**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**ИМ. М.В. ЛОМОНОСОВА**

**ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**КАФЕДРА ПОЛИТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА**

Дипломная работа

**МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ**

**ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

**АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ**

**В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ**

Студентки V курса Викторовой З.С.

**Научный руководитель:**

Соловьев А.И.

д. п.н., профессор

МОСКВА

2006

СОДЕРЖАНИЕ

[ВВЕДЕНИЕ 3](#_Toc133647166)

[I. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО В ПЕРИОД ПЕРЕХОДА К ИНФОРМАЦИОННОМУ ОБЩЕСТВУ 14](#_Toc133647167)

[1. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО КАК НОВАЯ ПАРАДИГМА ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ 14](#_Toc133647168)

[2. ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОЛИТИКО-КОММУНИКАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА 16](#_Toc133647169)

[3. ОСОБЕННОСТИ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ 23](#_Toc133647170)

[II. ИНФОРМАЦИОННЫЕ УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ КАК ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЕКТА ПРАВЯЩЕГО РЕЖИМА 27](#_Toc133647171)

[1. ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЙ И ТЕХНОКРАТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ 27](#_Toc133647172)

[2. ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ДИСКУРС АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ: 1990 г. ПО НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ 29](#_Toc133647173)

[III. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ 42](#_Toc133647174)

[1. СУЩЕСТВУЮЩЕЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ 42](#_Toc133647175)

[2. МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ 51](#_Toc133647176)

[2.1. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ И ПОДДЕРЖАНИЮ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОГО ДИСКУРСА ВОКРУГ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ 61](#_Toc133647177)

[2.2. ИНСТРУМЕНТЫ ПО ОПЕРАТИВНОМУ ИНФОРМАЦИОННОМУ СОПРОВОЖДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ 80](#_Toc133647178)

[2.3. МЕХАНИЗМЫ АНТИКРИЗИСНОЙ КОММУНИКАЦИИ 86](#_Toc133647179)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 89](#_Toc133647180)

[СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 92](#_Toc133647181)

[ПРИЛОЖЕНИЯ 99](#_Toc133647182)

# ВВЕДЕНИЕ

Конец XX – начало XXI века связан с качественными трансформациями во всех сферах общественной жизни, глубина и интенсивность которых позволяют говорить о начавшемся переходе к информационному обществу. Те изменения, которые произошли и до сих пор происходят в политике – сфере, которая может выступать в качестве своеобразной "лакмусовой бумажки" для диагностики качества происходящих трансформаций, - наглядно свидетельствуют о смене парадигмы общественного развития.

Появление в ходе индустриальной эпохи массового (читай - неконсолидированного, релятивного) политического контрагента государства в условиях динамичного развития и совершенствования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в конечном итоге привело к размыванию групповой самоидентификации. Формирование в политическом пространстве отношений "свободной индивидуальности"[[1]](#footnote-1), выдвижение гражданами индивидуальных и одновременно высоких требований к власти не могло не спровоцировать изменения в организации системы управления. В 70 - 80-е гг. XX века неспособность государственной политики именно в той ее части, которая была связана с оказанием гражданам услуг, вызвала волну разочарования, вылившуюся в переформатирование системы управления в соответствии с принципами "нового государственного менеджмента". С организационной точки зрения основной акцент был сделан на структурное разделение органов в соответствии с двумя ключевыми функциями управления: формирование государственной политики и оказание услуг населению с одновременным повышением компетентности выполнения данных функций. Как альтернатива отношениям соподчиненности в рамках бюрократической иерархии рассматривались сетевые формы организации взаимодействия, основанные на договорных отношениях и принципе субсидиарности.

Усиление позиций "нового государственного менеджмента" отнюдь не случайно: данная концепция, предлагающая клиентский формат отношений между гражданами и государственными институтами, основанная на приватизации многих направлений деятельности общественного сектора и рыночной оценке тех функций, которые остаются в пределах компетенции государственных структур, представляла собой инструмент, который на тот момент мог помочь адекватно ответить на возросшие требования граждан[[2]](#footnote-2).

Размывание групповой самоидентификации, возникновение ситуации мультипарадигмальности ориентаций в общественно-политическом дискурсе, кроме того, привело к маргинализации такого инструмента обеспечения взаимодействия между властью и обществом, как идеология. На место идеологических матриц пришли информативные сообщения, а место идеологов заняли когнитарии - те, кто не претендует на расколдовывание смысла власти и формулирование доктринальных схем действительности, а реально способен сформировать и поддержать оперативную коммуникацию населения с властью[[3]](#footnote-3). Идеологический формат, характеризующийся ригидностью и концептуальной жесткостью, в условиях динамизма социально-политических взаимосвязей не только оказывается не в состоянии обеспечить соответствующее взаимодействие. Вследствие сужения пространства политической проблематики идеологический метакод становится чрезмерным и нефункциональным: для поддержания баланса отношений между властью и обществом в новых условиях достаточно спорадических коммуникаций, сфокусированных на конкретных властно-значимых интересах.

Безусловно, постановка стратегических целей остается в списке задач, требующих решения со стороны политической элиты. Однако сегодня подобные задачи носят более прикладной характер, а круг лиц, вовлеченных в подобный род деятельности, значительно сужается и трансформируется в их профессиональную функцию. Обеспечение информационных контактов государства и общества, удовлетворение индивидуализированных информационных запросов граждан – становятся сутью политики, ее предпосылкой и необходимым основанием.

Одновременно, распространение явлений "демократического конформизма" в сочетании с повышением компетентности управляющего слоя, характерных для развитых демократических стран во второй половине XX века, поставило перед государством задачу стимулирования политической вовлеченности граждан. В условиях индивидуализированного отношения к политическим процессам и событиям, в высшей степени субъективного прочтения политических месседжей основанием такой вовлеченности может стать только конкретный политический проект, затрагивающий те или иные интересы общественности и требующий продвижения, соответствующего принципам инфотейнмента[[4]](#footnote-4). Соответственно, меняются способы организации политического дискурса: на первый план выходит политическая рекламистика, заключающая в себе систему маркетинговых принципов формирования информационно-коммуникационного пространства.

Высокие темпы информационно-коммуникационного обмена, затрудняющие формирование смыслосодержащих социальных реакций, в сочетании с постоянным развитием и совершенствованием возможностей цифрового моделирования образов, обусловили ситуацию замещения политической реальности реальностью медийной. Доминирование в информационном пространстве виртуальных образов (симулякров[[5]](#footnote-5)), превращение имиджа в центральную категорию политического процесса создают оптимальную среду для поддержания минимального, но достаточного для осуществления властных полномочий инфобаланса между государством и обществом, являющегося основой легитимации и стабилизации политических отношений.

Естественно, что в подобных условиях трансформируется роль медиаторов, транслирующих сообщения. За счет появления и развития компьютеров, кабельного телевидения, спутниковых и стекловолоконных систем ("технотелемедиумов"[[6]](#footnote-6)), дополнивших классические электронные средства передачи информации (радио, телевидение, телефон) повысилась адекватность средств трансляции сообщений тем требованиям, которые выдвигает необходимость установления коммуникации с массовым субъектом. Так, по мнению М. Маклюэна, выдвинувшего концепцию "глобальной деревни", "земной шар, связанный электричеством, не больше деревни"[[7]](#footnote-7), то есть именно электронные средства массовой информации позволяют установить индивидуализированный информационный обмен с атомизированными индивидами массового политического субъекта.

Однако трансформация роли медиаторов характеризуется не только и даже не столько подобными "функциональными" аспектами их деятельности. В условиях становления политической рекламистики и развития имиджевых технологий именно СМИ способны форматировать и даже формировать повестку дня правящей элиты за счет проблематизации и тематизации контактов населения с властью.

Количество социальных источников коммуникации также умножается за счет потребителей информации, которые в условиях доминирования ценностных, а не идеологических ориентаций в общественно-политическом пространстве выступают не только в качестве реципиентов и интерпретаторов, но и источников коммуникации. Как следствие, у властвующей элиты возникает необходимость целенаправленного формирования собственной информационной вертикали, создания вокруг себя благоприятного общественно-политического дискурса, использования механизмов антикризисной коммуникации, выполняющих превентивную и нейтрализующую функции по отношению к оппозиционным инфопотокам.

Другими словами, политическое пространство начинает формироваться под воздействием отношений, возникающих между центрами информационного взаимодействия, на первый план постепенно выходит медиалогика властных диспозиций, а саму форму организации власти можно охарактеризовать как медиакратию, в основе которой лежит принцип оперативного и в то же время эпизодического установления коммуникаций между элитой и неэлитой в отношении властно значимых политических проектов.

Безусловно, такой политический проект, как административная реформа, относится к категории властно значимых. Для любого государства, и Россия здесь не исключение, административная реформа является особо важным шагом, поскольку она фактически заключается в изменении ключевого компонента системы принятия решений – исполнительных органов власти. В России преобразования в политико-административной сфере приобретают еще более принципиальное значение, поскольку их реализация связана с изменением культурной матрицы в среде государственного управления и осуществления властных полномочий. Соответственно, чрезмерное увлечение администрированием, уделение недостаточного внимания формированию благоприятного общественно-политического дискурса вокруг административной реформы можно справедливо рассматривать в качестве одной из основных причин относительного неуспеха данного политического проекта[[8]](#footnote-8).

Очевидно, что в условиях проведения "реформы реформ"[[9]](#footnote-9) опорной точкой российского общественно-политического дискурса сегодня должен стать именно имидж административной реформы. Причем, результаты усилий по его формированию, вполне очевидно, будут многоаспектными и разноуровневыми.

Так, на макроуровне формирование общественно-политического дискурса вокруг административной реформы, а если быть точнее – ее погружение в существующий сегодня общественно-политический дискурс может стать инструментом продвижения национальных экономических целей и усиления морально-политического влияния. Это обусловлено тем фактом, что административная реформа, по сравнению с другими государственными преобразованиями, наиболее тесным образом связана с имиджем власти и государства в целом. К примеру, в "Отчете о глобальной конкурентоспособности" за 2005 – 2006 гг. (The Global Competitiveness Report) Всемирного экономического форума Россия опустилась с 70-й на 75-ю строчку рейтинга по сравнению с прошлогодним "Отчетом". Причем, слабость ее позиций обусловлена низкими показателями именно по субиндексу эффективности общественных институтов[[10]](#footnote-10).

На мезоуровне имидж административной реформы неразрывно связан с вопросом о легитимности режима. Невнимание к обеспечению общественной поддержки преобразований в политико-административной сфере отражается на таких интегрированных показателях, как доверие населения к тем или иным институтам политико-административного управления. Так, в ходе опроса, проводившегося исследовательским холдингом "ROMIR Monitoring" в декабре 2003 г., было выяснено, что Президенту доверяют менее половины населения страны (34%), правительству – 8%, на втором месте с минимальным отрывом - так называемый кандидат "против всех" ("не доверяю никому") - 33%[[11]](#footnote-11).

Осуществление комплекса действий по формированию положительного восприятия административной реформы также преследует воспитательные цели. Работа по данному направлению связана с преодолением традиций, действующих как в обществе, так и в самом государственном аппарате и связанных с практикой применения административного ресурса в ущерб информационной работе с основными контрагентами государства. Вследствие этого гражданская миссия имиджа административной реформы связана с претензией на изменение стиля работы аппарата государственного управления по направлению к открытому, действительно публичному государственному управлению.

На микроуровне имидж административной реформы выполняет, прежде всего, корректирующую функцию. Имидж, играющий роль сигнала, который аттестует политику режима в том отношении, насколько цели, заявленные в реформе, необходимы для населения, позволяет видоизменять, повышать адекватность повестки дня в соответствии с потребностями общества. На сегодняшний день, как показывают результаты опросов общественного мнения, административная реформа рассматривается населением как наименее понятная из всех реформ: подавляющее большинство не представляет, каких результатов можно от нее ожидать. При этом результаты опросов Социологического центра Российской академии государственной службы при Президенте РФ (РАГС), проведенных в октябре 2003 г., свидетельствуют, что 21,9% населения считают, что смысл проводимой в стране административной реформы заключается в "реформе ради реформы", 17,5% - в реализации интересов самой власти и государственного аппарата[[12]](#footnote-12). В ходе опроса, проведенного на базе саll-центра "Горячие линии" группы компаний "Imageland" в марте 2004 г., было выяснено, что на сегодняшний день преобладают негативные ожидания в отношении органов власти: по мнению 41% опрошенных, коррупция сохранится в прежних или больших объемах, 14% считают, что численность чиновников будет расти и дальше[[13]](#footnote-13). Более того, 46% населения считают, что сегодня чиновники федеральных органов исполнительной власти работают хуже, чем 20 лет назад, в советское время[[14]](#footnote-14). Другими словами, основные цели, заявленные в реформе, изначально подвергаются сомнению со стороны общественности.

Важно, что подобные настроения препятствуют кадровому омоложению государственного аппарата, привлечению в его ряды лиц, обладающих прогрессивными знаниями и навыками в сфере управления, что, по сути, превращает сложившуюся ситуацию в замкнутый круг.

Кроме того, функция имиджа административной реформы на микроуровне заключается в распространении знаний. Так, практика показывает, что сопротивление реформам в целом и административной реформе в частности со стороны работников аппарата государственного управления часто связано с низким уровнем их информированности о существе проводимых мероприятий, отсутствием вследствие этого возможности увидеть перспективы изменений и осознать собственное место и роль в этом процессе. Нейтрализация подобного сопротивления, очевидно, многократно повышает шансы на успешную реализацию планируемых преобразований.

Таким образом, на сегодняшний день можно говорить о важности и актуальности проблемы информационного обеспечения административной реформы в России. Без соответствующей работы в общественно-политическом дискурсе, складывающемся вокруг административной реформы, данный политический проект просто не может быть успешно реализован, а поставленные цели достигнуты.

Степень научной разработанности темы

Исследованиям самого широкого круга изменений, характерных для общественной системы в условиях перехода к информационному обществу, посвящен ряд научных исследований таких авторов, как Д. Белл, Дж. Гэлбрейт, М. Маклюэн, А. Тоффлер, Й. Масуда, А. Турен, Э. Гидденс, М. Ильин, В Иноземцев, И. Мелюхин и др.. Модели и структуры публичного управления в новую эпоху описываются в работах М. Кастельса, Л. Гроссмана, Ю. Хабермаса, Р. Родеса, Р. Даля, Л. Сморгунова, А. Шадрина, А. Павроза, М. Анохина, М. Чучкевича, В. Дрожжина. Культурологический подход разрабатывается М. Назаровым, В. Полищук, И. Семененко, А. Войскунским, Д. Авдиенко. Политологический взгляд – изучение влияния начавшихся во второй половине XX века трансформаций на политический процесс и общественно-политическую систему – характерен для таких авторов, как В. Райнике, А. Соловьев, И. Морозов, Д. Березняков, С. Туронок, А. Шадрин, С. Пшизова, В. Зорин, Д. Песков, М. Жеребкин, Л. Землянова, А. Кулинченко. Государственная информационная политика в современном общественно-политическом дискурсе является центральной темой работ Ю. Нисневича, В. Анниковой, А. Балытникова, А. Агапова, О. Гаврилова, О. Кедровского, И. Андреевой.

Проблеме административной реформы в широком плане, то есть с точки зрения ее осуществления в рамках новой парадигмы общественного развития, посвящены работы В. Лобанова, О. Шаброва, В. Белова, М. Делягина, В. Самойленко, Ю. Дмитриева, С. Коровиной, В. Бакушева, А. Кочегура, В. Безносикова. Отдельно вопросами реформирования государственной службы с акцентом на проблематике взаимоотношений государственной службы с гражданским обществом, моделях взаимодействия политической и административной власти занимаются Э. Пейдж, Р. Денхарт, В. Комаровский, А. Оболонский, В. Котельникова, Л. Тимофеева, Г. Атаманчук, Л. Окуньков, Ю. Тихомиров.

Технократические аспекты административной реформы широко освещаются в публикациях Я. Кузьминова, М. Дмитриева, М. Хазина, В. Мау, Н. Парисона, Ю. Кузнецова, В. Радаева, А. Чуклинова, М. Краснова, Г. Сатарова, А. Медушевского.

Несмотря на достаточно большой объем литературы, посвященной как общественно-политическому дискурсу в условиях начавшегося перехода к информационному обществу, так и различным аспектам административной реформы, проводящейся в России, относительно неразработанными и требующими решения остаются вопросы, связанные с комплексным рассмотрением осуществляемых преобразований. Синкретичный подход к исследованию административной реформы в современном российском государстве, учитывающий условия, выдвигаемые современной парадигмой общественного развития, позволит выявить те слабые места, которые препятствуют успешной реализации данной инициативы, и, как следствие, разработать план действий по их устранению. В данной работе как раз и была сделана попытка использования данного подхода.

Цель работы

Целью работы является теоретическое описание механизмов и технологий инструментов информационного обеспечения административной реформы в России.

Достижение поставленной цели работы предполагает решение следующих задач:

* + рассмотреть особенности социально-политического пространства в условиях перехода к информационному обществу;
  + обосновать необходимость налаживания общественно-политического дискурса в соответствии с требованиями новой парадигмы общественного развития;
  + определить особенности, возможности и ограничения информационной политики России в современных условиях;
  + выявить характер информационного освещения российской административной реформы в современном общественно-политическом дискурсе;;
  + определить слабые места, препятствующие успешной реализации административной реформы и достижению заявленных реформой целей.

Объект и предмет работы

Объектом настоящей работы является информационно-политическое пространство формирования и реализации административной реформы в России в современных условиях. Предметом исследования выступают информационные механизмы и технологии сопровождения административной реформы и обеспечения заявленных ею целей.

Теоретико-методологическая база работы

Теоретической и методологической основой работы послужили работы отечественных и зарубежных исследователей, нормативно-правовые акты, публикации в российских и зарубежных СМИ, материалы организаций, вовлеченных в процесс экспертного и аналитического обслуживания административной реформы, а также данные социологических исследований. Разработка системы механизмов и технологий информационного обеспечения административной реформы было основано на изучение опыта аналогичных информационных кампаний в ряде других государств (Великобритания, США, Франция, Новая Зеландия).

В процессе работы были использованы сравнительный, аналитический, исторический и правовой методы работы с изучаемым материалом.

Положения, выносимые на защиту:

* 1. Современное политическое пространство начинает формироваться под воздействием медиалогики властных отношений, а сама форма организации власти трансформируется в медиаявление, предпосылкой, основанием и сутью которого выступают спорадические коммуникации между государством и обществом, достаточные для осуществления властных полномочий и легитимации политических отношений.
  2. В условиях медиатизации политического пространства при реализации ключевых политических проектов важнейшим фактором успеха выступает способность сформировать общественно-политический дискурс в отношении данного проекта. Одновременно критичным фактором остается обеспечение баланса сил в информационном поле, что требует от властных институтов выстраивания четкой и продуманной политики в информационной среде.
  3. Специфика положения России (наряду со странами "третьей волны" демократизации) заключается в том, что развитие демократических порядков происходит одновременно с процессом медиатизации политики. По причине отсутствия в подобных – переходных - обществах исторических традиций, характерных для западных стран, сегодня задача поддержания общественно-политического дискурса вокруг основных властно значимых проектов обуславливается необходимостью не только реализации того или иного проекта властвующей элиты, но и движения всего государства по пути общественного развития.
  4. На сегодняшний день российская властвующая элита находится на этапе осознания важности своего присутствия в информационном пространстве. Однако деятельность по расширению государственного присутствия в общественно-политическом дискурсе разворачивается только в одном из направлений: идет создание нормативной, институциональной, социальной инфраструктуры – среды для проведения государством политики на информационной арене. Гораздо более важная задача - реализация потенциала созданной инфраструктуры путем непосредственных действий в информационном пространстве, использование коммуникационного – корректирующего – потенциала информационной политики – до сих пор остается не решенной.
  5. Информационное сопровождение административной реформы осуществляется спорадически, информация относительно различных аспектов реформирования, появляющаяся в публичном дискурсе, не является продуктом целенаправленной деятельности государства в информационно-коммуникационном пространстве. Это свидетельствует о том, что, во-первых, не разработана стратегия информационного сопровождения мероприятий и результатов реформы, во-вторых, - отсутствует практика оперативного установления коммуникаций по отдельным вопросам, связанным с проведением преобразований в политико-административной сфере. Как результат - информационное пространство зашумлено критической информацией об административной реформе, что негативным образом сказывается на восприятии государственных органов и системы государственного управления в целом среди общественности, причем, как на национальном, так и на международном уровне.
  6. Также на защиту выносится система мероприятий по информационному обеспечению административной реформы.

Структура работы

Работа состоит введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений. В первой главе изучаются и систематизируются особенности социально-политического пространства в условиях перехода к информационному обществу, на основании чего делается вывод о необходимости информационного сопровождения такого политического проекта, как административная реформа. Вторая глава посвящена рассмотрению административной реформы с инструментальной точки зрения: исследуются ограничения, связанные с административной реформой, а также необходимые условия ее реализации как политического проекта правящего режима. В третьей главе приводится система мероприятий по информационному обеспечению административной реформы, а также даются некоторые рекомендации.

Отдельные положения данной работы могут быть использованы на практике для решения некоторых вопросов при разработке плана информационного обеспечения административной реформы.

# I. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО В ПЕРИОД ПЕРЕХОДА К ИНФОРМАЦИОННОМУ ОБЩЕСТВУ

## 1. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО КАК НОВАЯ ПАРАДИГМА ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Интенсивное развитие и распространение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) во второй половине XX века, с одной стороны, можно было бы рассматривать как очередной этап научно-технического прогресса, ключевым моментом которого, по мнению многих авторов, явилось возникновение в 70-х гг. XX столетия цифровой формы передачи информации. Однако особенность данного этапа состоит в том, что вместе с развитием технических средств и информационно-коммуникационных процессов происходит качественная трансформация социально-политического пространства. Именно эта качественная трансформация и позволяет говорить о смене парадигмы индустриального общества концепцией общества постиндустриального, основу которой заложили Р. Дарендорф, Д. Белл, Дж. Гэлбрейт, А. Тоффлер, Й. Масуда, А. Турен и др..

Первоначально постиндустриальное общество рассматривалось с точки зрения изменения организации трудовой деятельности, трансформации структуры экономики, в которой доминирующую роль начала играть сфера услуг, науки, образования, культуры – в целом, "сервисные" отрасли. Однако уже в 70-80-е гг. XX века произошел некоторый поворот в понимании постиндустриального общества: в центре внимания оказались ИКТ, которые как раз и стали рассматриваться как источник не только подобных структурных сдвигов и трансформаций, но и политического пространства[[15]](#footnote-15). Технотелемедиумы не только расширили возможности передачи информации, снизили ее стоимость и устранили влияние хронологических и топологических факторов на возможности установления коммуникаций, но и привели к трансформации содержания информационных потоков и приобретению информацией статуса важнейшего ресурса и капитала во всех видах человеческой деятельности. Осмысление изменения роли информации в жизни социума как раз и привело к постулированию концепции информационного общества.

Что касается самого термина "информационное общество", появившегося в середине 70-х гг. XX века, то до сегодняшнего дня в научном сообществе существуют разные точки зрения относительно его автора. Часть исследователей полагают, что впервые термин "информационное общество" был употреблен американским экономистом Ф. Машлупом ("Производство и распространение знания в Соединенных Штатах", 1962 г.). Действительно, Ф. Машлуп был одним из первых, кто исследовал информационный сектор экономики на примере США, однако, свое исследование он формулировал в терминах "индустрии знаний". В связи с этим большинство авторов все-таки склоняются к той точке зрения, что автором термина "информационное общество" является профессор Токийского технологического института Ю. Хаяши. Это тем более правоверно, поскольку широкое распространение данное понятие получило в докладах, представленных японскому правительству рядом организаций[[16]](#footnote-16).

При этом следует отметить, что отсутствует единое мнение по поводу названия новой парадигмы общественного развития. Так, наряду с термином "информационное общество" используются такие понятия, как "постбуржуазное общество" (Дж. Лихтхайм), "постисторическое общество" (Р. Сейденберг), "технотронное общество" (З. Бжезинский), "сверхиндустриальная цивилизация" (А. Тоффлер), "постэкономическое общество" (Г. Кан), "научное общество" (М. Понятовский), "постнефтяное общество" (Р. Барнет), "телематическое общество" (Д. Мартин) и т.д.. М Кастельс, подчеркивая тот факт, что информация и обмен информацией имели критическую важность на протяжении всей истории общества, предложил термин "информациальное общество" (informational society), в рамках которого генерирование, обработка и передача информации являются фундаментальными источниками производительности и власти[[17]](#footnote-17).

