan' V. E'tapy i sodержanie transformacii apparata gosudarstvennoj vlasti Kitaya / V. Chunchyan' // Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. 2010. № 2 (77). – S. 38–49.

## SOFT POWER AS A MANIFESTATION OF «ADMINISTRATIVE MODE» (USING THE EXAMPLE OF CHINA E-GOVERNMENT)

Dyakova Elena Grigorjevna,

leading researcher,  
Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,  
Doctor of Political Sciences  
Yekaterinburg, Russia,  
E-mail: [gf-urfo@bk.ru](mailto:gf-urfo@bk.ru)

### Annotation

The article of Elena Dyakova «Soft power as a manifestation of the «administrative mode» (using the example of China e-government)» is devoted to the analysis of the borrowing of management innovations. Global fashion management has obvious characteristics of «soft power». Its impact is limited as it is used for rhetorical justification of local situational decisions.

### Key words:

soft power, fashion management, e-government.