Тем не менее, самыми распространенными понятиями, описывающими новый этап развития общества, остаются "постиндустриальное общество" и "информационное общество". По сути, данные термины являются очень близкими, если не идентичными, поскольку постиндустриальное общество по определению является информационным. В этом плане понятие "информационное общество" конкретнее, однако, оно несколько абсолютизирует технологическую составляющую, нивелируя, к примеру, факторы социокультурного характера. В связи с этим более корректным представляется предложенное рядом исследователей понятие "инфо-коммуникационное общество", которое не только точнее отражает специфику новой парадигмы общественного развития, но и является более инструментальным в том плане, что позволяет рассмотреть трансформационные процессы в технологической, экономической, политической и социальной сферах во взаимосвязи и взаимозависимости.

Необходимо отметить, что ряд исследователей (Э. Гидденс, У. Бек) отрицают предлагаемую парадигматику, рассматривая происходящие в современном обществе трансформации как специфическое развитие общества модерна. Другие (С. Коннор, Б. Смарт, Е. Гелнер, М. Ильин, В. Иноземцев) – полагают, что концепция постмодерна в принципе "не способна описать социальные движения нашего времени", а инициативы по ее развитию ведут по "дороге безудержной социальной демагогии" и "жонглирования понятиями"[[18]](#footnote-18).

Тем не менее, трансформации, произошедшие в политическом пространстве, которое выступает в качестве самой подходящей для демонстрации глубины начавшихся изменений сферы общественной жизни, свидетельствуют если не об окончательном, то, по крайней мере, стартовавшем переходе к новой парадигме общественного развития.

## 2. ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОЛИТИКО-КОММУНИКАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Переход к информационному обществу, основанному на интенсивном развитии и постоянном совершенствовании ИКТ, объективно приводит к качественной перестройке не только институционального дизайна власти и общества, но и характера взаимоотношений между ними. Выдвижение на политическую арену массового политического контрагента государства, явившееся результатом развития индустриальной эпохи, в конечном итоге вылилось в размывание групповой самоидентификации и доминированию в общественно-политическом дискурсе индивидуальных причин вступления в контакт с властью. На смену групповым – рациональным - интересам пришли ценностные ориентации человека в политическом пространстве, что не могло не отразиться на восприятии индивидом государства и спровоцировать изменения в морфологии властных отношений. Если в предыдущую эпоху политика рассматривалась как универсальный регулятор общественных отношений, если раньше право государства на легитимное насилие было абсолютным, то сегодня, сохраняя значение символа власти, государство перестает рассматриваться как единственный инструмент реализации личных интересов и начинает восприниматься как партнер, взаимодействие с которым осуществляется на условиях соблюдения взаимных требований. В условиях распространения настроений "демократического конформизма", характерных для развитых западных стран, эти требования помимо того, что стали носить индивидуальный характер, приобрели несколько иной уровень, потребовавший изменения стиля работы государственных институтов. Развитие идей "нового государственного менеджмента" и их реализация на практике, заключающаяся в повышении эффективности управления в рамках клиентской модели взаимоотношений, стало ответом государства на возросшие требования граждан. Показательно, что в этих условиях государство начало сознательно стремится к изменению формата отношений с общественностью, что подтверждается широким развитием и внедрением идей электронного правительства. Так, по данным ежегодного глобального исследования состояния электронных правительств в странах мира "Global E-Government, 2003", предпринятого Центром общественной политики Брауновского университета, правительства большинства государств используют Web-сайты и Интернет не только для обеспечения информацией своих граждан, но и предоставления им необходимых услуг[[19]](#footnote-19).

Характерная для современного периода эрозия традиционно политических вопросов, вытеснение таких проблем, как права человека, защита личности от необоснованного государственного вмешательства, обеспечение необходимых социально-экономических стандартов и проч., из системы властеотношений, наполнение ее проблемами, требующими для своего решения использования инструментария неполитического характера, - эти тенденции также свидетельствуют о трансформации регулирующих функций политики. С другой стороны, в условиях новых кризисов, имманентно присущих современному этапу общественного развития (международный терроризм, экологическая катастрофа, демографический кризис, усложнение межэтнических конфликтов, рост глобального неравенства и т.д.), сужение использования политических механизмов способствует повышению рисковости управленческой системы. Так, к примеру, М. Маклюэн подчеркивает, что основными характеристиками современного мира становятся нестабильность и потенциальная взрывоопасность[[20]](#footnote-20).

Естественно, что подобная ситуация требует качественно иных стабилизаторов общественно-политической системы, учитывающих невозможность использования групповых метакодов при осуществлении политического влияния. В условиях массовизации общества такой инструмент легитимации, как идеология, основанная на групповой самоидентификации, теряет не просто свою эффективность, но и в целом функциональность. Сформировавшись как ответ на потребность в формулировании "картины мира", в концептуальной форме отображающей интересы той или иной социальной группы, подобный формат взаимодействия оказывается не способен поддерживать дискурс между властью и ее массовым - атомизированным - контрагентом. Ригидность идеологической матрицы, не срабатывающей в условиях индивидуализированного, коллажного восприятия событий и процессов, имеющих место в системе властеотношений, и стремительного усложнения системы источников их смыслов и значений, предопределила маргинализацию данного механизма легитимации политических акторов и институтов.

При этом стоит отметить, что, по мнению многих авторов, идеология, возможно, сохранит свое значение в отдельных сегментах системы властеотношений. Так, по мнению Д. Березнякова, сегодня она превращается во внутриэлитную коммуникацию, включая язык внешней политики, что некоторым образом повторяет эпоху Средневековья, где печатное слово и рационально-теологический дискурс относились к субкультуре интеллектуалов, тогда как широкие массы использовали в основном фольклорно-мифологические модели культуры[[21]](#footnote-21). В любом случае, очевидно, что возможности идеологического формата по влиянию на общественное мнение в современном мире стремительно сужаются, уступая место спорадическим контактам по линии "элита – массы" в отношении властно-значимых проектов, затрагивающих те или иные индивидуальные интересы граждан.

Одновременно с изменением характера взаимодействия государства с обществом меняются и формы этого взаимодействия. Необходимость установления оперативных коммуникаций с атомизированным массовым политическим субъектом в условиях культурного плюрализма размывающим монополию власти на формирование смыслов и значений, предопределила повышение роли СМИ в целом и технотелемедиумов в частности – новейших электронных средств передачи информации, позволяющих установить контакт с каждым "электронным коттеджем"[[22]](#footnote-22).

Причем, учитывая распространение явлений "демократического конформизма" медиаторам была фактически передана функция стимулирования политической активности граждан за счет использования механизмов и технологий, делающих сферу политики более доступной, понятной и привлекательной для общественности. Решение этой задачи связано с возникновением такого коммуникационного феномена, как инфотенйнмент, когда на смену "жестких" новостей приходит развлекательная (легкая) информация. Соответственно, меняются сами способы организации дискурса: инструментами коммуникации становятся информационные поводы, связанные с конкретным контекстом, и политическая рекламистика - система маркетинговых принципов формирования информационно-коммуникационного пространства.

Интенсивность информационно-коммуникационного обмена, затрудняющая формирование смыслосодержащих социальных реакций, в сочетании с постоянным развитием и совершенствованием возможностей цифрового моделирования образов, обусловили ситуацию замещения политической реальности медиапространством, демиургом которого выступает сам человек и которое остается виртуальным лишь по отношению к породившей его действительности. Центральным элементом в такой гиперреальности выступает имидж – симулякр, "синтетическая харизма"[[23]](#footnote-23), сознательно конструируемая в общественно-политическом дискурсе.

Принципиальная характеристика имиджа как нового механизма установления контактов между властью и обществом заключается в том, что, с одной стороны, он обеспечивает трансляцию позиции коммуникатора, а с другой, реципиент остается свободен в прочтении данного месседжа. Соответственно, подобный виртуальный семиотический концепт, сохраняя свободу ориентации индивидов в политическом пространстве и обеспечивая поддержание минимально необходимого инфобаланса и коммуникационного обмена между государством и обществом, становится новым механизмом легитимации власти в массовой политической культуре постиндустриальной эпохи. Причем, имидж полностью соответствует принципам инфотейнмента: являясь, по терминологии Р. Барта, энкратическим явлением, то есть явлением, обращенным к дотеоретическому массовому сознанию (доксе), которое представляет собой совокупность повседневных представлений, через механизмы опосредования в СМИ имидж выставляет подобные представления о политике в качестве "естественных"[[24]](#footnote-24), то есть простых, понятных и привлекательных для общества.

Очевидно, что в ситуации медиатизированности общественно-политического дискурса существенно возрастает значение медиаторов, транслирующих сообщения. В условиях становления политической рекламистики и развития имиджевых технологий в сочетании с совершенствованием технических возможностей каналов трансляции информации именно СМИ становятся важнейшим инструментом влияния, что обусловлено их способностью форматировать и даже формировать повестку дня правящей элиты за счет проблематизации и тематизации контактов населения с властью.

Другими словами, политическое пространство начинает формироваться в результате отношений между центрами информационного взаимодействия, что позволяет говорить о новой форме организации - медиакратии, в основе которой лежит принцип эпизодического установления коммуникаций между государством и массовым политическим субъектом, сфокусированных на властно значимых проектах.

Некоторые исследователи, останавливаясь на "популистской" точке зрения[[25]](#footnote-25) говорят о том, что за счет появления механизмов, создающих условия для более интенсивного участия граждан в политической жизни (медиа-опросы, Интернет-голосование и т.д.), логическим завершением современного этапа общественного развития может стать "передовое демократическое общество"[[26]](#footnote-26), плебисцитарная демократия, основанная на прямом участии граждан в политике.

Тем не менее, учитывая изложенные выше изменения в политико-коммуникационном пространстве, представляется обоснованным рассматривать подобные оценки и прогнозы как утопичные. Несмотря на то что сегодня мы действительно являемся свидетелями процесса эрозии функциональности традиционных институтов (политических партий, общественных движений, профсоюзов, гражданских ассоциаций и проч.), более объективной представляется оценка сторонников "коммунитаристской теории"[[27]](#footnote-27) и концепции "ускоренного развития плюрализма"[[28]](#footnote-28). Первые считают, что если у развития ИКТ и есть способность качественно видоизменить общественно-политическую систему, то только на горизонтальном уровне – между различными социальными группами, но не между обществом и государством. Те, кто придерживается концепции "ускоренного развития плюрализма" говорят о том, что технологии информационного общества "дробят" политическое пространство на самостоятельно действующие группы, менее зависящие от центров власти, вступающие в контакт с элитой в ходе борьбы за ресурсы и статусы. Действительно, учитывая распространение "демократического конформизма" в развитых странах и отсутствие соответствующих политических традиций в "новых демократиях", можно говорить о том, что формирование медиакратических порядков фактически обозначает временн*ы*е горизонты демократии, основанной на политической активности населения и систематической выборности элит. Более того, в условиях децентрализации власти, способствующей росту управленческих полномочий и возможностей местных сообществ, одновременно происходит своеобразное сжатие информационного пространства: основные потоки информации замыкают на себе формирующиеся в отдельных точках единого информационного сетевого пространства "информационно-властные узлы"[[29]](#footnote-29), представляющие собой центры принятия ключевых решений. Эти узлы исключают из глобальных сетей локальные сообщества, которые становятся функционально бесполезными, что в конечном итоге приводит к ситуации информационной асимметрии в мировом масштабе.

Безусловно, подобный политический прогноз относится к категории долгосрочных. Однако, использование новых мобилизационных возможностей традиционными институтами, возникновение виртуальных гражданских ассоциаций[[30]](#footnote-30) представляет собой, скорее, инерцию демократических традиций развитых западных стран.

В связи с этим особо следует отметить состояние политико-коммуникационного пространства переходных обществ, в которых становление демократических порядков происходит одновременно с процессом медиатизации политики. Взаимоналожение этих двух процессов приводит к одновременному существованию в общественно-политическом дискурсе подобных государств качественно разнородных элементов и механизмов. Так, в обществах подобного типа, в том числе и в России, рыночные способы производства информационных продуктов сочетаются с административными методами их распространения, что ведет к атомизации тех информационных полей, в которых данные методы коммуницирования доминируют. С другой стороны, наличие рыночных методов поддержания политического дискурса способствует расширению возможностей для производства информационных продуктов субъектами самых разных категорий, что в свою очередь снижает возможности по политическому контролю за информационным пространством и способствует еще большей атомизации тех информационных полей, в которых превалируют нерыночные методы распространения информации. Вследствие такой неоднородности в информационно-коммуникационном пространстве переходных обществ происходит постоянная борьба, в ходе которой все участники дискурса широко используют агрессивные технологии соперничества. Соответствующим образом складывается и политика СМИ, которые перестают выполнять такие значимые функции, как информирование, присвоение статуса социальным проблемам, опережающая диагностика, и концентрируют свои усилия на критике политических институтов и центров власти, что не может не вызывать реакции со стороны объектов критики – чаще всего в форме запретительной практики и информационных "репрессий".

В подобных условиях не только не складывается единый общеполитический вектор различных информационных структур, но и сами политические институты не в состоянии выстраивать стратегическую линию государственной информационной политики. Как правило, государственная информационная политика в переходных обществах сводится к проведению не скоординированных между собой единичных информационных актов, преследующих решение оперативных вопросов и не связанных со стратегическими общегосударственными целями.

Тем не менее, рассуждая о глубине и перспективах произошедших вследствие начавшегося перехода к информационному обществу изменений, нельзя отрицать самого факта этих трансформаций. Размывание статуса политики как универсального регулятора общественных отношений, превращение коммуникаций их технологически связующего элемента в суть политики, а информационных отношений – в механизм формирования власти свидетельствуют о наступлении эпохи медиакратии, в которой наличие четкой и продуманной политики в информационном поле станет важнейшим фактором успеха при реализации ключевых политических проектов. В таких условиях активность государства на информационной арене выступает в качестве системообразующего элемента функционирования властных институтов и важнейшего инструмента поддержания общественно-политического дискурса.

## 3. ОСОБЕННОСТИ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Под влиянием тенденций, характерных для современного этапа общественного развития, начались определенные изменения социально-политического пространства и в российском государстве. Как справедливо отмечает С. Пшизова, сегодня рекламные кампании становятся преобладающим средством ориентации в российском политическом пространстве, функционирующем по классическим законам рынка. Организации специалистов по продаже политических товаров, обеспечивающие как формирование и отслеживание политического спроса, так и предложение потребителям нужной информации, становятся чуть ли не главными действующими лицами современного политического процесса[[31]](#footnote-31).

Если в начале 1990-х гг. произошел отказ от проведения какой бы то ни было целенаправленной политики государства в информационной сфере, то в настоящее время можно наблюдать признаки того, что в России начинают осознаваться возможности информационного воздействия и потенциал государственной информационной политики как одного из важнейших направлений деятельности институтов власти и государственного управления.

Изменение отношения российских властных структур к возможностям политики в информационной сфере ярко прослеживается на примере взаимоотношений государства со СМИ. Если 1990-е гг. – это период дерегулирования, тотального отказа от государственной монополии в информационной среде, то сегодня на смену подобной практике приходит активное государственное регулирование как механизм формирования политики в отношении СМИ. Государство приступило к совершенствованию нормативно-правовой базы, пыталось установить новый формат взаимоотношений в противовес лоббистским методам давления. Так, внесенные в 2003 г. изменения и дополнения в ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации" №67-ФЗ от 12 июня 2002 г. свидетельствуют о попытке вывести институт СМИ за рамки политического процесса. Согласно закону, запрещена любая деятельность, способствующая созданию каких-либо преимуществ в "восприятии" гражданами либо кандидатов, либо политических партий[[32]](#footnote-32). Другими словами, СМИ могут быть обвинены в незаконной агитации, если чуть больше внимания уделяют одному из кандидатов. В развитие именно этих идей на федеральных телеканалах – впервые в мире – появились дебаты кандидатов не в прямом эфире, а в записи.

Одновременно начался процесс создания государственного сектора медиаотрасли: программная политика федеральных государственных СМИ ("Первый канал", "Россия", "Культура", "Спорт", "Радио России", "Маяк", "Голос России", информационных агентств ИТАР-ТАСС и РИА "Новости", Национальной информационной службы Страна.Ru, "Российской газеты" и проч.), СМИ "Газпром-Медиа" ("Итоги", "Известия", "НТВ", "ТНТ", "Эхо Москвы", "Relax FM" и др.), государственных региональных СМИ является частью национальной информационной политики.

Данный этап характеризуется не только изменением формата взаимоотношений государства со СМИ, но и расширением спектра вопросов политики государства в информационной сфере. Одобренная в октябре 1998 г. "Концепция государственной информационной политики" определила, что государственная информационная политика охватывает не только систему взаимоотношений государства со СМИ и процессы информатизации, но и такие глобальные направления, как:

* + формирование единого информационного пространства России;
  + вхождение России в мировое информационное пространство;
  + обеспечение информационной безопасности личности, общества и государства;
  + формирование демократически ориентированного массового сознания;
  + становление отрасли информационных услуг, расширение правового поля регулирования общественных отношений, в том числе связанных с получением, распространением и использованием информации[[33]](#footnote-33).

Свидетельством качественно иного отношения к информационной политике также стало появление у Президента РФ и государственных органов собственных сайтов в Интернет, организация Интернет-конференций В. Путина.

Однако, как уже отмечалось выше, развитие подобных демократических порядков происходит одновременно с процессом медиатизации политики, что коренным образом отличает ситуацию в России (и других демократий "третьей волны") от западного общества, в котором публичная политика сформировалась до появления массового общества. В ситуации, когда государственная власть не основывается на зрелой партийной системе, медиатизация политики фактически усугубляет разрыв между тем, что декларируется в документах, и реальным состоянием общественно-политической системы. В связи с этим разработка "Концепции государственной информационной политики", "Концепции управления государственными информационными ресурсами", "Концепции государственного регулирования негосударственными информационными ресурсами России" (проект Министерства по связи и информатизации, 2000 г.), "Концепции формирования информационного общества в России", утверждение "Доктрины информационной безопасности Российской Федерации", подписание "Окинавской Хартии глобального информационного общества", развитие характерных для информационного общества механизмов легитимации политического режима – действительно могут сформировать впечатление о "современном" характере российской политической системы. Однако, к примеру, та же федеральная целевая программа "Электронная Россия" до 2010 г. (утверждена постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. №65) фактически воспроизводит характерную для России практику взаимодействия между государством и обществом. Если при формировании электронного государства на Западе ставится проблема облегчения коммуникации, усиления контроля граждан над властью, то в российской ФЦП акцент делается на информатизации федеральных и региональных органов власти. Характерен пример федерального закона "Об электронной цифровой подписи" от 10 января 2002 г. №1-ФЗ, который предельно затрудняет ее использование и, по экспертным оценкам, откладывает использование электронных механизмов коммуникации, как минимум, на несколько лет.

Безусловно, деятельность современной российской политической элиты в информационном пространстве имеет своей целью органичную интеграцию России в мировую политическую систему, сохранение уровня конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности страны. Оживление активности государства в данной сфере стало подтверждением понимая им важности своего присутствия на информационной арене. Однако на сегодняшнем этапе этот процесс охватывает только одно из направлений, которое можно охарактеризовать как организационное: идет создание нормативной, институциональной, социальной инфраструктуры – среды для проведения государством политики на информационной арене. Гораздо более важным и до сих пор не реализованным представляется другое направление, связанное с реализацией потенциала созданной инфраструктуры путем непосредственных действий в информационном пространстве, использование коммуникационного – корректирующего – потенциала информационной политики, способного компенсировать неудачи и ошибки государственного управления в рамках тех или иных инициатив органов власти и управления.

# II. ИНФОРМАЦИОННЫЕ УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ КАК ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЕКТА ПРАВЯЩЕГО РЕЖИМА

## 1. ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЙ И ТЕХНОКРАТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Для любого общества проведение административной реформы всегда является принципиальным шагом, предопределяющим характер отправления власти и управления всеми остальными сферами общественной жизни. Соответственно, и в российском обществе разворачивающаяся сегодня административная реформа представляет собой ключевой момент в совокупности многочисленных переходных преобразований. При этом необходимо понимать, что рассмотрение административной реформы может осуществляться по двум направлениям.

С одной стороны, административную реформу можно рассматривать как совокупность технологий, направленных на повышение эффективности аппарата исполнительной власти, процедур, имеющих своей целью "отладку" внедряемых механизмов, и т.д.. В рамках такого подхода основными целями административной реформы являются:

* повышение внешней эффективности государственного управления (мероприятия – ликвидация избыточных государственных функций, внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов, повышение эффективности системы закупок для государственных нужд, разработка стандартов государственных услуг и проч.);
* оптимизация работы самого государственного аппарата, имеющая целью устранение внутренней неэффективности (мероприятия – разграничение правоустанавливающих, правоприменительных функций и функций оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в рамках трехуровневой системы федеральных органов исполнительной власти, внедрение механизмов управления по результатам, разработка административных регламентов и проч.).

В целом такой подход к рассмотрению административной реформы можно назвать **технократическим**. Его ограниченность очевидна: с одной стороны, практика показывает, что очень часто не управление как таковое, а борьба за власть, укрепление собственной позиции и другие подобные задачи являются основной функцией политической системы; с другой – узко предметный взгляд на осуществляемые преобразования не позволяет увидеть стратегические цели административной реформы и, следовательно, оценить успех ее реализации.

Именно поэтому административную реформу необходимо рассматривать и с другой – **инструментальной** точки зрения: как условие реализации стратегических замыслов правящего режима. В этом смысле для российского общества реформирование системы государственного управления прежде всего представляет собой политический проект. Такой подход позволяет увидеть административную реформу в рамках политического дискурса, то есть рассмотреть ее как процесс, складывающийся под влиянием и в ходе столкновения интересов и взаимодействия различных групп.

Правомерность такого подхода подтверждается практикой. Известно, что в обществе еще в первой половине 1990-х годов отчетливо сформировался запрос на создание результативной и недорогой бюрократической машины, сфера действия которой была бы ограничена предметами собственно государственного ведения. Уже первое Послание Президента РФ Федеральному собранию (1994 г.) называлось "Об укреплении Российского государства". Та же повестка дня стояла в посланиях Президента РФ 1995 г. "О действенности государственной власти в России" и 1996 г. "Россия, за которую мы в ответе". Особо следует отметить Послание Федеральному собранию 1997 г. "Порядок во власти – порядок в стране", в котором Б. Ельцин заявил о необходимости "наведения порядка во власти", и прежде всего – во власти президентской и исполнительной[[34]](#footnote-34). Административная реформа была заявлена политически и началась организационно созданием (7 мая 1997 г.) Комиссии по разработке Программы государственного строительства в Российской Федерации во главе с руководителем Администрации Президента РФ (на тот момент В. Юмашевым).

Однако, несмотря на поддержку административной реформы со стороны высшей политической элиты, реформа не получила дальнейшего развития. Это объясняется тем, что на тот момент в политическом пространстве действовали группы, не заинтересованные в проведении соответствующих преобразований и в то же время обладавшие ресурсами, достаточными для блокирования всех инициатив по данному направлению. Речь идет, прежде всего, о бюрократическом корпусе и крупном бизнесе, который на том этапе фактически приватизировал государство и использовал государственный аппарат в частных узкогрупповых целях.

Таким образом, учитывая тот факт, что административная реформа, как и любые другие аналогичные действия, реализуется в политизированной среде, очень важным является именно ее политический аспект. Политический аспект, в свою очередь, предполагает, что принятие того или иного решения, желательного (в том числе абсолютно объективно) для одних участников политического дискурса, может оказаться заблокированным вследствие присутствия и доминирования в данном дискурсе интересов других заинтересованных групп. В связи с этим в рамках инструментального подхода целесообразно рассматривать направление и в целом возможность реализации административной реформы не просто как политическую волю элиты, а как результирующий вектор согласования интересов всех участников политического дискурса.

Исходя из этого очевидно, что, для того чтобы достичь заявленных реформой целей, изначально необходимо решить ряд вопросов, связанных с нейтрализацией оппозиционных влияний со стороны других участников политического дискурса. Именно с такой задачей и столкнулся второй Президент РФ - В. Путин. Перед В. Путиным стояла задача не просто сформулировать концепцию и подготовить нормативно-правовую базу преобразований в политико-административной сфере (эта проблема хоть и частично, но была решена в ельцинский период): необходимо было обеспечить реализацию того, что было запланировано, но не осуществлено его предшественником.

## 2. ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ДИСКУРС АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ: 1990 г. ПО НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

Как известно, советская система государственного управления была построена на сращивании государственного и партийного аппарата. Механизмом, обеспечивающим выполнение функции контроля за деятельностью исполнительной власти, являлась "государственная партия". В период "Перестройки" (особенно на заключительных ее этапах) система власти разрушалась в рамках преимущественно партийного, но не государственного сегмента бюрократии, соответственно, разрушался механизм контроля за государственной бюрократией. Как следствие, сложилась такая ситуация, когда обратная связь с государственной бюрократией оказалась ликвидированной. Государственная бюрократия фактически оказалась в своеобразном вакууме, где отсутствовал всякий контроль, причем, как сверху (вследствие ликвидации "государственной партии"), так и снизу (поскольку такой механизм контроля за государственной бюрократий отсутствовал и ранее).

В подобной ситуации вакуума у государственных чиновников появилась возможность и время выйти за пределы своей компетенции и встроиться в находившуюся на тот момент в состоянии крайней неравновесности политическую систему общества. Более того, бюрократия фактически стала основанием ельцинской системы политико-административного управления. На практике, государственная бюрократия стала не только корректировать и проводить в жизнь инициативы политической элиты, но и форматировать, определять и формировать политические процессы. Сложившуюся ситуацию можно охарактеризовать как "власть чиновников – чиновники во власти".

Одновременно происходило повышение роли нового (по сравнению с оставшимися со времен СССР производственными ассоциациями и профсоюзами) партнера государства – бизнеса. Качественно новый этап развития теперь уже российского бизнеса был связан не только с расширением его возможностей в экономической сфере. В связи с тем, что основной "наниматель" чиновников – государство – располагало гораздо более скромными ресурсами, чем бизнес, и к тому же не смогло обеспечить моральные стимулы лояльной работы на государственные интересы, в основного "нанимателя" чиновников превратился именно частный сектор.

Особую роль сыграла политика Б. Ельцина и его Администрации, провозгласивших лозунг "чиновник должен получать зарплату среднего рабочего". Борьба новой политической элиты с привилегиями чиновников (которая была начата вследствие соответствующих общественных настроений по отношению к чиновничеству) окончательно подорвала материальные стимулы работы на государство.

Результаты не заставили себя ждать. Интересы бюрократии стали доминирующим фактором в сохранении "плохого равновесия"[[35]](#footnote-35) системы исполнительной власти, а Россия вместе с Индией заняла 46 место (из 54) в "Индексе восприятия коррупции за 1996 год" (Corruption Perceptiopns Index)[[36]](#footnote-36). Коррупция приобрела системный характер: соответствующие издержки должны были закладываться в расчет практически при любой сделке или инвестиционном проекте. Очевидно, что такая практика приводила к существенным потерям как в национальном, так и международном масштабе, выражающимся соответственно в недополучении доходов, отказе потенциальных инвесторов от капиталовложений и снижении политического влияния России в мировом сообществе.

Таким образом, институт исполнительной власти при Б. Ельцине изначально сформировался как инверсионный в том плане, что он не был ориентирован на государственные интересы и даже интересы политической элиты. Бюрократия, по сути, представляла собой "вещь в себе", замкнутую на собственных групповых и личных интересах и использующую административный ресурс для их реализации. Подобный реверс в диспозициях российских государственных служащих приводил не только к потере конкурентоспособности государственных учреждений по сравнению с частным сектором, но и к разочарованию в государстве как таковом. При этом в качестве побочного эффекта сложившихся практик можно назвать крайне негативное отношение большинства населения к такой форме организации власти, как демократия, поскольку все цели того периода ассоциировались у общественности с "демократизацией" и "демократами".

Несколько позднее подобные практики привели к теневой приватизации государства: государственный аппарат рассматривался как источник удовлетворения частных потребностей, а не как гарант собственности и сделок, источник информации или арбитр. Политическая элита, не обладавшая надежным административным ресурсом, также была вынуждена опираться на бизнес-структуры просто для того, чтобы удержаться у власти. Фактически, сложилась система олигархического корпоративизма, когда бюрократическая и политическая элиты оказались сращенными с элитами бизнеса, реализующими свои политические стратегии индивидуалистического типа не через официальную систему представительства, а по неформальным каналам, в том числе и преимущественно – изнутри.

Однако необходимо отметить, что, помимо негативных моментов, подобная форма организации политического дискурса сыграла в определенной степени и положительную роль.

Во-первых, за счет подключения экономической элиты к механизмам принятия решений на самом высоком уровне, что привело к возникновению прямой заинтересованности бизнеса в политической стабильности, был обеспечен сложный, но все же безопасный для общества баланс отношений между конкурирующими группировками политической элиты (а это в свою очередь, скорее всего, предотвратило, использование масштабных силовых методов при перераспределении общественных ресурсов и статусов).

Во-вторых, такая схема организации политического дискурса дала возможность сформироваться определенным демократическим институтам и ценностям, поскольку, в отличие от системы бюрократических согласований советского типа, плюрализм олигархических форм укоренен в экономике, а не в системе административного управления. Подобное обстоятельство делает партнеров более независимыми, а саму власть наделяет реальной, хотя и несовершенной системой обратных связей на формирующемся рынке.

Несмотря на то что сложившаяся форма организации политического дискурса стала источником политической нестабильности, криминализации управления, полураспада государственности (что выразилось в усилении центробежных тенденций, потере системой управленческих возможностей, социальной дифференциации и прочих конфликтных ситуациях), тем не менее, обществу удалось сохранить общий вектор развития в направлении диверсификации поля политики и формирования рыночных отношений.

Таким образом, в период нахождения у власти Б. Ельцина силы противодействия "нормальному" функционированию государственных институтов, равно как и осуществлению полноценных преобразований в этой сфере изначально доминировали. Поэтому с приходом в 2000 г. к власти перед В. Путиным изначально стояла задача переориентации государственного аппарата, находившегося в тот момент в категории политической оппозиции по отношению к режиму.

С одной стороны, новая политическая элита была свободна от предубеждений и опасений 1990-х гг, но в то же время добиться выполнения этой задачи было возможно только при условии вытеснения бюрократии и крупного бизнеса из политического сегмента системы управления, лишения их политического влияния на приоритеты и важнейшие механизмы государственного управления и разрушения триумвирата "государственные чиновники – крупный бизнес – политики"[[37]](#footnote-37). Именно поэтому непосредственно к административной реформе Администрация В. Путина подошла только в 2004 г. - после его переизбрания на второй срок.

Шаги, предпринимавшиеся в 2000 – 2003 гг., не были напрямую связаны с изменением позиций государственного аппарата: трансформация положения бюрократии и ее властно-управленческих ресурсов на данном этапе не декларировались в качестве самостоятельной цели. Дистанцирование бюрократии от рычагов политического управления осуществлялось косвенными методами.

Прежде всего, Президенту удалось наполнить состав корпуса государственного чиновничества (особенно в его высших слоях и части средних) лояльными фигурами и укрепить позиции собственной команды в структурах власти и управления. Главной формой обеспечения государственных интересов в органах исполнительной власти стала практика "высаживания доверенных агентов"[[38]](#footnote-38) (как правило "питерцев" и выходцев из силовых структур) в федеральных и региональных органах государственной власти. Путем изменения в декабре 2004 г. принципа формирования региональной власти (институциализация механизма назначения губернаторов Президентом РФ[[39]](#footnote-39)) было ограничено политическое влияние региональных лидеров, способных составить оппозицию центральной власти. Особое значение введение механизма назначения губернаторов имело в том отношении, что это окончательно привело к деполитизации Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

5 августа 2000 г. были внесены изменения в порядок формирования Совета Федерации: был осуществлен переход от членства "по должности" к его формированию "по назначению" органами исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации[[40]](#footnote-40). При этом член Совета Федерации - представитель от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом субъекта РФ, которое на сегодняшний день назначается Президентом.

Компенсация высшим должностным лицам субъектов РФ потери их политического влияния через Совет Федерации в форме образования Государственного Совета нельзя считать полноценным, поскольку данный орган является совещательным, его основная функция - содействие реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Основная задача Государственного совета – обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений РФ и субъектов Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма. Решения Государственного совета могут быть претворены в жизнь исключительно по усмотрению Президента[[41]](#footnote-41).

После консолидации чиновников каркасом партии "Единая Россия" и ограничения возможностей влияния на власть со стороны малочисленных и неорганизованных общественно-политических движений был установлен полный политический контроль Президента над Государственной Думой. Федеральное Собрание начало функционировать как полностью лояльный режиму однопалатный парламент. Предоставление политической партии, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ был допущен к распределению депутатских мандатов и получил по итогам распределения наибольшее число депутатских мандатов, права инициировать рассмотрение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ предложения Президенту о кандидатуре губернатора[[42]](#footnote-42) окончательно укрепило роль "Единой России" (которая на выборах депутатов в органы законодательной власти субъектов РФ и довыборах депутатов Государственной Думы РФ четвертого созыва, прошедших 12 марта 2006 г. в Республиках Адыгея и Алтай, Калининградской, Кировской, Курской, Нижегородской, Оренбургской областях и Ханты-Мансийском АО, набрала наибольшее количество голосов во всех регионах) в политической жизни страны.

Одновременно форматирование политического дискурса происходило и по другому направлению: в рамках провозглашенной Президентом политики "равноудаления" происходил сначала мягкий, но постоянно усиливавшийся (апогеем стало "дело ЮКОСа", начавшееся в июле 2003 г. с ареста П. Лебедева) нажим власти на олигархов с целью ограничить их возможности влиять на отправление политических полномочий через СМИ и депутатов Федерального и региональных собраний. В мае 2004 г. британским аналитическим центром "Russian Axis" был опубликован доклад под характерным названием "Второй президентский срок Владимира Путина и предстоящая кампания деолигерхизации: возможные сценарии". Согласно этому докладу, Путин якобы задался целью в ускоренном порядке поставить крупный бизнес под административный контроль лояльных президенту питерских "силовиков". В качестве новой, после ЮКОСа, "жертвы" антиолигархического наступления уверенно называлась "самая крупная и влиятельная олигархическая группировка "Альфа-групп"[[43]](#footnote-43). Борьба, закончившаяся уверенной победой режима, с Б. Березовским (председателем Совета директоров ОРТ, владельцем канала ТВ-6 и издательского дома "Коммерсант", спонсором "Независимой Газеты" и "Известий") и В. Гусинским (генеральным директором "российской информационной империей "Медиа-Мост", которая объединяла такие СМИ, как "НТВ", "Эхо Москвы", "Новая газета"), подписавшим соглашение о продаже принадлежавших ему акций холдинга "Газпрому", поставила точку в споре о том, кто форматирует не только информационное, но и политическое пространство в России.

В целом, действия власти способствовали сужению базы влияния крупного бизнеса на власть как в общенациональном, так и в региональном масштабе. Относиться к такой практике можно по-разному. С одной стороны, тот факт, что значительную часть "доверенных агентов" сегодняшнего режима составляют выходцы из силовых структур и из Санкт-Петербурга, свидетельствует о том, что власть пытается использовать сохранившиеся в ее среде институты корпоративной морали и плотные социальные связи для обеспечения лояльности государственным интересам. Фактически, подобный способ инфильтрации в систему управления государством представляет собой замещение отсутствующего с 1991 г. элемента партийной организации.

Однако, с другой стороны, подобный "кадровый хребет" новой правящей корпорации включил в свой состав определенный круг лиц, способных изнутри поддерживать предлагаемую линию и выступать проводником политических проектов власти, руководствуясь в процессе принятия решений концептом "национальных интересов". Другими словами, если в ельцинский период государственные служащие руководствовались, помимо текущих указаний начальства, только двумя документами постоянного действия – положением об органе и его подразделении, с одной стороны, и планом действий Правительства, принимаемым обычно в очень абстрактной форме, с другой стороны, то при путинской Администрации появилась дополнительная точка опоры: и служебная идентификация, и кадровое продвижение чиновников стали пусть и немного, но реально зависеть от состояния поставленных сверху целей. В конечном счете, персональная лояльность лидеру (и его политическим преференциям) стала непосредственно воздействовать на выполнение госаппаратом своих функций и прямых профессиональных обязанностей.

Так, в качестве главной причины отставки Правительства М. Касьянова аналитики называли именно задержку с проведением административной реформы, а также предложенные Правительством способы ее реализации: премьер настаивал на постепенном реформировании политико-административной сферы, Президент же рассматривал административную реформу, скорее, как политический процесс, то есть был сторонником более быстрых и радикальных преобразований. Как следствие - возможности политических амбиций премьер-министра сегодня сведены к минимуму: после введения трехуровневой системы федеральных органов исполнительной власти реальными политическими фигурами стали министры, которые фактически заслонили собой ставшую преимущественно функциональной фигуру премьер-министра. Такая схема тем более работает, что этот пост сегодня занимает М. Фрадков, безгранично лояльный и самому Президенту, и его политическим преференциям, а на сегодняшний день еще и имеющий в качестве противовеса двух вице-премьеров.

Таким образом, к 2004 г. режим едва ли не полностью овладел властными ресурсами, позволившими ему конструировать и форматировать базовые процессы в рамках публичной политики. На фоне своих завоеваний власть в качестве предпосылок начала административной реформы предложила своим основным контрагентам – государственным чиновникам, крупному бизнесу, региональным элитам, общественному мнению - модель "вертикали власти". Причем, относительно каждого контрагента был предложен свой "коридор возможностей", удержание которого обеспечивалось соответствующими инструментами и механизмами. Так, в отношениях с общественным мнением был задействован такой инструмент, как авторитет и репутация Президента, а если точнее - его медиаимидж (первоначально В. Путин воспринимался как некий "фантом", телевизионный продукт, и только после трагедии "Курска", когда Президент в борьбе с негативным информационным полем, возникшим вследствие того, что он не прервал отпуск в Сочи, задействовал самый эффективный ресурс – себя, он начал восприниматься как реальная политическая фигура). В отношениях с государственной бюрократией был выбран механизм правоприменительной практики - судебного преследования чиновников среднего уровня, что в условиях "вертикали власти", пришедшей на смену аморфного, неструктурированного и разрозненного политического пространства, не могло не срезонировать и на другие уровни властной вертикали.

Так, велика вероятность, что остающиеся на сегодняшний день единственным звеном в исполнительной власти, которое избирается непосредственно населением, мэры также могут оказаться в ближайшее время встроенными в "вертикаль". Поскольку Конституция и федеральное законодательство, основываясь на англосаксонской концепции местного самоуправления, выводят органы местного самоуправления из системы органов государственной власти, любая попытка перехода к прямому назначению глав местных муниципальных образований была бы антиконституционной. Однако схема "сити-менеджер – мэр", предусмотренная новым Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, позволяет оказывать влияние на наемных менеджеров – глав местных администраций (которые, как раз и обладают основными полномочиями, а мэру остаются представительские функции) сверху. И поскольку муниципальные образования вправе самостоятельно выбирать схему формирования своих исполнительных органов, Министерство регионального развития РФ разворачивало широкую пропаганду относительно того, чтобы муниципальные образования выбирали именно схему с сити-менеджером. Таким образом, постепенно формируется "коридор возможностей" и для чиновников (в широком смысле этого слова) местного уровня.

В целом, достигнутый в конце первого срока В. Путина уровень стабильности и баланса отношений правящей элиты со своими основными контрагентами позволил сконцентрировать внимание непосредственно на задаче повышения эффективности политико-административного управления. Другим словами, создав благоприятную среду для реализации своих инициатив, режим вплотную подошел к проведению административной реформы. В повестку дня были внесены коррективы: главной функцией управления стала не борьба за власть или укрепление собственных позиций, а непосредственно управленческие процессы.

На этом этапе административная реформа уже могла быть заявлена как самостоятельная цель: она стала рассматриваться едва ли не как главная задача, поставленная Президентом себе и Правительству. В ежегодном Послании главы государства Федеральному Собранию было напрямую отмечено, что "российская бюрократия оказалась плохо подготовлена к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны; и наоборот – она неплохо приспособилась извлекать так называемую административную ренту из своего положения"[[44]](#footnote-44). В 2003 г. В. Путин подписал Указ "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах", в котором были определены приоритетные направления административной реформы, а в целях реализации данного Указа была образована Правительственная комиссия по проведению административной реформы, которую возглавил заместитель Председателя Правительства Б. Алешин.

Однако, на пути реализации проекта "Административная реформа" до сих пор остаются определенные барьеры. Так, отмечается, что изменения в масштабе влияния бизнеса на власть затронули только крупнейшие (политически значимые для центра) связки "бизнес – власть", причем именно те, в которых бизнес приватизировал государство. В итоге, коррупционные отношения оказались практически не затронутыми на нижних этажах государственного аппарата. Более того: в условиях ограничения возможностей политического оппонирования режиму бизнес был вынужден искать форму клиентских отношений с ним на разных и преимущественно на самых верхних этажах государственной власти. Об этом, в частности, свидетельствуют исследования фонда "ИНДЕМ", согласно которым интенсивность коррупции с 2001 по 2005 г. снизилась, а средний размер взятки вырос в 13 раз. Сложившуюся ситуацию можно рассматривать как модификацию "плохого равновесия" 1990-х гг., в котором просто поменялись места (бизнес уступил свое место ведущего в связке "бизнес-власть"), но самое главное – коррупционные издержки юридических и физических лиц – сохранились.

Во-вторых, на возможности реализации административной реформы как проекта правящего режима влияет тот факт, что многие параметры реформы обусловлены не только общегосударственными потребностями, но и целями властвующей элиты как корпорации. Так, "Единая Россия", будучи даже не президентской партией (поскольку президентская партия "уходит" из политического пространства вместе со своим президентом, а в планы "Единой России" входит дальнейшее участие в политической жизни страны и после 2008 г.), а административным клоном, помогает Кремлю решать вопросы, связанные с контролем за Государственной Думой, партиями, общественно-политическими движениями (показателен в этом отношении пример молодежного политического движения "НАШИ"), региональными структурами власти, СМИ и другими контрагентами режима. Кроме того, некоторые участники из команды Президента также стремятся извлекать выгоду из собственного положения, позволяющего им замыкать на себя или аффилированные структуры интенсивные бюджетные потоки, осуществляемые в ходе проведения административной реформы.

В-третьих, административная реформа как политический проект правящего режима находится своего рода в информационном вакууме: у властвующей элиты, с одной стороны, не разработана стратегия информационного сопровождения мероприятий и результатов реформы, с другой, - отсутствует практика оперативного установления коммуникаций по отдельным вопросам, связанным с проведением преобразований в политико-административной сфере. Более того: разработка основных мероприятий и их реализация осуществляются силами инициаторов реформы и относительно узкой группы лиц, привлеченных к ее экспертному обслуживанию. К примеру, "укрощенный" - дистанцированный от рычагов политического влияния и управления - бизнес в лице РСПП был привлечен к разработке концепции административной реформы. Такие предложения РСПП, как то, что в качестве "идеологии" проведения реформы должна быть использована презумпция избыточности присутствия государства в экономике, а экономический аспект преобразований должен заключается в переходе от затратной к результативной модели бюджета, или та точка зрения, что конкурентоспособность российской государственной службы может быть обеспечена за счет единовременного резкого увеличения оплаты труда чиновников параллельно с внедрением системы кадрового отбора и продвижения на основе открытых конкурсов[[45]](#footnote-45), легли в основу "официальной" концепции административной реформы. Однако после формулирования предложений возможности вновь обсудить с Президентом реформу у РСПП не было.

Исходя из наличия подобных барьеров на пути реализации административной реформы, есть смысл говорить о наличии ряда обязательных условий, способных обеспечить успешное завершение начатого проекта, а также предотвратить нежелательное развитие событий и растворение намеченных преобразований в чисто технократических акциях.

Прежде всего, административная реформа не должна становиться самоцелью: необходимо руководствоваться тем, что преобразования являются инструментом совершенствования, повышения эффективности и открытости системы государственного управления. Понятно, что, как и любой масштабный политический проект, административная реформа приведет к возникновению многочисленных форм сопротивления со стороны бюрократии, связанной с ней части бизнеса и общественности. Это означает, что важнейшим механизмом его продвижения должна оставаться политическая воля элиты, опирающаяся на широкую социальную базу поддержки осуществляемых преобразований, которая только и может обеспечить преемственность начатых изменений. Поэтому без постоянного целенаправленного воздействия властей на государственных чиновников, купирования усилий оппозиции и налаживания позитивной коммуникации с населением, административная реформа либо останется безжизненной, либо будет сведена на нет противоборствующими силами.

Возможности построения эффективной управленческой схемы также снижает тенденция чрезмерной концентрации властно-управленческих связей наверху пирамиды власти и управления. Моносубъектность и персонифицированность власти, вследствие отсутствия полномочий на других уровнях управления, ведет к отсутствию ответственности, что естественным образом сказывается на качестве оперативного управления социальными процессами и оценке интересов населения.

В целом, концепт интересов различных категорий общественности является центральным для административной реформы в том плане, что, во-первых, общественность является одним из важнейших контрагентов власти, а во-вторых, это основной потребитель, клиент осуществляемых преобразований. Очевидно, что заинтересованность тех или иных целевых групп в результатах реформы касается не столько структурных изменений в системе государственного управления (технократических элементов), сколько их реальных последствий в наиболее важных для себя сферах, которые представляют собой "болевые точки" взаимоотношения государства и общества. Для бизнеса к таким проблемным областям относится, например, реформирование системы закупок для государственных нужд, развитие системы досудебного обжалования, оптимизация контрольных и надзорных функций, для граждан – внедрение стандартов государственных услуг и антикоррупционных механизмов. Именно такие властно-значимые интересы (а их количество существенно возрастает вследствие начала реализации мероприятий Концепции административной реформы в 2006 – 2008 гг.) должны оказаться в фокусе внимания властей. Другими словами, положительные итоги реформы должны, во-первых, ощущаться, а во-вторых, быть связанными с непосредственными интересами той или иной целевой группы.

Естественно, что в такой ситуации принципиальное значение имеет информационное обеспечение административной реформы, донесение до аудитории информации о ключевых аспектах реформирования. Налаживание информационного контакта с общественностью тем более важно, поскольку на сегодняшний день есть все основания полагать, что реальная государственная политика пока имеет несколько иные приоритеты. Налицо весьма опасное противоречие административной реформы: с одной стороны, режим пытается ограничить политическое влияние государственной бюрократии, а с другой – фактически расширяет его управленческие функции и возможности за счет помещения общественного мнения в информационный вакуум относительно осуществляемых преобразований. Мировой опыт показывает, что без усиления политической роли общественности контролировать государственную бюрократию невозможно. Только в контексте отношений между властью и обществом административное управление приобретает политическое содержание, принципиально отличающее политико-административное управление. Соответственно, и административная реформа неотделима от реформы взаимодействия государственного аппарата с различными структурами общественности.

# III. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

## 1. СУЩЕСТВУЮЩЕЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Отличительной особенностью информационного обеспечения административной реформы, проводимой в России (причем, это характерно для всех этапов ее осуществления), является то, что информация относительно различных аспектов реформирования, появляющаяся в публичном дискурсе, не является продуктом целенаправленной деятельности государства в информационно-коммуникационном пространстве. Другими словами, у властвующей элиты, с одной стороны, не разработана стратегия информационного сопровождения мероприятий и результатов реформы, с другой, - отсутствует практика оперативного установления коммуникаций по отдельным вопросам, связанным с проведением преобразований в политико-административной сфере. К примеру, 11 сентября 2002 г. газета "Коммерсантъ" опубликовала заметку о том, что ГУ-ВШЭ подготовил доклад о проведении административной реформы[[46]](#footnote-46). Основные положения этого документа газета обнародовала больше, чем через полторы недели[[47]](#footnote-47). На сайте Правительства РФ (www.government.gov.ru) в разделе "Обзор СМИ" административная реформа как направление, по которому ведется мониторинг публикаций, отсутствует. На сайте административной реформы http://ar.economy.gov.ru в принципе не ведется подобная статистика.

Как следствие, формирование общественно-политического дискурса вокруг административной реформы происходит стихийно в результате спорадического "проникновения" отдельных, не скоординированных между собой сведений, к тому же лишенных экспертно-разъяснительной поддержки со стороны компетентных субъектов. Достаточно вспомнить, какой неожиданностью для широкой общественности стал Указ Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" или назначение Д. Медведева первым вице-премьером, вызвавшие целую волну публикаций в стиле "псевдоаналитики".

Несмотря на то что в октябре 2005 г. Правительством РФ была одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 гг. и План мероприятий по проведению административной реформы в российской Федерации в 2006 - 2008 гг., в связи с чем заговорили о втором этапе административной реформы в России, ситуация с информационным сопровождением не изменилась. Данный факт вызывает особые опасения, поскольку к числу основных приоритетов нового этапа реформы относятся разработка стандартов и регламентов государственных услуг, внедрение механизмов досудебного обжалования решений и действий органов исполнительной власти и должностных лиц, повышение эффективности системы закупок для государственных нужд и т.д. - то есть в центр преобразований ставятся властно-значимые для различных категорий населения вопросы.

Основным каналом распространения информации о различных аспектах административной реформы остается Интернет, дискуссии вокруг различных мероприятий и результатов реформы развертываются фактически только в среде экспертного сообщества. Информацию об административной реформе предоставляют преимущественно те субъекты, которые вовлечены государством в процесс ее экспертного обслуживания. Так, например, на сайте ГУ-ВШЭ (www.hse.ru) в разделе СМИ есть рубрика "Административная реформа". К официальным источникам о реформе можно отнести сайт Президента РФ, содержащий в разделе «Приоритеты» (www.president.kremlin.ru/priorities/31001.shtml) пункт «Реформа государственной службы», сайт Министерства экономического развития и торговли РФ http://ar.economy.gov.ru, раздел "Административная реформа" на сайте "Российской газеты" (www.rg.ru/plus/admreforma), а также материалы, предоставляемые Центром стратегических разработок в рамках проекта "Реформа власти" (www.csr.ru). Во время проведения первого этапа административной реформы функционировал сайт Всемирного банка "Реформа государственного управления в России" (www.pareform.ru), состояние которого (равно как и всех остальных информационных ресурсов, посвященных административной реформе) абсолютно не соответствовало тому «общественному резонансу», который, согласно одному из лучших изданий по данной теме, якобы вызван в последнее время административной реформой[[48]](#footnote-48).

Естественно, что отсутствие информации из официальных источников восполняется спонтанно циркулирующими в обществе слухами, содержащими неточные, а чаще всего - не соответствующие действительности сведения, воспроизводящие существующие в обществе стереотипы относительно системы государственного управления в России. Более того, в информационном пространстве существуют контрагенты, которые целенаправленно распространяют критическую информацию об административной реформе. СМИ, склонные к публикации скандальных материалов, предоставляют информацию в основном об ошибках в системе государственного управления, о неблаговидных поступках государственных служащих разного уровня, что в целом увеличивает удельный вес сообщений, поддерживающих сложившиеся в массовом сознании негативные стереотипы и укрепляющие негативное отношение населения к государственным органам.

Так, например, перемещение из кресла губернатора Санкт-Петербурга в кресло вице-премьера В. Яковлева вызвала публикацию следующей тональности в журнале "Коммерсантъ-власть": "Назначение Владимира Яковлева шестым замом Михаила Касьянова нанесло сильный удар по так еще и не начавшейся административной реформе. Президент одной рукой подписывает послания Федеральному собранию, в которых последние три года красной нитью проходит требование ускорить разработку и проведение реформы, а другой рукой превращает правительство в отстойник для опальных губернаторов"[[49]](#footnote-49). Автор статьи замечает, что не хватает еще и седьмого зама у премьера, который бы курировал как раз проведение административной реформы. И далее: "Премьер постоянно подчеркивает: "Административная реформа – это не реформа правительства, а реформа власти!". Иными словами, раздувание кабинета министров Михаила Касьянова не так уж и волнует. По его представлению, административная реформа, в строгом понимании этого термина, не должна охватывать Белый дом. Речь должна идти только о чиновниках более низкого ранга"[[50]](#footnote-50).

Или: "Перечень "занятий" госструктур поражает воображение – свыше 5000 параграфов. Но лишь малая толика связана с непосредственной деятельностью того или иного министерства. Все остальное – чистая кормушка, денежная или властная", - так писала по этому поводу "Независимая газета"[[51]](#footnote-51).

При освещении административной реформы в прессе она представляется во всей своей противоречивости, непоследовательности и безрезультатности. К примеру, 28 июля 2005 г. в "Российской газете" была опубликована статья, в которой говорилось, что "административной реформе … не очень-то повезло. На одном из заседаний правительства министр экономического развития и торговли предложил закрыть и не продлевать действие Федеральной целевой программы "Административная реформа". Хотя в рамках этой программы должны были быть разработаны регламенты работы министерств и ведомств, административные регламенты по оказанию услуг. Собственно, именно принятие этих документов позволило бы создать нормально действующую административную систему в России … Но не случилось. Греф посчитал, видимо, что нет необходимости закачивать бюджетные деньги в реформу, которая по сути сама себе противоречит". И далее: "На самом деле цели административной реформы менялись каждый раз по мере прихода нового состава кабинета министров. Тем не менее, отчасти все же подразумевалось, что в ходе реформы не только уменьшится количество избыточных и дублирующих функций, но и сократится число чиновников. А вышло, как всегда, наоборот. Резко сократившееся число министерств было компенсировано разросшимися агентствами и службами"[[52]](#footnote-52).

Еще один пример – статья под названием "Провал административной реформы" в газете "Промышленные ведомости": "Создается впечатление, что административная реформа остановилась, развернулась и двинулась в обратную сторону, наращивая прежнюю численность госаппарата. Да была ли она в принципе?"[[53]](#footnote-53), - таким вопросом задается автор статьи. "Подчинение налоговой службы Министерству финансов в ходе административной реформы породило эпистолярную войну между чиновниками. В письмах, которые призваны разъяснить компаниям правила уплаты налогов, чиновники обвиняют друг друга в том, что позиция противоположной стороны противоречит закону", - так пишет газета "Ведомости" об административной реформе[[54]](#footnote-54). Или: "Федеральные агентства по культуре и кинематографии (Роскультура) и по печати и массовым коммуникациям (Роспечать) выступили с совместным заявлением, в котором выразили несогласие с приказом министра культуры Александра Соколова, обязывающим подведомственные ему службы и агентства предоставлять туда копии своих нормативных актов и приказов. Решение министра в агентствах расценили как "бюрократический бред" и "барскую дурь". Этот конфликт явно выходит за рамки личного противостояния между министром Соколовым и главой Роскультуры Михаилом Швыдким и отражает общие издержки административной реформы, в рамках которой была создана трехступенчатая вертикаль из министерств, агентств и служб"[[55]](#footnote-55).

Подобная ситуация очевидным образом свидетельствует о том, что необходимый контакт между обществом и властью не налажен, у населения отсутствует понимание специфики работы бюрократического корпуса и государства в целом, что выражается в предъявлении завышенных требований к государственному аппарату. Данная ситуация усугубляется склонностью СМИ к сенсационности, а также ограниченной информированностью журналистов о деятельности государственных органов.

Если обратиться к мониторингу публикаций в иностранных и международных СМИ, то можно констатировать чрезмерно персонифицированное восприятие административной реформы, отсутствие информации о конкретных мероприятиях и результатах реформирования, а также наличие множества недостоверной, преувеличенной и устаревшей информации, создающей общий негативный фон, выставляя в невыгодном свете российское общество в целом и политическую и деловую элиту в частности. Явно ощущается дефицит "success stories".

Так, в статье "The Kremlin's Master Battles His Underlings" ("The Economist", 29 апреля 2004 г.) подчеркивается роль В. Путина в инициировании административной реформы и ее успешности[[56]](#footnote-56), в "Tagesspiegel", рассказывающей о реформе системы избрания высших должностных лиц субъектов РФ, используется обращение "батюшка Путин"[[57]](#footnote-57), "The Washington Times" регулярно называет Россию "Путинской"[[58]](#footnote-58). 19 июля 2001 г. тот же "The Economist" опубликовал статью "States Within the State", в которой подчеркивалось, что система государственных институтов в России создавалась с единственной целью – предотвратить возможность любых изменений[[59]](#footnote-59). "Опасения спровоцировать и без того беспокойное население страны на фоне постоянного соперничества между конкурирующими кремлевскими группировками и неудачной административной реформы оказывают сильное влияние на процесс принятия решений в правительстве. "Экономическую политику сейчас диктуют будущие выборы, – говорит Михаил Дмитриев, бывший заместитель министра экономики, который сегодня дает консультации правительству. – Эпоха активных реформ завершена"[[60]](#footnote-60) – так пишет об административной реформе в России "The Wall Street Journal".

В статье "Масштабы коррупции в России" ("Independent", 22 июля 2005 г.) помимо того, что объявляется провал "кампании Владимира Путина по борьбе с коррупцией", приводятся размеры взяток при получении работы, поступлении в школу, вынесении судебного решения[[61]](#footnote-61). "The Guardian" в статье "Знакомьтесь: глава корпорации "Кремль" приводит бизнес-историю А. Жукова, И. Сечина, А. Громова, да и самого В. Путина, называя российских чиновников "новыми олигархами"[[62]](#footnote-62).

Весьма показательно в этом отношении статья "Хотели как лучше, а получилось как всегда" ("Handelsblatt", 10 ноября 2004 г.): "Реформа государственного управления, которая, как предполагалось, должна сдержать выходящую из берегов российскую бюрократию, сократить число чиновников и создать четкие сферы компетенции с посильными задачами, превращается в фарс. Государства станет, наоборот, не меньше, а больше"[[63]](#footnote-63). В аналогичной тональности написана статья "Реформы Путина не решают проблемы, а создают их"[[64]](#footnote-64).

На информационно-аналитическом портале Союзного государства России и Белоруссии в разделе "Экспертный канал" появилась статья под названием "Административная реформа в России дает сбои", в которой указывается, что "попытки четко разделить компетенции между министерствами, агентствами и службами закончились неудачно … Иными словами, околоправительственная жизнь, претерпев тяготы административной реформы, возвращается на круги своя … Однако административная реформа, задуманная в первоначальном виде как средство борьбы против бюрократизма и произвола чиновников, потихоньку будет спущена на тормозах"[[65]](#footnote-65).

Обозначенные тенденции свидетельствуют о необходимости не только не столько действий по изменению образа России путем скоординированной и спланированной PR-кампании за рубежом, но и активному информационному обеспечению административной реформы внутри страны, поскольку для того, чтобы убедить западную общественность в недостоверности нелепой и просто фальсифицированной информации, достаточно лишь объективно и непредвзято освещать события происходящие в России.

В целом, уровень общественного интереса к административной реформе явным образом не соответствует ее политическому потенциалу. И дело здесь не только и не столько в пассивности и политическом равнодушии общества, сколько в отсутствии как стратегии, так и тактического плана действий по информационному обеспечению реформы у властных структур, что приводит к дезориентации общественности относительно проводимой административной реформы, ее целей, содержания и результатов, и как следствие происходит снижение эффективности реформы в целом. При этом инструментом систематизации информационного обеспечения реформы может быть не только формирование общей концепции и плана мероприятий по ее реализации, но и концептуальная – стратегическая - проработка основополагающих принципов, на которых базируются взаимоотношения между государством и общественностью.

Общественный интерес к административной реформе был оживлен только в период переизбрания в 2004 г. В. Путина на второй срок, когда она была объявлена главной задачей Администрации Президента. Публичный интерес к реформе был подогрет также тем, что она приобрела определенный политический оттенок, поскольку несовпадение мнений по данному вопросу явилось, по мнению аналитиков, главной причиной отставки кабинета М. Касьянова.

В целом, к теме административной реформы СМИ обращаются в трех случаях:

1. если должностные лица, ответственные за проведение реформы, выступают с отчетом об уже проделанной работе и рассказом о ближайших планах;

К примеру, еженедельник "Итоги" от 27 мая 2003 г. опубликовал интервью тогда еще председателя Правительства РФ М. Касьянова, который сформулировал три основных направления реформы: "законодательное наполнение и разграничение конституционных полномочий между федеральным Центром и субъектами Федерации"; "модернизация института государственной службы"; "трансформация на основе уточнения функций собственно федеральных органов исполнительной власти"[[66]](#footnote-66).

1. если есть конкретные поводы ее освещения;

Примером такого повода может служить пресс-конференция первого заместителя министра экономического развития и торговли М. Дмитриева. По этому поводу "Независимая газета" 11 июня 2003 г. писала: "Административная реформа начинает приобретать четкие очертания. В основу деятельности госорганов предполагается положить простой принцип – если на выполнение какой-то функции тратится больше, чем она приносит, то такая функция государству не нужна"[[67]](#footnote-67).

Важным информационным поводом стала организация Правительственной комиссии по административной реформе, которую первоначально возглавил заместитель председателя Правительства РФ Б. Алешин. В статье, опубликованной в газете "Коммерсантъ" от 1 августа 2003 г., отмечалось, что состав комиссии – "пропремьерский". В. Вуколов, один из ее членов, отвечая на вопрос о том, каким он видит главный принцип проведения административной реформы, по словам газеты, заявил, что речь идет не о революционной логике, а об эволюционном процессе. "Михаил Касьянов не сказал бы лучше", - съязвила газета[[68]](#footnote-68).

Другие издания также не обошли своим вниманием создание Правительственной комиссии по административной реформе. О позиции журнала «Профиль» свидетельствует заголовок помещенной в этой связи статьи: "Братская могила» административной реформы"[[69]](#footnote-69).

В статье "Опять за старое" ("Независимая газета", 28 июля 2005 г.), посвященной назначению нового главы Правительственной комиссии по административной реформе, говорится, что "глава аппарата правительства Сергей Нарышкин подверг значительной ревизии административную реформу, начатую Дмитрием Козаком. По его словам, уже в августе комиссия по административной реформе, которую он теперь возглавляет вместо вице-премьера Александра Жукова, рассмотрит возможность корректировки системы федеральных органов исполнительной власти. Он не сообщил деталей, но чиновники в своих кабинетах уже засуетились, а эксперты говорят, что очередное перетряхивание в высшем эшелоне власти может поставить крест даже на попытках проведения каких-либо позитивных изменений в стране"[[70]](#footnote-70).

1. если известные эксперты высказывают оригинальные идеи и мнения о принятых мерах и намеченных дальнейших задачах.

Так, например, в газете "Коммерсантъ" от 23 сентября 2002 г. были опубликованы основные положения доклада о проведении административной реформы, подготовленного ГУ-ВШЭ. Причем акцент делался на таких революционных предложениях, как необходимость предоставления федеральным органам исполнительной власти права при исполнении бюджета "оперативно менять структуру расходов, сохранять сэкономленные средства на следующий бюджетный год, а также использовать на условиях займа определенную часть бюджета будущего года"[[71]](#footnote-71).

Обзор публикаций, посвященных административной реформе, свидетельствует о том, что на сегодняшний день:

* у властвующей элиты отсутствует стратегическое видение относительно информационного обеспечения административной реформы;
* не осуществляется оперативная работа по информационному обеспечению отдельных мероприятий и результатов административной реформы;
* информационное пространство зашумлено критической информацией об административной реформе, что негативным образом сказывается на восприятии государственных органов и системы государственного управления в целом среди общественности, причем, как на национальном, так и на международном уровне.

Причем, работа по информационному обеспечению административной реформы до сих пор не ведется, хотя для этого, как уже упоминалось выше, создана необходимая "инфраструктура".

Отсутствие информационного сопровождения подготовки и осуществления административной реформы нелогично и особенно тревожно, поскольку одной из целей самой реформы является повышение открытости и прозрачности государственного управления. Отказываясь от роли "благодетеля", привлекая широкий круг специалистов, организуя проведение экспертиз различных проектов, разрабатываемых в ходе реформы, с участием парламентариев, представителей экспертно-академического сообщества, бизнеса и государственных служащих, обращая внимание общественности на важность реформы, режим мог бы избежать целого ряда ошибок и создать благоприятную среду для реализации своего политического проекта. Принимая во внимание тот факт, что административная реформа – это перманентный процесс (а этот факт подтверждается, как отечественным, так и зарубежным опытом), критичным фактором для ее реализации становится институциализация административной реформы, обеспечение ее преемственности и непрерывности за счет организации соответствующей поддержки со стороны общественности.

## 2. МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Разработка системы механизмов и технологий информационного обеспечения административной реформы должна основываться на нескольких основополагающих принципах:

1. Повышение осведомленности граждан о ходе и результатах административной реформы. Механизмы доставки информации могут включать как электронные средства (Интернет, телевидение, телефон, радио), так и не электронные (газеты, объявления, и т.д.). Причем с точки зрения обеспечения удобства граждан и уменьшения затрат на информационное обеспечение административной реформы, для государства было бы предпочтительно, чтобы представители целевых групп распространяемой информации максимально пользовались бы каналами взаимодействия первого уровня (Рис. 1) и только потом уже использовали другие каналы взаимодействия с государством, такие, например, как личные визиты в государственные учреждения.

Рис. 1. Каналы взаимодействия с государством

Гражданин

Государство

ПК

Интерактивное ТВ

WAP - телефоны

Информационные киоски

Контакт-центры

(Call Centres)

Личный визит в госzaударственное учреждение

Письмо в ведомство

Телефонный звонок в государственное учреждение

Каналы

1-го уровня

Каналы

2-го уровня

Каналы

3-го уровня

1. Обеспечение участия граждан в деятельности государства. Классическая практика - предварительное обсуждение проектов нормативно-правовых актов (прежде всего Концепций, Программ, Федеральных законов). Традиционным средством в этом отношении выступают конференции, встречи, круглые столы, семинары. Электронным эквивалентом являются группы онлайновых дискуссий.
2. Обеспечение доступности информации и ее доставка до конечных пользователей. Здесь основой является доступность информации, ее доставка и информационное распределение. Эта информация может быть доступна по требованию ("pull"-технологии), либо предоставляться без запросов в режиме "push".
3. Поддержка и усиление обратной связи между властями и обществом. Каналы обратной связи могут предоставляться как в индивидуальном порядке, например, для отдельных представителей, для руководителей департаментов и ведомств. Они могут быть общими (например, отправка по электронной почте вопросов по поводу отдельных локальных или персональных дел), либо предметно-ориентированными, когда граждане, эксперты, представители бизнеса приглашаются высказаться по тем или иным проблемам в рамках административной реформы. Каналы доставки могут быть как "push", так и "pull", но при этом они должны быть управляемыми с обеих сторон. Электронные каналы включают электронную почту и телефон, традиционные каналы могут ориентироваться на традиционную почтовую службу.

Систему механизмов и технологий целесообразно оформить институционально в форме подробного плана мероприятий (с указанием сроков их реализации и ответственных исполнителей) в рамках направления "Информирование общественности по вопросам административной реформы" Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 гг..

Стратегической целью данной системы мероприятий будет создание благоприятной среды (как внутренней, так и внешней) для осуществления административной реформы. Управленческой целью - повышение уровня поддержки различными категориями общественности инициатив правительства в рамках проведения административной реформы, что предполагает, с одной стороны, повышение уровня информированности, с другой, - ряд действий по постепенному повышению позитивных оценок действий правительства (поскольку информирование не обязательно означает положительное отношение). Понятно, что постановка подобной цели предполагает проведение исследований по диагностике состояния общественного мнения на различных этапах реализации мероприятий с целью оценки их эффективности.

При формировании системы механизмов и технологий, определении характера и каналов трансляции информации необходимо провести сегментацию объекта информационного воздействия. Представляется обоснованной следующая классификация целевых аудиторий:

* 1. **внутренняя целевая аудитория:** государственные служащие

Не вызывает сомнений тот факт, что мероприятия, ориентированные на формирование в обществе позитивного отношения к административной реформе и органам государственной власти, не дадут нужного результата, если в самих государственных учреждениях система коммуникации будет работать на воспроизводство корпоративной культуры, не отвечающих целям и духу реформы. Такая ситуация обусловлена наличием "глубинной" – неформальной – структуры организации, выражающейся в традициях, нормах, практиках, мотивации людей, работающих в той или иной организации. Непонимание и отсутствие интереса к вопросу "куда движемся", отсутствие увлеченности и личной ответственности, узкий кругозор, непонимание, недоверие, внутренне нежелание меняться, удовлетворенность существующим балансом – все эти элементы "глубинной" структуры государственного управления в России способны свести на нет как саму административную реформу, так и эффективность ее информационного обеспечения.

В этой связи необходимым является комплекс мероприятий по установлению в государственных учреждениях системы коммуникации, благоприятно влияющей на выполнение государственными служащими своих служебных обязанностей, на формирование атмосферы понимания и доверия в работе с гражданами и общественными объединениями.

* 1. **внешняя целевая аудитория:**
  + **граждане**

Граждане, формирующие общественное мнение, выступают в качестве основного контрагента властвующей элиты, заинтересованной в расширении своей политической поддержки. В условиях проведения административной реформы, имеющей своей целью построение клиентоориентированного государства, качество репрезентации политики в глазах общественности (читай – уровень легитимности режима), наличие обратной связи в системе государственного управления, позволяющей корректировать проводимый курс, приобретают принципиальное значение.

* + **СМИ**

В условиях качественного возрастания роли СМИ в современном мире как основного медиатора во взаимоотношениях власти и массового политического субъекта обеспечение доступа к данным каналам распространения информации выступает в качестве одной из основных задач государства. Сформировавшийся за последнее время мощный сектор государственного влияния в области масс-медиа в России (Первый канал, холдинг ВГТРК, "Российская газета", "Парламентская газета", "Радио России", "Маяк, "Юность", РИА "Новости", "ИТАР-ТАСС", "Интерфакс", "Страна.Ru"; СМИ, принадлежащие "Газпром-Медиа", РАО "ЕЭС России") не снимает вопрос о необходимости установления контактов с коммерческими СМИ, в частности, холдингами "Проф-медиа", ИД "АиФ", ИД "Independent Media", ИД "Экономика и жизнь", ЗАО "Журнал "Эксперт", "Русской медиагруппой" и прочими крупными игроками на российском медиа-рынке. В этом отношении требующим решения остается вопрос о повышении эффективности деятельности PR-отделов органов государственной власти: согласно статистике, главным источником информации для СМИ остаются агентства, тогда как сообщения, полученные из органов государственной власти, используются ими в лучшем случае на 5%.

* + **бизнес-структуры**

Социально-политический вес бизнес-структур, а также тот факт, что с административной реформой связаны основные интересы бизнеса, предопределяет необходимость поддержания эффективных коммуникаций с данной целевой аудиторией.

Современная российская практика демонстрирует примеры того, что бизнес готов проявлять инициативы в отношении значимого для него проекта. Так, к примеру, "ОПОРА РОССИИ" периодически проводит мероприятия (в формате форумов), посвященные функционированию малого бизнеса в условиях проведения административной реформы. Кроме того, в 2004 г. в рамках Ассоциации Менеджеров при поддержке Центра стратегических разработок была сформирована специальная Рабочая группа по созданию пилотных версий административных регламентов государственных функций с целью представления позиции делового сообщества по данной проблематике.

Установление и поддержание коммуникаций с представителями бизнеса одновременно позволит задействовать их ресурсы (не обязательно финансовые) в рамках информационного обеспечения административной реформы. К примеру, возможна трансляция информации по каналам "Медиа АФК "Система", "Альфа-медиа", РСПП ("Промышленник России"), использование их площадей для проведения различных мероприятий, связанных с информационным обеспечением административной реформы и т.д..

* + **экспертно-академическое сообщество**

Поддержание коммуникаций с представителями экспертно-академического сообщества (ведущими научными коллективами, группами экспертов и отдельными специалистами) представляется чрезвычайно важным, поскольку данная целевая аудитория представляет собой особого контрагента государства, выполняющего роль медиатора и формулирующего основные направления реформ для представителей СМИ и широкой общественности, в связи с чем способного усилить как позиции властей по вопросам административной реформы, так и оппозиционно настроенных сил, поскольку авторитет отдельных представителей данного круга лиц превращает их в лидеров общественного мнения.

Более того, экспертно-академическое сообщество выполняет ряд инструментальных функций, участвуя в подготовке и переподготовке государственных служащих (РАГС, МГУ им. М.В. Ломоносова, ГУ-ВШЭ, ГУУ, АНХ), а также в разработке концептуальных основ и проведении экспериментов по основным направлениям административной реформы.

* + **общественно-политические объединения**

Формирование в обществе позитивного восприятия административной реформы во многом зависит от той позиции, которую займут по данной проблематике такие структуры, как некоммерческие организации и политические партии. Обладая определенными возможностями влияния на общественное мнение, данные институты могут способствовать как росту критических суждений в обществе относительно перспектив реформы, так и формированию позитивного отношения к инициативам по реформированию. Кроме того, само наличие отлаженного механизма взаимодействия государства и общественных объединений способствует восприятию государства как открытого и демократичного.

* + **международные организации**

Проведение административной реформы на сегодняшнем этапе характеризуется активным участием международных организаций-доноров, которые оказывают финансовую, информационную и методологическую поддержку основных направлений реформирования. Ключевую роль во взаимодействии организаций-доноров играет запущенный в 2004 г. проект "Секретариат международных доноров", реализованный на базе российского подразделения Мирового Банка при финансировании со стороны Министерства международного развития Правительства Великобритании (DFID). Помимо того, что Секретариат составляет матрицы, позволяющие координировать мероприятия доноров с планами реформ и оказывает прочую методологическую и аналитическую поддержку, в круг его задач входит организация различных семинаров и конференций с участием экспертов и международных специалистов. В связи с тем, что с одной стороны, Секретариат доноров выполняет роль со-разработчика или консультанта на стадии подготовки тех или иных мероприятий реформы, а с другой – модератора, вовлеченного в информационного сопровождение осуществляемых преобразований, поддержание коммуникации я данным контрагентом представляется более чем обоснованным. Более того, международные организации представляют собой достаточно хорошо организованную и внутренне скоординированную группу (в отличие от, например, бизнеса), что облегчает установление и поддержание взаимодействия с ними.

При этом различные целевые аудитории имеют разные роли во взаимоотношениях с государством. Так, граждане, некоммерческие организации и бизнес-сообщество выступают в качестве реципиентов результатов административной реформы. Сюда же относятся государственные служащие, которые, с одной стороны, выступают в качестве конечных пользователей осуществляемых преобразований, с другой, - их проводниками и реализаторами, что обуславливает необходимость поддержания диалога с данной целевой группой не только в отношении результатов, но и в ходе полного цикла реформирования.

СМИ, экспертно-академическое сообщество и международные организации, а также отчасти представители бизнеса и общественных объединений выступают в качестве партнеров государства в процессе подготовки и реализации административной реформы, то есть:

* + принимают активное участие в разработке и реализации мероприятий;
  + участвуют в информационном обеспечении реформы, выступая в роли медиаторов между государством и общественностью.

Соответственно, информационное обеспечение административной реформы должно носить дифференцированный характер, учитывающий специфические позиции и интересы различных субъектов в политико-коммуникационном пространстве. Так, в отношении граждан, бизнеса, общественно-политических организаций информационное сопровождение преобразований в политико-административной сфере должно иметь своей целью формирование положительной реакции, а также поддержание обратной связи с этими социальными аудиториями; в отношении экспертно-академического сообщества и международных организаций – обеспечение аналитической поддержки при разработке основных мероприятий, диагностики предварительных результатов и поиска резервов для реализации целей; в случае государственных служащих – усиление мотивации в процессе проведения реформы; в отношении СМИ – создание условий для конструктивного отражения деятельности Правительства, позитивного тона в освещении тех или иных акций государства. При этом целесообразно делать акцент на более широких аспектах, в частности, связи административной реформы с общедемократической линией развития российского государства.

Схема взаимодействия между государственными структурами и внешними целевыми группами представлена в Приложении 1. Данная модель подчеркивает качественно иной статус подразделения по связям с общественностью, которое осуществляет взаимодействие государственного органа с самым широким кругом контрагентов, а не только со СМИ. Предлагаемая схема предусматривает два уровня взаимодействия государства с внешними аудиториями: субъекты первого уровня (международные организации, экспертно-академическое сообщество, общественные объединения, бизнес), вовлечены в процесс ресурсного (причем, не только и не столько финансового) обеспечения информационного сопровождения административной реформы. На втором уровне модели представлены те целевые аудитории, которые являются конечными реципиентами результатов реформирования. Медиаторами между государством и общественностью выступают СМИ – каналы трансляции сообщений. Таким образом, данная схема предполагает повышение роли PR-отделов государственных органов и основных контрагентов властных институтов в процессе подготовки, реализации и информационного обеспечения административной реформы, а также в целом предполагает их активное участие в поддержании общественно-политического дискурса.

Что касается СМИ, то выбор каналов информационного сопровождения административной реформы должен быть обоснован, а содержание информационного сообщения, транслируемого по тому или иному каналу - адаптировано в соответствии с характером потенциальной аудитории данного канала.

Что касается обоснованности каналов, то в ходе информационного обеспечения административной реформы размещение информации о различных ее аспектах должно осуществляться преимущественно в тех СМИ (естественно, с учетом "формата" канала), которые принадлежат государству либо аффилированным с ним структурам. Учитывая тот факт, что характер проблематики реформы и уровень лиц, вовлеченных в процесс реформирования, автоматически обеспечивают высокий уровень привлекательности информационных поводов, целенаправленное информирование через коммерческие (независимые) СМИ необходимо лишь по отдельным важным аспектам административной реформы, которые могут вызвать повышенный интерес или неоднозначную реакцию общественности. В этих случаях в качестве критериев отбора каналов распространения информации должны выступать охват аудитории. Возможно, для снижения высокого уровня "критичности", характерного для сегодняшних СМИ, на первых этапах информационного обеспечения административной реформы такой формат целесообразно использовать более интенсивно. Однако по мере вовлечения в процесс подготовки ключевых мероприятий и освещения их для общественности ключевых контрагентов государства необходимость в подобного рода информационных продуктах снизится, а возможности использования их каналов трансляции информации возрастут.

В любом случае, при размещении информации о том или ином аспекте административной реформы необходимо обеспечить адекватность содержания данного сообщения потенциальной аудитории канала. К примеру, статьи, публикуемые в таком издании, как "Эксперт", могут носить более аналитический характер, чем в газетах "Комсомольская правда" или "Жизнь". В "Российской газете" целесообразно размещать публикации об изменениях в нормативно-правовой базе, в "Ведомостях" – статьи, затрагивающие вопросы взаимоотношений государства с бизнес-сообществом[[72]](#footnote-72).

Таким образом, к основным каналам продвижения информации, посвященной различным аспектам административной реформы можно отнести:

1. СМИ
   * Телевидение: Первый канал, РТР, НТВ, ТНТ, "Культура".
   * Печатные издания: "Российская газета", "Парламентская газета", "Итоги", "Известия", "Трибуна", "The Moscow Times", "Аргументы и факты", "Ведомости", "Время новостей", "Газета", "Известия", "Итоги", "Коммерсантъ", "Комсомольская правда", "Московский комсомолец", "Труд", "Независимая газета", "Жизнь", "Антенна", "Мир Новостей", "Московские новости", "Собеседник", "Экономика и жизнь", "Профиль", "Эксперт", "Огонек", "Все ясно", "Имеешь право"; специализированные и ведомственные издания, посвященные административной реформе.
   * Радио: "Радио России", "Маяк", "Эхо Москвы", "Юность", "Русское радио", "Русское Радио – 2" (Русская Служба Новостей), "Радио 7 – На Семи Холмах", "Авторадио", "Серебряный дождь"[[73]](#footnote-73).
   * Интернет: специализированный сайт, посвященный административной реформе, сайты информационных агентств РИА "Новости" (www.rian.ru), "Интерфакс" (www.interfax.ru), "ИТАР-ТАСС" (www.tass.ru), "РБК" (www.rbc.ru), "Страна.Ru" (www.strana.ru), "Газета.ru" (www.gazeta.ru), "Лента.ру" (www.lenta.ru), "Утро.ru" (www.utro.ru), "Вести.ру" (www.vesti.ru), "Полит.ру" (www.polit.ru), сайты печатных изданий, РСПП (www.rspp.biz), "Деловая Россия" (www.deloros.ru), "ОПОРА РОССИИ" (www.opora.ru), сайт Общественной палаты (www.oprf.ru), Центра антикоррупционных исследований и инициатив (www.transparency.org.ru), информационный сайт политических комментариев www.politcom.ru, сайт политической экспертной сети www.kreml.org, сайт Всемирного банка (www.worldbank.org.ru).
2. Лидеры общественного мнения (к примеру, С. Нарышкин (председатель Правительственной комиссии по административной реформе), Е. Ясин (научный руководитель ГУ-ВШЭ), М. Дмитриев (президент Центра стратегических разработок), Г. Сатаров (президент Фонда "ИНДЕМ"), Я. Кузьминов (ректор ГУ-ВШЭ), В. Южаков (координатор программы "Административная реформа" Центра стратегических разработок), К. Георигиева (Постоянный представитель Всемирного банка в России) и др.).
3. Политическая реклама (на телевидении, в печатных СМИ, в транспорте (подземном и наземном)).

Что касается ресурсного обеспечения информационного сопровождения административной реформы, то выделение финансовых средств возможно в рамках финансирования реализации Концепции административной реформы в 2006 – 2008 гг.. Основными человеческими ресурсами кампании по информационному обеспечению административной реформы на сегодняшний день могут являться Управление пресс-службы и информации Президента РФ, пресс-центр Правительства РФ, пресс-службы и центры общественных связей органов исполнительной власти. Проведение социологических опросов, а также производство информационных продуктов целесообразно передать на аутсорсинг профессиональным организациям.

В перспективе возможно создание PR-службы в рамках структуры, специализирующейся на осуществлении преобразований в политико-административной сфере. На данном этапе целесообразность образования такого подразделения ограничивается тем, что сегодня его фактически негде формировать: Правительственная комиссия по административной реформе выполняет техническую функцию, в то время как идейным наполнением и информационным сопровождением административной реформы занимается Министерство экономического развития и торговли РФ. Создание в июле 2004 г. Комиссии по вопросам совершенствования государственного управления[[74]](#footnote-74) привело к еще большему "размыванию" функционального поля деятельности участвующих в осуществлении преобразований субъектов. Такое распределение полномочий, а главное – отсутствие специализирующейся на информационном обеспечении непосредственно административной реформы структуры, не представляется обоснованным, и в связи с этим можно предложить реструктуризацию Правительственной комиссии по административной реформе, ее вхождение в качестве самостоятельной межведомственной рабочей группы в Комиссию по вопросам совершенствования государственного управления с одновременной передачей ей функций Министерства экономического развития и торговли РФ, связанных с проведением административной реформы, и ликвидацией рабочей группы по вопросам системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Такая организация процесса управления осуществляемыми преобразованиями, во-первых, обеспечит координацию между различными связанными с реформой направлениями (реформирование государственной службы и федеративных отношений), во-вторых, обозначит значимость административной реформы, поскольку Комиссия работает непосредственно при Президенте и в ее состав входят ключевые политические фигуры. Создание в рамках такой Комиссии самостоятельной PR-службы, а также активное привлечение к ее работе представителей бизнеса, экспертно-академического и международного сообщества, представителей общественных объединений позволит повысить эффективность усилий по информационному обеспечению административной реформы.

Непосредственно механизмы и технологии информационного обеспечения административной реформы целесообразно разделить на три группы:

* 1. технологии информационного обеспечения административной реформы в рамках стратегической линии государства по установлению и поддержанию общественно-политического дискурса;

Фактически это означает, что усилия по информационному обеспечению административной реформы должны выступать в качестве органичного элемента государственной информационной политики в целом. В этом смысле все планируемые и осуществляемые информационные мероприятия должны ориентироваться на цели укрепления единства государства и общества, повышение информационной открытости системы государственной власти и т.д. Данные политические задачи имеют приоритет перед второстепенными целями информационного обеспечения (такими, как, например, полнота или адекватность информирования о различных аспектах административной реформы) и потому вполне обоснованного могут включать технологии "пристрастного комментирования", "разумного" манипулирования и другие приемы, использование которых имеет своей целью достижение стратегических целей государства.

* 1. инструменты оперативного – текущего - информационного сопровождения конкретных мероприятий и результатов административной реформы;

Сюда относятся отдельные мероприятия и конкретные информационные продукты, рассчитанные на усиление позиций режима по освещаемому вопросу (в том числе за счет привлечения основных контрагентов государства).

* 1. механизмы антикризисной коммуникации в ходе информационного обеспечения административной реформы.

К механизмам антикризисной коммуникации, прежде всего, относятся инструменты, позволяющие "купировать" возможные оппозиционные настроения и выпады, а также мероприятия по оперативному реагированию на непредвиденные ситуации или же продуманные атаки со стороны оппозиции.

### 2.1. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ И ПОДДЕРЖАНИЮ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОГО ДИСКУРСА ВОКРУГ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Стратегические инструменты по информационному обеспечению административной реформы включают в себя:

1. Создание специализированного сайта, посвященного административной реформе.

В настоящее время действует сайт http://ar.economy.gov.ru, однако объективно его нельзя признать эффективным инструментом информационного обеспечения административной реформы в России, что обусловлено несколькими обстоятельствами.

Во-первых, данный сайт не является самостоятельным в том плане, что он располагается в рамках информационного ресурса Министерства экономического развития и торговли РФ (http://www.economy.gov.ru). Подобная ситуация не только ограничивает посещаемость http://ar.economy.gov.ru (а следовательно и возможности сайта по информационному обеспечению административной реформы), но и способствует формированию такого восприятия административной реформы, в рамках которого она рассматривается в качестве инициативы отдельного министерства, а не приоритета государства в целом. Более того, даже на логотипе существующего "подсайта", посвященного административной реформе, стоит символика Министерства экономического развития и торговли РФ (Рис. 2).

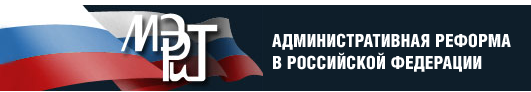


Рис. 2. Логотип сайта http://ar.economy.gov.ru

Во-вторых, сайт http://ar.economy.gov.ru не выдерживает критики как с точки зрения информационного наполнения и актуализации информации, так и по критериям уровня интерактивности: отсутствуют важные с точки зрения информативности разделы, список нормативных документов не полон, раздел "Административная реформа в регионах" пуст, размещение информации на сайте отстает в среднем на 2 недели от реально произошедших событий, система каналов обратной связи с посетителями сайта не развита.

В связи с этим весьма актуальной становится задача создания самостоятельного специализированного сайта, посвященного административной реформе, который бы полностью соответствовал критериям эффективного Интернет-ресурса. В частности, сайт, чтобы стать эффективным средством информационного обеспечения, должен:

* иметь простое и легко запоминающееся название;

К примеру, можно "возродить" функционировавший ранее сайт www.pareform.ru. Альтернативные варианты - www.ar.ru, www.admreforma.ru, а в целях подчеркивания государственной принадлежности и значимости можно предложить, соответственно, www.ar.gov.ru, www.admreforma.gov.ru.

* обладать развитой, но одновременно простой, понятной и удобной для пользователей информационной структурой и актуальным, постоянно обновляемым наполнением;

В целом пользование сайтом не должно требовать от пользователей специальных навыков и дополнительного обучения, он должен быть простым, удобным и интуитивно понятным. Пользовательский интерфейс должен обеспечивать структурированное, логичное, интуитивно понятное представление размещенной информации, быстрый и логичный переход по разделам и страницам. Более удобной для пользователей информационную структуру сайта делают такие инструменты, как системы поиска и справочные сервисы. Кроме того, наполнение сайта должно быть написано ясным, простым, максимально дружественным пользователям языком.

* обладать развитыми средствами обратной связи;

Средства обратной связи, позволяющие связываться с представителями государства и выражать свое мнение на сайтах (организация различных форумов, голосование на сайте, гостевые книги, предоставление возможности задавать вопросы в интерактивном режиме и т.д.), не только способствуют повышению открытости и прозрачности государства, но и увеличивают привлекательность сайта, повышают уровень его посещаемости, а кроме того позволяют использовать полученные с помощью каналов обратной связи данные для оценки эффективности как непосредственно сайта, так и деятельности государства в целом.

* предоставлять средства доступа к открытым специализированным государственным информационным ресурсам.

Кроме того, сайт, посвященный административной реформе, должен иметь индивидуальный логотип, который может стать своего рода брендом административной реформы в целом.

На основании всего вышеизложенного можно говорить о следующей приблизительной структуре сайта административной реформы:

* **Раздел "Законодательство и нормативные документы"**

В рамках раздела "Законодательство и нормативные документы" представлены нормативно-правовые акты, касающиеся административной реформы. Принципиальным моментом является структурная организация данного раздела. Прежде всего, нормативно-правовые акты должны быть классифицированы на действующие и находящиеся на стадии принятия (проекты), причем каждый из этих подразделов должен быть соответствующим образом структурирован.

Так, действующие нормативно-правовые акты могут быть классифицированы по типу, дате выхода, субъекту или уровню принятия, и т.д. Важно выделить "концептуальные" нормативно-правовые акты, связанные с административной реформой, такие, как, например, Концепция административной реформы на 2006 – 2008 гг. Возможна систематизация нормативно-правовых актов по целевой аудитории: для граждан (к примеру, законодательство, связанное с доступом к информации о деятельности государственных органов), для бизнеса (например, нормативно-правовые акты, касающиеся системы закупок для государственных нужд либо исполнения контрольно-надзорных функций органами государственной власти), для государственных органов (к примеру, нормативные акты, касающиеся организации работ по реализации плана мероприятий по проведению административной реформы в 2006 – 2008 гг.).

Особым образом необходимо выделить текущее законодательство (на сайте http://www.senate.gov, например, существует специальный подраздел "Active Legislation" в разделе "Legislation&Records"), где вниманию аудитории должны быть предложены нормативно-правовые акты из области административной реформы, принятые и вступившие в силу, к примеру, на данной неделе.

Второй необходимый подраздел – проекты нормативно-правовых актов (на сайте www.senate.gov - "Legislative Process"). Здесь должны быть представлены нормативно-правовые акты, готовящиеся или вынесенные на обсуждение, но еще не вступившие в силу. Кроме того, необходимо предоставить пользователям возможность отслеживать стадии прохождения и принятия того или иного акта. Данный подраздел становится особо актуальным в преддверии принятия целого ряда важных федеральных законов ("О стандартах государственных услуг", "Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации" и проч.), проекты которых уже разработаны.

В целом для раздела "Законодательство и нормативные документы" очень важно организовать систему поиска нужного нормативного акта по номеру, дате выхода или ключевому слову. В этом же разделе необходимо предоставлять комментарии к нормативно-правовым актам, разъясняющие те или иные положения и их применение в конкретных ситуациях.

* **Раздел "Хроника административной реформы"**

В рамках раздела "Хроника административной реформы" представляется последовательность событий, связанных с осуществлением административной реформы. Здесь также важно отражать те инициативы реформы, которые не получили дальнейшего развития (к примеру, Концепция административной реформы М.А. Краснова, Фонд "Информатика для демократии"), а также альтернативные проекты (например, альтернативный проект реформы  от Российского союза промышленников и предпринимателей).

* **Раздел "Новости"**

В блоке "Новости" концентрируется актуальная, самая свежая информация, связанная с осуществлением административной реформы. Необходимо предоставить пользователям сайта возможность оформить электронную подписку на новости. Некоторые пользователи могут быть автоматически подписаны на рассылку, например определенные государственные органы. В целях фокусирования внимания на отдельных, особо значимых событиях возможна организация подраздела "Новость дня".

* **Раздел "Административная реформа в регионах"**

В связи с постепенным переходом инициатив по осуществлению административной реформы на региональный уровень, значение раздела "Административная реформа в регионах" будет только возрастать. В данном разделе должна аккумулироваться информация по реформе, касающаяся регионального уровня (к примеру, методические рекомендации по внедрению механизмов управления, ориентированного на результат, в российских регионах; рейтинги региональных органов исполнительной власти по открытости и прозрачности, составление которых планируется в рамках плана мероприятий по проведению административной реформы в 2006 – 2008 гг.). Особую роль могут сыграть "истории успеха" осуществления административной реформы на территории отдельных регионов.

* **Раздел "Обзор СМИ"**

В блоке "Обзор СМИ" представлены публикации и сообщения, касающиеся административной реформы, в СМИ, которые собираются в ходе осуществления систематического мониторинга СМИ. Данный раздел позволяет не только составить полную картину информационного обеспечения административной реформы, но и определить эффективность усилий по информированию общественности о реформе. Это можно сделать как по количеству упоминаний (при этом необходимо учитывать вес издания), так и по коннотациям (позитивным, негативным, нейтральным).

Для удобства пользователей можно систематизировать публикации и сообщения по темам, к примеру, "Кадровые перестановки", "Пилотные проекты", "Административные регламенты" и т.п..

* **Раздел "Аналитические материалы"**

В раздел "Аналитические материалы" могут войти научные публикации по проблематике административной реформы, а также материалы по проводимым в ходе административной реформы исследованиям: результаты опросов, интервью, пилотных мониторингов по различным направлениям реформы. В рамках этого же раздела может отслеживаться динамика позиции России в рейтинге стран по качеству государственного управления, что, согласно Концепции административной реформы на 2006 – 2008 гг., является одним из показателей достижения целей реформы. В блоке "Аналитические материалы" также могут быть представлены рейтинги федеральных и региональных органов исполнительной власти по открытости и прозрачности, рейтинги оценки гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг; результаты оценки представителями бизнеса издержек на преодоление административных барьеров, связанных с государственных регулированием экономики, которые являются показателями результативности проведения реформы. Здесь же возможно раскрытие методики составления того или иного рейтинга.

* **Раздел "Мероприятия"**

В рамках раздела "Мероприятия" аккумулируется информация о проведенных и предстоящих конференциях, круглых столах, семинарах по проблемам административной реформы, о встречах руководителей государственных органов с общественными организациями и бизнес-структурами. Вместе с анонсами о планируемых мероприятиях, необходимо размещать их программы (где и когда проводятся, состав участников и темы выступлений), а информация о состоявшихся акциях должна содержать краткие тезисы и результаты того или иного мероприятия.

* **Раздел "Направления административной реформы"**

Блок "Направления административной реформы" должен быть разбит на подразделы, к числу актуальных на сегодняшний день относятся такие подразделы, как:

* *Оптимизация функций органов исполнительной власти*

В рамках данного подраздела предоставляется информация о деятельности по оптимизации функций органов исполнительной власти, приводятся результаты проведенной работы, разъясняются основные принципы, на основании которых осуществляется оптимизация и предлагается алгоритм, по которому происходит выявление избыточных функций. Кроме того, здесь должна быть представлена информация по конкретным функциям, поскольку именно она вызывает особый интерес у представителей бизнеса и общественности (к примеру, необходимо четко обозначить, что внесены изменения в федеральные законы "О лицензировании отдельных видов деятельности", "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" и в Кодекс РФ об административных правонарушениях, которые предусматривают поэтапную отмену лицензирования 49 из 123 видов деятельности).

* *Управление по результатам*

В подразделе "Управление по результатам" должна быть представлена информация об инициативах по внедрению данного инструмента: типовая система планирования деятельности подведомственных организаций, ключевые показатели эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти, планы и результаты проектов по внедрению управления по результатам в органах исполнительной власти.

* *Стандарты государственных услуг*

Поскольку основной целевой аудиторией размещаемой в блоке "Стандарты государственных услуг" информации является самый широкий круг лиц – получатели (пользователи) государственных услуг, предоставление информации в рамках данного подраздела должно быть максимально удобно и понятно для рядовых пользователей. В связи с этим в разделе "Стандарты государственных услуг" необходимо представить перечень государственных услуг, регламентированных или подлежащих регламентации (при этом для повышения уровня клиентоориентированности услуги могут быть сгруппированы по отдельным направлениям, например "Услуги по регистрации прав собственности на недвижимость", "Услуги по содействию гражданам в поиске подходящей работы", "Услуги в области регистрации транспортных средств"), и для регламентированных услуг предложить понятную и простую схему оказания государственной услуги (с обозначением прав заявителя, необходимых документов, сроков оказания услуги, ответственных за оказание услуги, блок-схемы алгоритма оказания государственной услуги) либо сделать ссылку на сайт специализированного органа, ответственного за оказание данной услуги, в том случае, если там можно получить аналогичную информацию.

* *Административные регламенты*

В отличие от предыдущего подраздела целевой аудиторией блока "Административные регламенты" являются не только получатели (пользователи) государственных услуг, но и представители органов исполнительной власти, что обуславливает специфику организации данного подраздела: необходимо специфицировать информацию для разных целевых аудиторий. В блоке, предназначенном для получателей (пользователей) государственных услуг, должна быть представлена информация, касающаяся преимущественно административных регламентов предоставления государственных услуг. Организация данного блока аналогична организации подраздела "Стандарты государственных услуг" (как вариант – может быть сделана ссылка на соответствующий подраздел).

В информационном блоке, целевой аудиторией которого являются представители органов исполнительной власти, должна быть представлена информация не только по административным регламентам предоставления государственных услуг, но и по административным регламентам исполнения государственных функций. По каждому из этих направлений должны быть представлены подробные методические рекомендации по подготовке административного регламента, требования к разработке административных регламентов, описан порядок проведения независимой экспертизы проектов административных регламентов.

В качестве самостоятельных блоков в рамках подраздела "Административные регламенты" могут быть выделены результаты мониторинга применения административных регламентов и ссылки на официальные сайты органов исполнительной власти, утверждающих тот или иной административный регламент.

* *Досудебное обжалование*

В рамках данного подраздела необходимо предоставить информацию о механизмах и каналах досудебного обжалования, а также о результатах внедрения механизмов досудебного обжалования в органах исполнительной власти (соответствующим образом она и может быть структурирована). Кроме того, в блоке "Досудебное обжалование" может быть предоставлена некоторые статистические данные, свидетельствующие о необходимости внедрения подобных механизмов (например, информация о загруженности судов административными делами, результаты различных опросов населения и представителей бизнес по данной проблематике).

* *Закупки для государственных нужд*

В подразделе "Закупки для государственных нужд" может аккумулироваться информация, выполняющая роль своеобразного "пробного шара" в области оптимизации данной системы. Здесь целесообразно размещать данные по аналитической обработке итоговых протоколов конкурсов, мониторингу рыночных цен на закупаемую продукцию и услуги, составу закупочных комиссий, аттестации центров по подготовке кадров для управления государственными закупками, мониторингу объявлений и решений закупочных комиссий с целью выявления нарушений установленных требований. В рамках данного блока также может быть организовано голосование по оценке качества государственных закупок заказчиками и аутсорсинговыми агентствами (с последующей аналитической обработкой результатов голосования).

* *Противодействие коррупции*

В данном подразделе должны быть представлены результаты мониторинга коррупциогенности (с выделением факторов, способствующих коррупции и сфер деятельности с повышенным риском коррупции), экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов на коррупциогенность (с описанием методики оценки), описание и эффект от внедрения ведомственных антикоррупционных программ в органах исполнительной власти. При этом, для удобства пользователей, эта информация может быть сгруппирована по сферам (налоговые органы, таможенные органы, правоохранительная деятельность и т.д.). Здесь же может отслеживаться положение России в различных международных рейтингах, отражающих уровень коррупции, а также приводиться статистика по данной проблематике.

* **Раздел "Лучшая практика"**

В разделе "Лучшая практика"

приводится международный опыт по реализации тех или иных инициатив в рамках административной реформы, а также в целом библиотека лучшего опыта государственного управления. Здесь могут быть представлены как публикации, так и аналитические материалы по сопоставлению и анализу международной и российской практики проведения административной реформы. Помимо непосредственно материалов в данном блоке должны присутствовать ссылки на не представленные, но представляющие интерес информационные Интернет-ресурсы или печатные издания.

* **Раздел "Правда ли, что…"**

В блоке "Правда ли, что…" рассматриваются актуальные, спорные, интересные вопросы в понятной и привлекательной для посетителей сайта форме (например, правда ли, что, согласно стандарту, время ожидания в очереди при получении паспорта должно составлять не более 30 минут). Здесь же могут располагаться различные курьезные истории, связанные с административной реформой.

* **Раздел "Ваше мнение о…"**

В разделе "Ваше мнение о…" посетители сайта в свободной и удобной для себя форме могут выразить свое мнение относительно того или иного аспекта административной реформы. К примеру, по отзывам пользователей на тему "Насколько успешными, по Вашему мнению, будут инициативы по внедрению ведомственных антикоррупционных программ" можно судить о состоянии и настроениях общественного мнения.

* **Раздел "Часто задаваемые вопросы"**

В блоке "Часто задаваемые вопросы" посетители сайта могут быстро получить ответ на самые распространенные вопросы без необходимости обращения за консультацией непосредственно в тот или иной специализирующийся по данной проблематике орган. Для облегчения работы посетителей сайта целесообразно сортировать ответы по тематическим рубрикам.

* **Раздел "Глоссарий"**

В условиях начала второго этапа административной реформы очень важно дать объяснение таким понятиям, как "административный регламент", "досудебное обжалование", "управление по результатам", "стандарты государственных услуг" и т.д. Поэтому в разделе "Глоссарий" должен быть приведен алфавитный список терминов с определениями, объяснениями и примерами. К примеру, при объяснении понятия "стандарт государственной услуги" не достаточно дать просто определения: необходимо обозначить соотношение стандартов государственных услуг с административными регламентами и предоставить пример блок-схемы алгоритма получения государственной услуги.

* **Раздел "Опросы"**

В разделе "Опросы"

* посетители
* сайта

могут поучаствовать в том или ином интерактивном опросе, касающемся определенного аспекта административной реформы, а также познакомиться с результатами этих мероприятий.

* **Раздел "Конкурс"**

В данном разделе размещается информация о проведении различных конкурсов, связанных с проведением административной реформы (например, на лучшее видение органов исполнительной власти после к 2008 году) и результатах этих мероприятий. Здесь же могут быть одновременно представлены непосредственно работы участников.

* **Раздел "Форум"**

Раздел "Форум" предназначен для свободного обсуждения вопросов, связанных с тематикой сайта, обмена мнениями и общения по различным аспектам административной реформы.

* **Раздел "Контакты"**

В рамках раздела "Контакты" посетителям сайта предлагаются номера телефонов, по которым они могут получить информацию по интересующим их вопросам, а также предоставляется возможность задавать вопросы, связанные с различными аспектами административной реформы, по электронной почте. По мере накопления вопросов и ответов целесообразно сортировать их по отдельным рубрикам и перемещать в раздел «Часто задаваемые вопросы».

* **Раздел "Поиск"**

"Поиск" – традиционный раздел любого сайта, облегчающий работу его посетителей в процессе нахождения информации по интересующей тематике. Важно предоставить возможность расширенного поиска по сайту в целях оптимизации процедуры нахождения информации.

* **Раздел "Карта сайта"**

Раздел "Карта сайта", представляя собой функциональную страницу, которая отражает сразу все разделы, подразделы, и ссылки сайта, облегчает навигацию пользователей за счет четкой логической структуризации содержания сайта.

* **Раздел "Ссылки"**

В данном разделе концентрированно представлена разветвленная система ссылок на ассоциированные информационные ресурсы: сайты органов государственной власти, смежные структуры, имеющие отношение к проведению и информационному обеспечению административной реформы (сайт Центра стратегических разработок - www.csr.ru, сайт Российской газеты – www.rg.ru, сайт ГУУ-ВШЭ - www.hse.ru, сайт Центра антикоррупционных исследований и инициатив – www.transparency.org.ru, информационный сайт политических комментариев www.politcom.ru, политическая экспертная сеть www.kreml.org, сайт научно-исследовательского института социальных систем при МГУ им. М.В. Ломоносова - www.niiss.ru, сайт Всемирного банка - www.worldbank.org.ru и проч.).

* **Раздел "Авторизация"**

За счет раздела "Авторизация" сайт административной реформы предоставит возможность реализовывать не только публичную, но и частную (персональную) форму доступа пользователей к соответствующим информационным ресурсам.

В целом, за счет существования таких разделов, как "Ваше мнение о…", "Контакты", "Часто задаваемые вопросы", "Форум", "Опросы", "Авторизация"

сайт административной реформы будет выполнять транзакционную, а не просто информационную и коммуникационную функцию.

Для повышения эффективности сайта административной реформы как инструмента информационного обеспечения необходимо, чтобы информация о существовании подобного информационного ресурса в сети Интернет была как можно более доступной. Для этого можно использовать, в частности, размещение ссылок на ресурс на сайтах органов государственной власти, в официальных и неофициальных информационных источниках и на их сайтах. Ссылка на специализированный сайт, посвященный административной реформе, может быть размещена на сайтах РИА "Новости" (www.rian.ru), "Интерфакс" (www.interfax.ru), "ИТАР-ТАСС" (www.tass.ru), "РБК" (www.rbc.ru), "Страна.Ru" (www.strana.ru), "Газета.ru" (www.gazeta.ru), "Лента.ру" (www.lenta.ru), "Утро.ru" (www.utro.ru), "Вести.ру" (www.vesti.ru), "Полит.ру" (www.polit.ru), в печатных периодических изданиях и на их сайтах "Российская газета" (www.rg.ru), "Ведомости" (www.vedomosti.ru), "Газета" (www.gzt.ru), "Известия" (www.izvestia.ru), "Итоги" (www.itogi.ru), "Коммерсантъ" (www.kommersant.ru), "Комсомольская правда" (www.kp.ru), "Московский комсомолец" (www.mk.ru), "Независимая газета" (www.ng.ru), "Аргументы и факты" (www.aif.ru), "Новые известия" (www.newizv.ru), "Политический журнал" (www.politjournal.ru), "Профиль" (www.profile.ru), "Российские вести" (www.rosvesty.ru), "Эксперт" (www.expert.ru), на сайте общественных организаций РСПП (www.rspp.biz), "Деловая Россия" (www.deloros.ru), "Опора России" (www.opora.ru), сайте Общественной палаты (www.oprf.ru), Центра антикоррупционных исследований и инициатив (www.transparency.org.ru), информационном сайте политических комментариев www.politcom.ru, сайте политической экспертной сети www.kreml.org, сайте научно-исследовательского института социальных систем при МГУ им. М.В. Ломоносова (www.niiss.ru), сайте Всемирного банка (www.worldbank.org.ru), ФЦП "Электронная Россия (www.e-rus.ru). Такая политика приведет к повышению информационной привлекательности, увеличению посещаемости, узнаваемости и раскрутке сайта и бренда административной реформы.

Безусловно, эффективность сайта как инструмента информационного обеспечения административной реформы будет зависеть от более широкого круга факторов: наличия соответствующей инфраструктуры и уровня развития человеческого капитала. Однако создание профессионального, высокоэффективного Интернет-ресурса по информационному обеспечению административной реформы возможно уже сегодня.

В целом, создание подобного сайта, посвященного административной реформе, позволит решить следующие задачи:

* создание единой точки доступа к консолидированной информации о ходе и результатах реформы;
* придание процессу информирования о реформе системного, комплексного характера;
* формирование среды информационного и экспертного взаимодействия органов власти и целевых групп потребителей информации по различным аспектам реформы (населения, экспертно-академического сообщества, журналистов, участников бизнес-среды, чиновников, представителей международного сообщества), предполагающей наличие каналов обратной связи;
* оптимизация работы по отслеживанию хода кампании по информационному обеспечению административной реформы;
* использование преимуществ сети Интернет по оперативному, недорогому и эффективному распространению сведений о различных аспектах деятельности в рамках административной реформы.

1. Создание специализированных разделов, посвященных административной реформе, на ассоциированных с ней сайтах.

Прежде всего, к таким сайтам относятся сервер органов государственной власти РФ "Официальная Россия" (www.gov.ru), сайты Правительства РФ (www.government.gov.ru) и ГУУ-ВШЭ (www.hse.ru). На сайте Президента РФ (www.president.kremlin.ru) целесообразно создать отдельную секцию, посвященную именно административной реформе, в которую как раз и войдет раздел, связанный с реформой государственной службы. Уже существующие специализированные разделы, посвященные административной реформе (на сайте "Российской газеты" (www.rg.ru/plus/admreforma), Центра стратегических разработок (www.csr.ru), ФЦП "Электронная Россия" (www.government.e-rus.ru), Всемирного Банка (www.worldbank.org.ru)) следует оптимизировать с учетом изложенных выше рекомендаций.

1. Включение разработки подробной пояснительной записки в техническое задание разработчикам законопроектов.

Подготовка подробной пояснительной записки как обязательной части технического задания по разработке любого законопроекта в рамках административной реформы, фактически повышает вероятность достижения поставленных целей, поскольку снижается неясность механизмов применения законодательства. Именно разработка методических рекомендаций по применению норм закона и разработка комментариев являются основным инструментом информационного сопровождения законов. Пояснительная записка к закону должна четко обозначать следующие позиции:

* цели закона;
* необходимость принятия закона;
* основные предпосылки и положения закона с краткими комментариями к ключевым положениям и потенциально спорным моментам;
* основные группы, на которые будет воздействовать закон;
* основные позитивные и негативные последствия принятия закона для отдельных целевых групп.

1. Разработка и утверждение Типовых правил аккредитации журналистов СМИ при органах государственной власти.

Учитывая недостаточную разработанность вопроса об аккредитации журналистов в Федеральном законе "О средствах массовой информации"[[75]](#footnote-75), отсутствие подзаконных нормативных актов, регламентирующих содержание и механизм функционирования института аккредитации, разработка Типовых правил аккредитации журналистов СМИ станут источником единообразных норм при разработке соответствующих документов непосредственно в органах государственной власти.

В целом, Правила аккредитации журналистов СМИ при органах государственной власти должны решать следующие вопросы:

* круг лиц, имеющих право на аккредитацию;
* срок, на который оформляется аккредитация;
* виды аккредитации;
* квотирование мест;
* порядок подачи заявки на аккредитацию и срок ее рассмотрения;
* должностное лицо, принимающее решение об аккредитации.
* права и обязанности аккредитованных журналистов;
* основания и порядок приостановления, лишения и отказа в аккредитации.

Развитие института аккредитации за счет институциализации права журналистов присутствовать на различных мероприятиях, проводимых аккредитовавшим их органом, возложения на орган обязанности предварительного извещения о таких мероприятиях и проч. создаст благоприятные условия для осуществления профессиональной деятельности журналистов. Тем самым будут создана среда для распространения оперативной, точной и полной информации по целому спектру вопросов в рамках административной реформы.

Кроме того, совершенствование практики систематической аккредитации журналистов и снабжения их оперативной информацией приведет к установлению и поддержанию хороших отношений с редакторами и сотрудниками СМИ, что в свою очередь будет способствовать повышению эффективности усилий по информационному обеспечению административной реформы.

1. Оптимизация Положений о PR-отделах в органах государственной власти.

Существующие на сегодняшний день Положения о структурных подразделениях, занимающихся связями с общественностью в органах государственной власти, носят преимущественно формальный характер. С функциональной точки зрения Положения о PR-отделах государственных органов должны регламентировать следующий круг вопросов:

* порядок разработки и сроки действия программы деятельности PR-отдела соответствующего органа;
* бюджет PR-отдела органа государственной власти;
* критерии отбора специалистов (базовым критерием должно стать наличие журналистского образования и (или) опыт практической работы в области связей с общественностью, а также лояльность по отношению к целям информационной политики данного органа и государства в целом).

Кроме того, в Положении о PR-отделе органа государственной власти представляется целесообразным прописать вопросы, напрямую не относящиеся к деятельности данного структурного подразделения, но связанные с информационной политикой государственного органа, а именно:

* какие служащие органа государственной власти, помимо сотрудников PR-отдела, могут/обязаны предоставлять СМИ и широкой общественности информацию о различных аспектах деятельности государственного органа;
* перечень информации, подлежащей и не подлежащей общественному раскрытию;
* порядок предварительного утверждения информации перед публикацией.

Данные положения могут быть зафиксированы на уровне ведомственных нормативно-правовых актов, а также внесены в должностные регламенты государственных служащих соответствующего органа.

1. Оптимизация организационной структуры PR-отделов органов государственной власти.

Оптимизация организационной структуры имеет своей целью приведение размера и штатной численности PR-отдела органа государственной власти в соответствии с:

* размером соответствующего органа государственной власти (см. Приложение 3);
* кругом и объемом обязанностей PR-отдела органа государственной власти (чем больший объем обязанностей возлагается на PR-отдел, тем более функциональной должна быть его структура) (см. Приложение 3);
* необходимостью органа государственной власти в эффективных связях с общественностью (чем более публичной является деятельность органа, тем более сложную структуру должен иметь PR-отдел);

Кроме того, организационная структура структурного подразделения, специализирующегося на связях с общественностью обеспечение прямой подотчетности руководителя PR-отдела органа государственной власти высшему руководству органа и предоставление ему возможности работать со всеми подразделениями данного органа. За счет такой организационной структуры, которая обеспечивает выход на высшее руководство государственного органа и представление информации, полученной в результате работы механизмов обратной связи, сотрудники подразделений по связям с общественностью получают возможность участвовать в формировании информационной политики соответствующего органа, а не просто заниматься распространением в СМИ информации, полученной "сверху" в форме приказов и распоряжений. Небезосновательно считается, что только те люди, занятые в сфере связей с общественностью, которые способны по­мочь тому органу, в котором они работают, соответствовать требованиям времени, продиктованным динамичными изменениями внешней среды, имеют право называться профессионалами[[76]](#footnote-76).

1. Разработка и утверждение Положений о проведении "дней открытых дверей" в органах государственной власти.

Формирование Положения о проведении "дня открытых дверей" в том или ином органе государственной власти также может быть предварено разработкой Типового положения о проведении "дней открытых дверей". Институциализация подобных мероприятий будет способствовать не только повышению информированности общественности о различных аспектах административной реформы, но и более открытому и прозрачному взаимодействию органов власти с различными категориями общественности, установлению с ними обратной связи, а также привлечению кадров в систему государственного управления. Кроме того, в ходе "дней открытых дверей" возможно распространение буклетов, брошюр, рекламных сувениров, демонстрация фильмов, посвященных административной реформе.

1. Проведение обучающих семинаров, тренингов, мастер-классов.

Целесообразно, чтобы подобные семинары носили не только образовательный характер, но и имели своей целью формирование навыков работы в условиях административной реформы. В частности, можно предложить проведение тренингов по обучению этическим стандартам в условиях административной реформы, навыкам коммуникации с общественностью, включая СМИ, повышению коммуникационной эффективности и формированию установки на открытое и регулярное взаимодействие, в которых могут принимать участие не только государственные служащие (в том числе самого высокого уровня), но и работники PR-отделов государственных органов. Кроме того, на современном этапе развития административной реформы оправданным представляется проведение обучающих семинаров, посвященных разработке административных регламентов и стандартов государственных услуг, для региональных органов власти.

При этом семинары и тренинги будут более эффективными при условии привлечения внешних экспертов и консультантов, в том числе ведущих представителей бизнеса, научно-академического сообщества, международных экспертов, что одновременно будет способствовать поддержанию коммуникации с различными социальными аудиториями.

В качестве альтернативы можно также предложить разработку специализированных учебных фильмов по проблематике административной реформы.

1. Разработка Кодекса поведения государственных служащих в соответствии с требованиями административной реформы.

Институциализация модели оптимального поведения государственных служащих в условиях проведения административной реформы, имеет своей целью опосредованное повышение эффективности деятельности государственного аппарата за счет формирования административной культуры, обеспечивающей единство действий путем понимания всеми государственными служащими своих социальных ролей, осознания ими общих ценностей и норм. Как результат – происходит рост общественного доверия к государственным служащим и авторитета органов власти. Разработка Кодекса поведения государственных служащих имеет высокую значимость, которая обусловлена тем, что люди в большей степени доверяют своему собственному опыту общения с чиновником, чем сообщениям СМИ и других информационных посредников. И если в ходе контакта с чиновником гражданин приобрел негативный опыт, то изменить сложившуюся установку методами информационного воздействия будет очень сложно.

Отсутствие комплексной и "распыленность" по различным документам нормативно-правовой базы в сфере регулирования поведения государственных служащих[[77]](#footnote-77) предопределяет необходимость и обоснованность разработки специализированного кодифицированного акта, посвященного вопросам поведения государственных служащих и учитывающего мировой и российский опыт разработки подобных документов[[78]](#footnote-78). При этом главной задачей Кодекса поведения государственных служащих должно стать формирование стиля поведения, соответствующего ценностям и принципам клиентоориентированного государства.

Роль Кодекса поведения государственных служащих способна существенно возрасти при реализации направлений административной реформы, связанных с административно-процедурными аспектами (административные регламенты и стандарты государственных услуг), механизмом досудебного обжалования, мероприятиями по противодействию коррупции, а также в случае создание единого органа по управлению государственной службой, о котором давно говорится.

### 2.2. ИНСТРУМЕНТЫ ПО ОПЕРАТИВНОМУ ИНФОРМАЦИОННОМУ СОПРОВОЖДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Инструменты по оперативному информационному обеспечению административной реформы включают в себя:

1. Издание и распространение специальных листовок, буклетов, брошюр, посвященных административной реформе.

Целью издания листовок, буклетов и брошюр является разъяснение различным категориям общественности целей, содержания и результатов административной реформы, информирование об основных направлениях работы в ходе ее осуществления (новых регулятивных мерах, изменениях законодательства, введении новых процедур и т.д.). Именно таким способом целесообразно популяризировать Кодекс поведения государственных служащих.

Отличия между ними заключается в том, что брошюра позволяет получить более полную информацию за счет более объемного информационного контента. Брошюры и буклеты, посвященные административной реформе, должны быть небольшого формата, с ярким оформлением, которое подразумевает использование иллюстраций, фотографий, рисунков и даже карикатур, что будет способствовать популяризации изданий. Определенное количество экземпляров подобных изданий должно находиться в свободном доступе и на видном месте в приемных государственных учреждений – граждане должны иметь возможность знакомиться с данными изданиями и при необходимости брать с собой. Распространять буклеты и брошюры через прямую почтовую рассылку не рекомендуется, чтобы не создавать эффект навязывания. Вместе с тем, допускается их вложение в почтовые отправления при индивидуальной рассылке гражданам, представителям бизнеса, общественных организаций, экспертно-академического и международного сообщества официальной государственной корреспонденции. Ключевым каналом реализации брошюр должно стать их распространение на различных мероприятиях, посвященных административной реформе, а также систематическая рассылка в библиотеки, высшие учебные заведения, территориальные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Что касается листовок, то это один из самых недорогих и эффективных информационных носителей. В листовках, посвященных административной реформе, информация должна предоставляться в концентрированном виде, и в целом они должны носить более информативный характер. К примеру, на листовке может быть представлена информация о стандарте конкретной государственной услуги с указанием органа власти, оказывающего данную услугу, платы за ее оказание, сроков предоставления, документов, необходимых для получения услуги, и блок-схемы алгоритма получения услуги (см. Приложение 4).

Оптимальным каналом распространения листовок, посвященных тем или иным аспектам административной реформы, представляется прямая почтовая рассылка.

1. Издание и распространение информационно-аналитических вестников.

В отличие от листовок, буклетов и брошюр, которые издаются для внешних пользователей, целевой аудиторией информационно-аналитических вестников являются государственные служащие. Их издание и распространение направлено на улучшение внутренней циркуляции информации через ознакомление работников органов власти, рядовых государственных служащих с целями и задачами административной реформы, ее ходом и достигнутыми результатами. В этих изданиях публикуются:

* нормативно-правовые акты, касающиеся административной реформы, с подробными комментариями к ним;
* внутриведомственные акты (инструкции, распоряжения, приказы) по вопросам административной реформы в данном органе власти с подробными комментариями к ним;
* аналитические статьи и обзоры по тематике административной реформы;
* мониторинг мероприятий, посвященных административной реформе;
* в качестве отдельного издания может быть выпущен Кодекс поведения государственных служащих.

Информационно-аналитические вестники должны распространяться на регулярной основе с определенной периодичностью, которая зависит от обновляемости информации и степени интенсивности проводимых изменений. Кроме того, информация о различных аспектах административной реформы должна присутствовать в ведомственных изданиях органов власти.

1. Систематическое проведение пресс-конференций и брифингов.

Пресс-конференции и брифинги для журналистов СМИ должны проводиться руководством органов власти, представителями Правительственной комиссии по административной реформе и экспертных центров, вовлеченных в процесс реформирования, по достаточно важным поводам, возникающим в ходе осуществления административной реформы. Подобные мероприятия станут значимыми информационными поводами, которые впоследствии найдут свое отражение в СМИ.

1. Систематическое проведение конференций, круглых столов, встреч.

Проведение подобных мероприятий с участием представителей бизнеса, экспертно-академического сообщества, общественных организаций имеет своей целью уточнение взаимных позиций, организацию коммуникации по проблемам административной реформы, поиск взаимоприемлемых решений, что в целом работает на снижение управленческих рисков осуществляемых преобразований. Подобные мероприятия также выступают в качестве значимых информационных поводов для СМИ.

1. Организация конкурсов.

Проведение конкурсов, например, на лучший проект по разработке стандарта той или иной государственной услуги, имеет своей целью поддержание контактов органов власти с научно-академическим сообществом в целом, а также с молодыми учеными в частности, что способствует кадровому оздоровлению органов исполнительной власти. Естественно, что информация о подобных мероприятиях и их результатах должна широко освещаться в СМИ.

1. Публикация материалов в печатных СМИ.

Авторами материалов, посвященных различным аспектам административной реформы, могут являться эксперты либо непосредственно журналисты СМИ, которые составляют публикации на основании информационных поводов, рассылаемых пресс-релизов, пресс-китов и других материалов. При рассылке подобных материалов важно затрагивать такие темы и в таком формате, которые могут вызвать интерес у конкретной редакции, поскольку, по данным самих журналистов, в настоящее время в России из множества пресс-релизов органов власти, приходящих в каждую редакцию, в среднем лишь 5% попадает на газетную или журнальную полосу[[79]](#footnote-79). Так, пресс-релизы, касающиеся принятия новых нормативно-правовых актов или внесения изменений в уже действующее законодательство, должны составляться с точным указанием их целей, адресных групп, результатов для каждой из этих целевых аудиторий.

В качестве альтернативы информационному поводу в традиционном понимании этого слова может быть организован поток читательских писем по проблемам реформы в те редакции, которые практикуют публикацию писем своих читателей.

1. Организация систематических тематических передач на телевидении и радио и постоянных колонок в печатных СМИ.

Для теле- и радиопередач удачным представляется формат интервью с представителями Правительства, министерств, Правительственной комиссии по административной реформе, экспертных центров, вовлеченных в процесс административной реформы, лидерами общественного мнения относительно различных аспектов административной реформы, а также ток-шоу с участием представителей бизнеса, научно-академического сообщества, общественных институтов. На таких передачах целесообразно организовывать экспертизу различных нормативно-правовых актов, связанных с проблематикой реформирования политико-административной сферы. Как альтернатива – возможна организация самостоятельной подрубрики, посвященной административной реформе, в таких новостных передачах, как "Время" (Первый канал), "Вести" (РТР), "Сегодня" (НТВ), которые, по данным Фонда "Общественное мнение" являются одними из самых популярных информационных телепередач[[80]](#footnote-80). В отношении печатных – преимущественно государственных - СМИ это могут быть специальные тематические колонки, типа "Ход административной реформы".

1. Выпуск видеороликов, посвященных административной реформе.

Видеоролики, посвященные различным аспектам административной реформы, могут быть как режиссерскими, так и репортажными (информационными). В режиссерских видеороликах, целью которых является убедить в эффективности, обоснованности того или иного решения, принимаемого в рамках административной реформы, целесообразно участие не только представителей государства и экспертного сообщества, но и простых людей. Репортажные видеоролики могут использоваться для информирования общественности о принятом законе, разработанном стандарте, внедрении антикоррупционной программы, о создании сайта, телефоне "горячей линии".

1. Выпуск видеофильма, посвященного административной реформе.

Формат видеофильма позволяет наиболее полным образом рассказать о реформе, ее целях, задачах, основных мероприятиях и результатах. Эффективность воздействия подобного видеофильма может быть, как правило, очень высока, поскольку он обладает высокой информативностью и наглядностью. Показ видеофильма, посвященного административной реформе, может осуществляться на конференциях, собраниях, круглых столах, телевидении. Кроме того, он может быть выпущен на отдельном носителе и распространяться на массовых мероприятиях.

1. Создание справочных служб, телефонных линий связи ("горячих линий").

Справочные службы и телефонные линии связи представляют собой каналы второго уровня (см. Рис. 1), которые позволяют оперативно получать информацию по конкретным интересующим вопросам и аспектам административной реформы.

Достоинство справочных служб и телефонных линий заключается в том, что они предоставляют возможность любому желающему позвонить и быстро выяснить ответ на конкретный вопрос. Кроме того, горячие линии могут быть использованы, к примеру, для получения информации о случаях нарушения нормативов, указанных в стандартах государственных услуг.

Желательно, чтобы телефон был многоканальным, иначе вероятность дозвониться будет невелика. Кроме того, отвечать по телефону должен компетентный человек, находящийся в курсе последних событий и изменений, происходящих в рамках административной реформы.

Информация о наличии справочных служб и телефонных линий должна быть максимально доступной, поэтому номера телефонов целесообразно опубликовать на сайте административной реформы, в печатных СМИ, Интернет, озвучить по телевидению, разместить на стикерах и рекламных сувенирах.

1. Размещение наружной рекламы.

К наружной рекламе, посвященной административной реформе, могут быть отнесены различные вывески, наружные плакаты, биллборды, скроллеры, брандмауэры, крышные установки и панели, перетяжки, козырьки на зданиях или улицах города. Особенно эффективно данные инструменты могут быть использованы для информирования населения о сайте административной реформы, телефоне "горячей линии". Снабженные яркими и запоминающимися лозунгами, плакаты и биллборды (типа "Административная реформа – значит простое, понятное для общества государство" или "Стандарты государственных услуг – это Ваше право и наша обязанность") могут стать эффективным инструментом информационного обеспечения административной реформы.

1. Размещение рекламы на транспорте (включая подземный транспорт).

К рекламе на транспорте, посвященной административной реформе, можно отнести внутрисалонные планшеты, внешние плакаты на бортах транспорта, биллборды на остановках и платформах, а также стикеры в вагонах, на турникетах, дверях и во входной зоне вестибюлей станций метро. На данных носителях может предоставляться информация, например, о сроках предоставления основных государственных услуг, об основных результатах административной реформы, телефон "горячей линии", адрес сайта, посвященного административной реформе. При этом сообщения, размещенные на планшетах, биллбордах и стикерах, должны привлекать к себе внимание, быть краткими и понятными, а также без труда читаемыми на ходу.

1. Выпуск сувенирной продукции.

Сувенирная продукция (календари, значки, вымпелы, шариковые ручки, ежедневники, блокноты и т.п.) с символикой административной реформы, адресом сайта, посвященного административной реформе, телефоном "горячей линии" может стать мощнейшим каналом информационного обеспечения и формирования имиджа административной реформы, поскольку, во-первых, все люди любят получать подарки, во-вторых, неся функциональную нагрузку, сувенирная продукция оказывает информационное влияние в течение длительного промежутка времени. При этом это могут быть как промоушн-сувениры (недорогие ручки, брелки, значки, календари и т.п.), основным каналом распространения которых является раздача на массовых мероприятиях, посвященных административной реформе, так и представительские сувениры (дорогие наручные часы, дорогие ручки и т.д.), распространение которых осуществляется адресно.

### 2.3. МЕХАНИЗМЫ АНТИКРИЗИСНОЙ КОММУНИКАЦИИ

В качестве инструментов антикризисной коммуникации в процессе формирования и поддержания общественно-политического дискурса вокруг административной реформы могут выступать:

1. Размещение в СМИ на правах рекламы или в форме заранее подготовленных публикаций информации по отдельным важным аспектам административной реформы, вызывающим повышенный интерес или неоднозначную реакцию общественности. Предметом таких публикаций могут выступать не только конкретные события или результаты в рамках осуществляемых преобразований, но и более широкий контекст административной реформы. В частности, представляется целесообразным трансляция таких сообщений, которые выполняют функцию "вакцинации" общественного мнения. Например, это может быть информация о принципах работы бюрократической машины, требующей определенного временного промежутка для появления результатов реализуемых инициатив. Присутствие в общественно-политическом дискурсе сообщений подобного характера позволит не реагировать на отдельные "выпады" в отношении осуществляемых в ходе реформы мероприятий.

В целом, размещение материалов на правах рекламы или в форме заранее подготовленных публикаций позволяет избежать таких негативных последствий работы журналистов с информацией, как ее искажение вследствие неполной или односторонней подачи, добавления комментариев, снабжения неадекватным заголовком. Кроме того, при подобном формате работы со СМИ сохраняется актуальность размещаемого материала, что является критичным фактором для механизмов антикризисной коммуникации.

В отношении тех СМИ, собственником которых является государство и аффилированные с ним структуры, размещение информации в форме рекламы или заранее подготовленных публикаций не представляет проблем. Что же касается коммерческих медиаинститутов, то в этом случае одна из возможных форм работы с журналистами заключается в использовании технологий логроллинга: в обмен на публикации они получают, например, право доступа к последней информации о различных аспектах административной реформы. Кроме того, размещение готовых материалов может быть основано на прямых, в том числе личных, контактах с представителями СМИ, персонально или корпоративно заинтересованных в освещении реформы. В связи с этим представляется оправданным в качестве одного из критериев отбора специалистов для работы в PR-отделе органа государственной власти использовать опыт работы в данной сфере, который предполагает наличие контактов с редакторами и представителями различных СМИ.

1. Публикация (в том числе в сети Интернет) законопроектов, концепций, указов на стадии их подготовки с одновременным привлечением к участию в парламентских слушаниях широкого круга заинтересованных субъектов (государственных служащих, представителей бизнеса, общественных организаций, политических партий, международного и экспертно-академического сообщества), а также организацией специализированных конференций, круглых столов и прочих мероприятий с целью проведения экспертизы нормативно-правовых актов. Соответствующие форумы могут быть организованы непосредственно на сайте, посвященном административной реформе.
2. Запрос письменных мнений у ключевых держателей интересов (бизнес-ассоциаций, общественно-политических и международных организаций, представителей экспертно-академического сообщества) по разработке и реализации тех или иных нормативно-правовых актах в рамках административной реформы. Модульная форма запроса, разработанная в соответствии с требованиями Регламента осуществления общественных консультаций в Великобритании (Code of Practice on Consultation), представлена в Приложении 5.
3. Проведение систематического мониторинга СМИ с целью оперативного выявления критических и оппозиционных месседжей и подготовки им соответствующей котраргументации.
4. Обеспечение участия в мероприятиях по информационному сопровождению административной реформы представителей государства, а также лидеров общественного мнения, которые пользуются доверием у разных категорий общественности (граждан, представителей бизнеса, в среде академического сообщества).
5. Выступление ключевых лиц государства (прежде всего, Президента, Председателя Правительства, федеральных министров, руководителей агентств и служб, председателя Правительственной комиссии по административной реформе) в телевизионных СМИ в случае необходимости оперативного освещения принципиальных вопросов, связанных с административной реформой. К таким вопросам, например, относятся, кадровые перестановки на высших уровнях государственной власти, результаты реализации крупного мероприятия, осуществляемого в отдельном министерстве и т.д.. Участие ключевых фигур в освещении подобных событий является гарантией широкого присутствия соответствующей информации в самых разнообразных СМИ.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изменения в статусе политики, выступавшей в качестве универсального регулятора в эпоху индустриализма, привело к качественным трансформациям в характере и способах коммуникации между властью и обществом. Формирование в качестве основного контрагента государства массового политического субъекта в условиях медиатизации политического пространства фактически привело к вытеснению идеологического метакода новыми способами легитимации властвующих субъектов и их институтов. Имидж, сохраняя свободу ориентации индивидов в политическом пространстве и обеспечивая поддержание основанного на оперативных контактах коммуникационного обмена между элитой и неэлитой, становится доминирующим механизмом легитимации власти в массовой политической культуре постиндустриальной эпохи. В свою очередь инструментом, обеспечившим возможность установления динамичных и высокоадаптивных контактов государства с массовым, чрезвычайно дифференцированным социальным субъектом, выступили электронные СМИ (технотелемедиумы). Развитие их технических возможностей в сочетании с тенденциями в политико-коммуникационном пространстве привело к выдвижению на первый план политической рекламистики, активно использующей принципы инфотейнмента в условиях распространения "демократического конформизма".

Другими словами, политическое пространство начинает формироваться под воздействием медиалогики властных отношений, а сама форма организации власти трансформируется в медиаявление, предпосылкой, основанием и сутью которого выступают спорадические коммуникации между государством и обществом, достаточные для осуществления властных полномочий и легитимации политических отношений.

На основании результатов исследования как международного, так и российского социально-политического пространства в условиях перехода к новой парадигме общественного развития, а также национальной практики информационного обеспечения властно значимых политических проектов на примере административной реформы можно сделать следующие выводы:

1. В современных условиях уникальность положения России (как и ряда демократий "третьей волны") заключается в том, что здесь процессы медиатизации и демократизации протекают одновременно, однако, отнюдь не синхронно. По причине отсутствия в нашей стране исторических традиций, характерных для западных стран, сегодня задача поддержания общественно-политического дискурса вокруг основных властно значимых проектов приобретает принципиальное значение. От того, насколько успешной будет деятельность государства в политико-коммуникационном пространстве, зависит будущее не только того или иного проекта властвующей элиты, но и всего общества на его пути к демократическому идеалу.
2. Такой политический проект, как административная реформа, требует формирования и поддержания вокруг себя соответствующего общественно-политического дискурса, создающего благоприятную среду для реализации данной инициативы и повышения результативности планируемых мероприятий, а также обеспечивающего инструменты корректировки непосредственно управленческих решений, что в конечном счете приведет к повышению уровня легитимности режима, эффективности работы государственного аппарата, а также росту доверия граждан к государству в целом.
3. Принимая во внимание, что на возможности реализации административной реформы как политического проекта правящего режима влияет тот факт, что многие параметры реформы обусловлены не только общегосударственными потребностями, но и целями властвующей элиты как корпорации, инструментом реализации данного проекта должна стать политическая воля высшего руководства страны. С учетом же того, что административная реформа – это перманентный процесс, критичным фактором ее реализации также становится институциализация, обеспечение преемственности и непрерывности за счет организации соответствующей поддержки со стороны общественности.
4. Синкретичный подход к административной реформе в современном российском государстве показал, что причина низкой эффективности осуществляемых преобразований заключается не столько в слабости технократических аспектов реформирования, сколько в отсутствии благоприятной среды (как внутренней, так и внешней) для реализации данного политического проекта, что в свою очередь обусловлено отсутствием как стратегии, так и тактических действий (включая антикризисную коммуникацию) по информационному обеспечению административной реформы.
5. Традиции, действующие как в обществе, так и в самом государственном аппарате, принижают необходимость и значение информационной работы с основными контрагентами государства, делая ставку в основном на применение административного ресурса. Поэтому одной их главных задач в этом направлении становится не только разработка действий по оперативному информационному обеспечению административной реформы, но и формулирование концептуального видения этих мероприятий, претендующих на изменение стиля работы аппарата государственного управления, что в конечном итоге и является стратегической целью осуществляемых сегодня преобразований в политико-административной среде.
6. За последние годы власти удалось добиться многих качественных трансформаций в политической сфере. Если раньше для правящей элиты существовали определенные реперные точки с высоким потенциалом риска (достаточно вспомнить известную своим размахом по количеству участников и объемам финансирования предвыборную кампанию Ельцина на второй президентский срок в 1996 г.), то нынешняя власть добилась (в том числе за счет ликвидации мощных центров влияния в лице негосударственных медиаимперий) такого состояния политического пространства, при котором она может самостоятельно формировать и форматировать политические процессы. Однако, находясь на этапе осознания важности своего присутствия в информационном пространстве, российская политическая элита целенаправленно идет по пути создания инфраструктуры для проведения государственной линии в информационном пространстве, игнорируя вопросы, связанные с осуществлением непосредственных действий, реализующих потенциал создаваемой инфраструктуры.

Предлагаемая в работе система механизмов и технологий, а также ряд рекомендаций по стратегическому, оперативному и антикризисному информационному обеспечению административной реформы как раз и основана на реализации накопленного потенциала государства в политико-коммуникационном пространстве. Но что самое главное, решая трудную и актуальную задачу, связанную с формированием и поддержанием общественно-политического дискурса вокруг административной реформы, данная система инструментов позволит осуществить переход к высокоэффективному, открытому, действительно публичному государственному управлению в современном российском государстве.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

* 1. *Абрамсон Дж., Артерон К., Офрен Г.* Электронное содружество. - М., 1985.
  2. *Анчишкина О.* Бюрократия начинает, но… выигрывает ли? // Отечественные записки. 2004, №2.
  3. *Барт Р.* Война языков // Барт Р. Избранные работы: Семиотика. Поэтика. - М., 1994.
  4. *Березняков Д. В.* Легитимация власти и медиатизация политики в современной России // Научные записки СибАГС. 2004, №1.
  5. "Братская могила" административной реформы // Профиль. 2003, № 30.
  6. Бремя государства и экономическая политика. - М., 2002.
  7. *Брюггманн М.* Хотели как лучше, а получилось как всегда // Handelsblatt. 2004, 10 ноября.
  8. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. - М.: Центр фискальной политики, 2002.
  9. *Вардуль Н.* Время комиссаров. Появилась комиссия по административной реформе // Коммерсантъ. 2003, 1 августа.
  10. Великие реформы в России. - М., 1992.
  11. Власть и реформы. От самодержавной к советской России. - СПб., 1996.
  12. *Винди Э.* Батюшка Путин // Tagesspiegel. 2004, 1 ноября.
  13. *Воклеб И.* "Заговор иллюминатов" и перспектива антиолигархического наступления // Комсомольская правда. 2005, 3 мая.
  14. *Граждан В.Д.* Антибюрократическая революция: возможна ли она // Власть. 2004, №10.
  15. *Граник И.* Германа Грефа учат реформировать // Коммерсантъ. 2002, 11 сентября.
  16. *Грозовский Б.* Минфин и ФНС поругались // Ведомости. 2005, 23 августа.
  17. *Дризе Т.М.* Социальная коммуникация и фундаментальная социология на рубеже XXI века // Вестник МГУ. Сер. Социология и политология. 1999, №4.
  18. Имидж госслужбы. Сборник научных трудов. - М., 1996.
  19. *Иноземцев В. Л.* Современный постмодернизм: конец социального или вырождение социологии? // Вопросы философии. 1998, №9.
  20. *Калашникова Н.* Пересчитывая заново // Итоги. 2003, 27 мая.
  21. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура (Пер. с англ. под науч. ред. О.И. Шкаратана). - М.: ГУ ВШЭ, 2000.
  22. *Ковалев А.* Промежуточные результаты административной реформы // Отечественные записки, 2004, №2.
  23. *Комаровский В. С.* Государственная Служба и СМИ. – Воронеж. Издательство ВГУ, 2003.
  24. *Комаровский В.С., Тимофеева Л.Н.* Конфликты граждан с чиновниками: почему и зачем? // Государство и право: РАН. 1997, №10.
  25. *Королько В. Г.* Основы паблик рилейшнз. - М.: "Рефл-бук", "Ваклер", 2000.
  26. Крапленая колода: кадровая политика президента ведет страну к тёмному будущему // Московский комсомолец. 2001, 27 апреля.
  27. *Красильщиков В.А.* Выступление на круглом столе "Глобализация и демократизация". - М., 1997.
  28. *Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г.* Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. - М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005.
  29. *Лавелль П.* Знакомство с Владимиром Путиным // The Washington Times. 2004, 10 августа.
  30. *Лашкина Е.* Административный передел // Российская газета. 2005, 28 июля.
  31. *Лукницкий С. П.* Средства массовой информации в системе социального управления современной России: Автореф. дис. // Рос. акад. гос. службы. М., 1998.
  32. *Л. фон Мизес.* Черная книга бюрократии. - М., 2003.
  33. *Медушевский А. Н.* Административные реформы в России XVIII–XIX веков в сравнительно-исторической перспективе. - М., 1990.
  34. *Медушевский А.Н.* Реформа государственной важности // Отечественные записки. 2004, №2.
  35. *Медушевский А. Н.* Российская конституция в мировом политическом процессе: к десятилетию Конституции РФ 1993 г. // Мир России. 2003, №3.
  36. *Мэддокс Б.* Реформы Путина не решают проблемы, а создают их // The Times. 2004, 15 сентября.
  37. *Оболонский А.В.* Бюрократия для ХХI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. - М.: Дело, 2002.
  38. *Орехин П.* Опять за старое // Независимая газета. 2005, 28 июля.
  39. *Орехин П.* "Презумпции" Дмитриева // Независимая газета. 2003, 11 июня.
  40. *Осборн Э.* Масштабы коррупции в России // Independent. 2005, 22 июля.
  41. *Офитова С.* Министров хотели сделать уголовниками // Независимая газета. 2003, 26 марта.
  42. *Петренко Е.С.* Отношение россиян к госслужащим и административной реформе // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. - М.: Издательство "Алекс", 2005.
  43. Политические коммуникации: Учеб. Пособие для студентов вузов / (Петрунин Ю.Ю. и др); под ред. А.И. Соловьева. – М.: Аспект Пресс, 2004.
  44. *Попов В.Д., Федоров Е.С.* Коммуникативные коды имиджа власти. – М.: ИД "Камерон", 2004.
  45. *Посконина О.В.* Общественно-политическая теория Н. Лумана: методологический аспект. - Ижевск, 1997.
  46. *Почепцов Г.* Имидж и выборы. - Киев, 1997.
  47. *Пушкарева Г.В.* Политический менеджмент. – М.: Дело, 2002.
  48. *Пшизова С. Н.* Новый товар – политическая партия//Дружба народов, 2000, №4.
  49. Реформа государственной службы в России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. - М.: Весь мир, 2003.
  50. Реформа исполнительной власти // Коммерсантъ. 2002, 23 сентября.
  51. *Савинова О.Н.* Власть и общество: деятельность служб по связям с общественностью в российских региональных органах управления: Диссертация в виде научного доклада на соискание ученой степени доктора политических наук. - М.: РАГС, 1998.
  52. *Скотт Г.* Реформа государственного управления: новозеландский вариант // Пути экономического роста. Мировой опыт. - М.: Финансовый издательский дом "Деловой экспресс", 2001.
  53. *Смирнов К.* Всему свое кресло // Коммерсантъ-власть. 2003, 23 – 29 июня.
  54. *Смолян Г.Л.* Современная Россия и глобальное информационное общество // Информационное общество в России: проблемы становления. - М., 2001.
  55. *Соколова Н.* Есть мнение, что мнения нет. Над имиджем России в мире никто не работает // Известия. 2000, 10 апреля.
  56. *Соловьев А.И.* Административная реформа как политический проект действующего режима//Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2004, №3.
  57. *Соловьев А.И.* Политический облик постсовременности: очевидность явления//Общественные науки и современность. 2001, №5.
  58. Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. - М.: Издательство "Алекс", 2005.
  59. *Тирмастэ М.-Л., Харченко А., Нетреба П.* Борьбы с Минкультом личности // Коммерсантъ. 2005 г., 2 августа.
  60. *Тоффлер Э.* Третья волна. - М.: АСТ, 1999.
  61. *Тропкина А.* Провал административной реформы // Промышленные ведомости. 2004, №16.
  62. *Туронок С.Г.* Интернет и политический процесс//Общественные науки и современность. 2001, №2.
  63. *Уолш Н.* Знакомьтесь: глава корпорации "Кремль" // The Guardian. 2005, 6 июля.
  64. *Фредериксон Г. Дж.* Путь к новому государственному управлению // Классики теории государственного управления: Американская школа/Д.Шафритц, А.Хайд (ред.). - М.: Издательство Московского университета, 2003.
  65. *Фреик Н. В.* Политическая харизма: обзор зарубежных концепций / Н. В. Фреик // Социолог. обозрение. 2001, Т. 1, № 1.
  66. *Чейзан Г.* Кремль откладывает реформы в долгий ящик // The Wall Street Journal. 2005, 25 августа.
  67. *Чумиков А.Н., Бочаров М.П.* Связи с общественностью: теория и практика. – М.: Дело, 2004.
  68. *Шабров О.Ф.* Политико-административное управление в Российской Федерации: состояние и актуальные проблемы // Власть. 2004, №11.
  69. *Baudrillard J.* Simulacra and Simulation. - University of Michigan Press, 1994.
  70. *Bimber B.* The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism // Polity. Vol. XXXI. № 1.
  71. *Bourke William O.* Reassessing the Public Relations Role // Public Relations Journal. 1990, №1.
  72. *Browning G.* Electronic Democracy: Using the Internet to Influence Politics. Wilton, CT: Online Inc., 1996
  73. *Budd John F.* "When Less is More: Public Relations' Paradox of Growth": Speech by the 1989 Vern C.Schanz Distinguished Lecturer. - Ball State University, Muncie, Indiana, 1989.
  74. *Dahl R.* Democracy and Its Critics. - New Haven, 1989.
  75. *Grossman L.* The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age. - N.Y. : Viking, 1995.
  76. *Lasswell H.* The Structure and Function of communication in society // The Communication of Ideas. - N.Y, 1949
  77. *McLuhan M.* Understanding media: The Extensions of Man. - N.Y., 1967.
  78. *McLuhan M., Fiore Q.* War and Peace in the Global Village. - N.Y., 1968.
  79. *Mcnair B.* An Introduction to Political Communication. L. - N.Y., 1995
  80. *Rheingold H.* "A Slice of Life in my Virtual Community," in Global Networks, ed. L. M. Harasim. Cambridge, MA: MIT Press, 1993.
  81. States Withing the State // The Economist. 2001, 19 июля.
  82. The Kremlin's Master Battles His Underlings // The Economist. 2004, 29 апреля.

**САЙТЫ В ИНТЕРНЕТ**

1. Ассоциация Менеджеров

www.amr.ru

1. Административная реформа в Российской Федерации

www.ar.economy.gov.ru

1. Брауновский университет

www.brown.edu

1. Консультации Правительства Великобритании

www.cabinetoffice.gov.uk

1. ФЦП "Электронная Россиия"

www.e-rus.ru

1. Институт развития информационного общества

www.iis.ru

1. Агентство "Imageland Public Relations Agency"

www.imageland.ru

1. Фонд общественного мнения

www.fom.ru

1. Социологический центр РАГС при Президенте РФ

www.rags.ru

1. Исследовательский холдинг РОМИР Мониторинг

www.rmh.ru

1. Сайт Российского Союза Промышленников и Предпринимателей (РСПП)

www.rspp.com.ru.

1. Информационно-аналитический портал Союзного государства

www.soyuz.by

1. Группа компаний TNS

www.tns-global.ru

1. Центр анитикоррупционных исследований и инициатив "Трансперенси Интернешнл–Р"

www.transparency.org.ru

1. Ведомости

www.vedomosti.ru

1. Всемирный экономический форум

www.weforum.org

1. Всемирный банк

www.worldbank.org

**ДОКУМЕНТЫ**

1. Проект ФЗ "Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации"
2. Федеральный закон "О средствах массовой информации" от 27 декабря 1991 г. №2124-I
3. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ
4. Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 5 августа 2000 г. №113-ФЗ
5. Федеральный закон "Об электронной цифровой подписи" от 10 января 2002 г. №1-ФЗ
6. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ
7. Федеральный закон "О системе государственной службы" от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ
8. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ
9. Федеральный закон "О государственной гражданской службе в Российской Федерации" от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ
10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию "О действенности государственной власти в России", 1995 г.
11. Послание Президента РФ Федеральному Собранию "Россия, за которую мы в ответе (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)", 1996 г.
12. Послание Президента РФ Федеральному Собранию "Порядок во власти — порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)", 1997 г.
13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, 2003 г.
14. Указ Президента РФ "О государственном Совете Российской Федерации" от 1 сентября 2000 г. №602
15. Указ Президента "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" от 12 августа 2002 г. №885
16. Указ Президента РФ "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах" от 23 июля 2003 г. №824
17. Указ Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г. №314
18. Указ Президента РФ "О мерах по совершенствованию государственного управления" от 16 июля 2004 г. №910
19. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р)
20. Концепция государственной информационной политики (одобрена Комитетом по информационной политике и связи Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 15 октября 1998 г. и Постоянной палатой по государственной информационной политике Политического консультативного совета при Президенте Российской Федерации 21 декабря 1998 г., опубликована в 1999 г.)
21. Концепция формирования информационного общества в России (одобрена Государственной комиссии по информатизации при Государственном комитете Российской Федерации по связи и информатизации 28 мая 1999 г.)
22. Концепция управления государственными информационными ресурсами (рекомендована Правительством Российской Федерации для использования при разработке федеральных программ по формированию общедоступных государственных информационных ресурсов)
23. Концепция государственного регулирования негосударственными информационными ресурсами России (проект Министерства по связи и информатизации, 2000 г.)
24. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (одобрена Советом Безопасности Российской Федерации 23 июня 2000 г.)
25. Окинавская Хартия глобального информационного общества (принята лидерами стран "Большой Восьмерки" 22 июля 2000 г.)
26. Code of Practice on Consultation (Великобритания)

# ПРИЛОЖЕНИЯ

**Приложение 1.** Модель взаимодействия государства и внешних контрагентов.

**Приложение 2.** Отбор каналов информационного обеспечения административной реформы.

**Приложение 3.** Зависимость организационной структуры PR-отдела органа государственной власти от размера соответствующего органа и круга возложенных на отдел обязанностей.

**Приложение 4.** Вариант листовки по информационному сопровождению разработки стандартов государственных услуг.

**Приложение 5.** Модульная форма запроса письменных мнений по разработке нормативно-правового акта.

**Приложение 1.** Модель взаимодействия государства и внешних контрагентов.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН

**PR-отдел**

Ресурсное обеспечение

Международные организации

Экспертно-академическое сообщество

Бизнес

НКО

СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

**ИНТЕРНЕТ-СМИ**

**ПЕЧАТНЫЕ ПЕРИОДИЧЕСКИЕ ИЗДАНИЯ**

**РАДИО**

**ТЕЛЕВИДЕНИЕ**

**ИНФОРМАЦИОННЫЕ АГЕНТСТВА**

Легитимация

ОБЩЕСТВЕННОСТЬ

Экспертно-академическое сообщество

НКО

Бизнес

Граждане

Международная общественность

**Приложение 2.** Отбор каналов информационного обеспечения административной реформы.

Ежедневные газеты (данные ГК "TNS" за сентябрь 2005 – январь 2006 гг.)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Название газеты** | **Охват аудитории,**  **%** | **"Формат" газеты** |
| **The Moscow Times** | 0.5 | подходящий |
| **Ведомости** | 1.2 | подходящий |
| **Время новостей** | 0.5 | подходящий |
| **Газета** | 0.6 | подходящий |
| **Жизнь** | 3.5 | подходящий |
| **Из рук в руки** | 4.4 | не подходящий |
| **Известия\*** | 0.9 | подходящий |
| **Коммерсантъ** | 0.6 | подходящий |
| **Комсомольская правда** | 3.8 | подходящий |
| **Метро** | 3.6 | не подходящий |
| **Московский Комсомолец** | 2.5 | подходящий |
| **Независимая газета** | 0.9 | подходящий |
| **Российская газета\*** | 0.6 | подходящий |
| **Советский спорт** | 1.1 | не подходящий |
| **Спорт-Экспресс** | 1.3 | не подходящий |
| **Труд** | 0.5 | подходящий |

Еженедельные газеты (данные ГК "TNS" за сентябрь 2005 – январь 2006 гг.)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Название газеты** | **Охват аудитории,**  **%** | **"Формат" газеты** |
| **777** | 7.3 | не подходящий |
| **ComputerWorld\*** | 0.5 | не подходящий |
| **PC week** | 0.1 | не подходящий |
| **Антенна-ТелеСемь** | 18.6 | не подходящий |
| **Антенна** | 15.7 | подходящий |
| **Аргументы и факты** | 14.9 | подходящий |
| **Жизнь** | 4.1 | подходящий |
| **КП-"Толстушка"** | 11.3 | подходящий |
| **Мир новостей** | 6.4 | подходящий |
| **МК-Воскресенье** | 1.8 | подходящий |
| **МК-Регион** | 1.6 | подходящий |
| **Молоток** | 0.8 | не подходящий |
| **Московские новости** | 2.4 | подходящий |
| **Моя семья** | 4.4 | не подходящий |
| **Народный совет** | 0.5 | не подходящий |
| **Собеседник** | 0.8 | подходящий |
| **Советский Спорт Футбол** | 1.8 | не подходящий |
| **Труд – 7** | 1.3 | подходящий |
| **Экономика и жизнь** | 0.9 | подходящий |
| **Экспресс-газета** | 2.3 | не подходящий |

Еженедельные журналы (данные ГК "TNS" за сентябрь 2005 – январь 2006 гг.)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Название журнала** | **Охват аудитории,**  **%** | **"Формат" журнала** |
| **Bravo** | 0.5 | не подходящий |
| **Cool** | 1.1 | не подходящий |
| **Hello!** | 0.4 | не подходящий |
| **Upgrade** | 0.4 | не подходящий |
| **7 Дней\*** | 6.9 | не подходящий |
| **Автомир** | 2.2 | не подходящий |
| **Вот так!** | 1.1 | не подходящий |
| **Всё ясно** | 0.5 | подходящий |
| **Даша** | 1.0 | не подходящий |
| **Девичьи слезы** | 0.3 | не подходящий |
| **Деньги** | 0.6 | не подходящий |
| **Зятек** | 4.4 | не подходящий |
| **Из рук в руки Авто** | 1.8 | не подходящий |
| **Имеешь право** | 0.7 | подходящий |
| **Итоги\*** | 0.9 | подходящий |
| **Коммерсантъ Власть** | 0.6 | подходящий |
| **Компьютерра** | 0.6 | не подходящий |
| **Лиза** | 5.9 | не подходящий |
| **МК-Бульвар** | 1.4 | подходящий |
| **Огонек** | 0.5 | подходящий |
| **Отдохни!** | 3.5 | не подходящий |
| **Профиль** | 0.3 | подходящий |
| **Разгадай!** | 1.9 | не подходящий |
| **Сделай паузу!** | 0.7 | не подходящий |
| **Секрет фирмы** | 0.3 | не подходящий |
| **ТВ-7** | 2.3 | не подходящий |
| **ТВ-Парк** | 3.2 | не подходящий |
| **Тещин язык** | 4.7 | не подходящий |
| **Час для Вас** | 0.9 | не подходящий |
| **Что хочет женщина** | 0.8 | не подходящий |
| **Эксперт** | 0.4 | подходящий |

Радио (сентябрь 2005 – январь 2006 гг.)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Название радиостанции** | **Охват аудитории,**  **%** | **"Формат" радиостанции** |
| Love Radio | 3.4 | не подходящий |
| Maximum | 2.8 | не подходящий |
| Авторадио | 7.2 | подходящий |
| Динамит FM (DFM) | 5.1 | не подходящий |
| Европа Плюс | 12.5 | не подходящий |
| Маяк\* | 7.9 | подходящий |
| Наше Время на Милицейской Волне (Милицейская Волна) | 1.9 | не подходящий |
| Наше Радио | 2.3 | не подходящий |
| Радио 7 - На Семи Холмах | 3.5 | подходящий |
| Радио России\* | 12.9 | подходящий |
| Радио Шансон | 7.0 | не подходящий |
| Ретро FM | 4.6 | не подходящий |
| Русское Радио | 14.2 | подходящий |
| Русское Радио - 2 (Русская Служба Новостей) | 1.0 | подходящий |
| Серебряный Дождь | 1.2 | подходящий |
| Хит FM | 2.6 | не подходящий |
| Эхо Москвы\* | 2.3 | подходящий |
| Юность\* | 0.6 | подходящий |

\* государственные/аффилированные с государством СМИ

**Приложение 3.** Зависимость организационной структуры PR-отдела государственного органа от размера соответствующего органа и круга возложенных на отдел обязанностей.

РУКОВОДИТЕЛЬ

Первый заместитель

Заместитель по экономической политике и инвестициям

Заместитель по социальной политике

Заместитель по вопросам безопасности и управлению делами

**Заместитель по связям с общественностью**

Рис. 1. PR-отдел в структуре небольшого органа государственной власти

РУКОВОДИТЕЛЬ

Первый заместитель

Заместитель по социальной политике

Заместитель по экономической политике и инвестициям

Заместитель по вопросам безопасности и управлению делами

**Заместитель по связям с общественностью**

Руководитель отела по связям со средствами массовой информации

Руководитель отдела по связям с населением

Рис. 2. PR-отдел в структуре среднего органа государственной власти

РУКОВОДИТЕЛЬ

Первый заместитель

Заместитель по экономической политике и инвестициям

Заместитель по социальной политике

Заместитель по вопросам безопасности и управлению делами

**Заместитель по связям с общественностью**

Руководитель отдела по информационному обеспечению деятельности госоргана

Руководитель отдела по связям с населением

Руководитель отдела по связям с прессой

Руководитель по связям с телевидением и радио

Руководитель по рекламному направлению

Рис. 3. PR-отдел в структуре крупного органа государственной власти

**Приложение 4.** Вариант листовки по информационному сопровождению разработки стандартов государственных услуг.

**Схема регистрации транспортного средства**



**Документы, необходимые для получения услуги:**

* заявление собственника или представителя собственника
* паспорт транспортного средства
* документы на право собственности (справка-счёт, договор купли-продажи, удостоверение ввоза, грузовая таможенная декларация и т.п.)
* паспорт личности гражданина РФ, свидетельство о регистрации по месту пребывания, справка
* двухсторонняя ксерокопия паспорта технического средства - 2 шт., ксерокопия грузовой таможенной декларации
* доверенность нотариальная, если производится оформление по доверенности
* полис обязательного страхования автогражданской ответственности
* отметка на заявлении райвоенкомата (если грузовой, пассажирский или грузопассажирский, автомобиль отечественного производства повышенной проходимости)
* квитанция об оплате регистрационных действий

**Сроки регистрации транспортного средства:**

один рабочий день с момента обращения

### Государственная услуга "Регистрация транспортного средства"

**Плата за регистрацию транспортного средства:**

* с выдачей государственных регистрационных знаков на транспортные средства - 400 рублей
* с выдачей государственных регистрационных знаков на мототранспортные средства и прицепы - 200 рублей
* с выдачей паспорта транспортного средства - 100 рублей
* с выдачей свидетельства о регистрации транспортного средства - 100 рублей

### Орган власти, регистрирующий транспортное средство:

Государственная инспекция безопасности дорожного движения

**Приложение 5.** Модульная форма запроса письменных мнений по разработке нормативно-правового акта.

|  |  |
| --- | --- |
| **По поводу чего запрашивается мнение?** | * Название нормативно-правового акта * Указание субъекта инициативы * Общее описание сферы общественных отношений, попадающих под регулирование данного нормативно-правового акта * Конкретные предложения, вносимые данным нормативно-правовым актом (с указанием номеров статей проекта и краткими комментариями ключевых положений и потенциально спорных моментов) * Нормативно-правовые акты, изменение которых потребуется в случае вступления данного документа в силу |
| **Основания подготовки нормативно-правового акта** | * Обоснование необходимости разработки данного документа (в том числе с привлечением статистической информации, результатов опросов и т.д.) * Цели и задачи подготовки данного нормативно-правового акта * Целевые аудитории данного нормативно-правового акта * Основные позитивные и негативные последствия вступления данного нормативно-правового акта в силу (для различных целевых групп) |
| **Диагностика нормативно-правового акта** | * Формулирование конкретных вопросов в соответствии с целями и задачами подготовки нормативно правового акта |
| **Организационные моменты** | * Указание сроков * Обратная связь * Список субъектов, участвующих в диагностике |

1. *Красильщиков В.А..* Выступление на круглом столе "Глобализация и демократизация". М.. 1997. – С. 105. [↑](#footnote-ref-1)
2. Осознание слабых мест "нового государственного менеджмента" пришло несколько позже, и их корректировка связана с появлением концепции "руководства" ("governance"), которая позволила соединить политическую подотчетность концепции политико-административной дихотомии и эффективность практики "нового государственного менеджмента путем кооперации усилий государственных, общественных, частных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Соловьев А.И.* Политический облик постсовременности: очевидность явления // Общественные науки и современность. 2001, №5. – С. 72. [↑](#footnote-ref-3)
4. Гибрид слов information (информация) и entertainment (развлечение). [↑](#footnote-ref-4)
5. См. *Baudrillard J.* Simulacra and Simulation. University of Michigan Press, 1994. [↑](#footnote-ref-5)
6. См. *Абрамсон Дж., Артерон К., Офрен Г.* Электронное содружество. М., 1985. [↑](#footnote-ref-6)
7. *McLuhan M.* Understanding media: The Extensions of Man. N.Y., 1967. - P. 20. [↑](#footnote-ref-7)
8. Наглядный пример – последствия чисто административного решения о монетизации льгот, когда все усилия были сконцентрированы на разработке нормативной базы, в то время как мобилизации поддержки и нейтрализации оппозиционных сил внимания практически не уделялось. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Медушевский А.Н.*  Реформа государственной важности // Отечественные записки. 2004, №2. – С. 18. [↑](#footnote-ref-9)
10. См. Global Competitiveness Report 2005 – 2006 // www.weforum.org [↑](#footnote-ref-10)
11. См. результаты опросов общественного мнения исследовательского холдинга "ROMIR Monitoring" // www.rmh.ru [↑](#footnote-ref-11)
12. См. результаты социологических опросов населения Социологического центра РАГС // www.rags.ru [↑](#footnote-ref-12)
13. См. результаты опросов общественного мнения агентства "Imageland Public Relations Agency" // www.imageland.ru [↑](#footnote-ref-13)
14. *Петренко Е.С.* Отношение россиян к госслужащим и административной реформе // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М.: Издательство "Алекс", 2005. – С. 272. [↑](#footnote-ref-14)
15. Так, по мнению Д. Белла, символом и одновременно материальным носителем технологической революции, обозначавшей переход к постиндустриальному обществу, является компьютер – именно компьютер коренным образом трансформирует общество второй половины ХХ века (*Белл Д.* Социальные рамки информационного общества // Новая технократическая волна на Западе. М., 1986. – С. 330 – 331) [↑](#footnote-ref-15)
16. Economic Planning Agency - Japan's Information Society: Themes and Visions, 1969; Japan Computer Usage Development Institute - The Plan for an Information Society, 1971; Industrial Structure Council - Policy Outlines for Promoting the Informatisation of Japanese Society, 1969. [↑](#footnote-ref-16)
17. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура (Пер. с англ. под науч. ред. О.И. Шкаратана). М.: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 42 – 43. [↑](#footnote-ref-17)
18. *Иноземцев В. Л.* Современный постмодернизм: конец социального или вырождение социологии? // Вопросы философии. 1998, №9. – С. 34. [↑](#footnote-ref-18)
19. См. www.brown.edu. Россия, находящаяся в этом рейтинге на 99 месте (всего оценивается 197 стран), также озабочена этим вопросом: Концепция административной реформы на 2006 – 2010 гг. предусматривает повышение удовлетворенности граждан качеством государственных услуг с 14% на сегодняшний день до 70% к 2010 г.. Развитие государственных слуг, оказываемых на основе применения ИКТ, рассматривается в качестве одного из центральных направлений, которое позволит достичь этих показателей. [↑](#footnote-ref-19)
20. См. *McLuhan M., Fiore Q.* War and Peace in the Global Village. N.Y., 1968. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Березняков Д. В.* Легитимация власти и медиатизация политики в современной России // Научные записки СибАГС. 2004, №1. — С. 35. [↑](#footnote-ref-21)
22. См. *Тоффлер Э.* Третья волна. М.: АСТ, 1999. - С. 320 - 340. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Фреик Н. В.* Политическая харизма: обзор зарубежных концепций / Н. В. Фреик // Социолог. обозрение. 2001, Т. 1, № 1. - С. 10–13. [↑](#footnote-ref-23)
24. *Барт Р.* Война языков // Барт Р. Избранные работы: Семиотика. Поэтика. М., 1994. - С. 535 – 540. [↑](#footnote-ref-24)
25. См. *Grossman L.K.* The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age. New York: Viking, 1995; *Browning G.* Electronic Democracy: Using the Internet to Influence Politics. Wilton, CT: Online Inc., 1996 [↑](#footnote-ref-25)
26. *Dahl R.* Democracy and Its Critics. New Haven, 1989. – P. 339. [↑](#footnote-ref-26)
27. См. *Rheingold H.* "A Slice of Life in my Virtual Community," in Global Networks, ed. L. M. Harasim. Cambridge, MA: MIT Press, 1993. [↑](#footnote-ref-27)
28. См. *Bimber B.* The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism // Polity. Vol. XXXI. № 1. [↑](#footnote-ref-28)
29. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура (Пер. с англ. под науч. ред. О.И. Шкаратана). М.: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 339. [↑](#footnote-ref-29)
30. К примеру, Партия Реформ, Либертарная партия, партия Естественного права, Зеленая партия (США), Новая сила (Россия) активно использовали и используют возможности Интернет в качестве технологий избирательной кампании. Широко известны американские гражданские сети Civic Practices Network, Free Net, опыт которых транслируется в Европе и Азии (См. *Туронок С. Г.* Интернет и политический процесс // Общественные науки и современность, 2001, №2. – С. 56-57, 60). [↑](#footnote-ref-30)
31. *Пшизова С.Н.* Новый товар – политическая партия // Дружба народов, 2000, №4. – С. 142. [↑](#footnote-ref-31)
32. См. ст. 40 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ [↑](#footnote-ref-32)
33. См. Концепцию государственной информационной политики [↑](#footnote-ref-33)
34. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 6 марта 1997 г. [↑](#footnote-ref-34)
35. *Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г.* Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. – С. 55. [↑](#footnote-ref-35)
36. www.transparency.org.ru. Индекс восприятия коррупции, рассчитываемый Центром антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International, отражает восприятие коррупции, так, как ее видят предприниматели, аналитики и обычные люди. [↑](#footnote-ref-36)
37. *Соловьев А.И.* Административная реформа как политический проект действующего режима // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2004, №3. – С. 6-7. [↑](#footnote-ref-37)
38. *Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г.* Указ. соч. – С. 58. [↑](#footnote-ref-38)
39. См. ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ [↑](#footnote-ref-39)
40. См. ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 5 августа 2000 г. №113-ФЗ [↑](#footnote-ref-40)
41. См. Указ Президента РФ "О государственном Совете Российской Федерации" от 1 сентября 2000 г. №602 [↑](#footnote-ref-41)
42. См. ст. 18 ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ [↑](#footnote-ref-42)
43. *Воклеб И.* "Заговор иллюминатов" и перспектива антиолигархического наступления // Комсомольская правда. 2005, 3 мая. [↑](#footnote-ref-43)
44. См. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. [↑](#footnote-ref-44)
45. Материалы рабочей группы РСПП по административной реформе // www.rsppr.biz [↑](#footnote-ref-45)
46. *Граник И.* Германа Грефа учат реформировать // Коммерсантъ. 2002, 11 сентября. [↑](#footnote-ref-46)
47. Реформа исполнительной власти // Коммерсантъ. 2002, 23 сентября. [↑](#footnote-ref-47)
48. Реформа государственной службы в России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М.: Весь мир, 2003. - С. 21. [↑](#footnote-ref-48)
49. *Смирнов К.* Всему свое кресло // Коммерсантъ-власть. 2003, 23 – 29 июня. [↑](#footnote-ref-49)
50. Там же. [↑](#footnote-ref-50)
51. *Офитова С.* Министров хотели сделать уголовниками // Независимая газета. 2003, 26 марта. [↑](#footnote-ref-51)
52. *Лашкина Е.* Административный передел // Российская газета. 2005, 28 июля. [↑](#footnote-ref-52)
53. *Тропкина А.* Провал административной реформы // Промышленные ведомости. 2004, №16. [↑](#footnote-ref-53)
54. *Грозовский Б.* Минфин и ФНС поругались // Ведомости. 2005, 23 августа. [↑](#footnote-ref-54)
55. *Тирмастэ М.-Л., Харченко А., Нетреба П.* Борьбы с Минкультом личности // Коммерсантъ. 2005, 2 августа. [↑](#footnote-ref-55)
56. "The Kremlin's Master Battles His Underlings" // The Economist. 2004, 29 апреля. [↑](#footnote-ref-56)
57. *Винди Э.* Батюшка Путин // Tagesspiegel. 2004, 1 ноября. [↑](#footnote-ref-57)
58. *Лавелль П.* Знакомство с Владимиром Путиным // The Washington Times. 2004, 10 августа. [↑](#footnote-ref-58)
59. States Withing the State // The Economist. 2001, 19 июля. [↑](#footnote-ref-59)
60. *Чейзан Г.* Кремль откладывает реформы в долгий ящик // The Wall Street Journal. 2005, 25 августа. [↑](#footnote-ref-60)
61. *Осборн Э.* Масштабы коррупции в России // Independent. 2005, 22 июля. [↑](#footnote-ref-61)
62. *Уолш Н.* Знакомьтесь: глава корпорации "Кремль" // The Guardian. 200, 6 июля. [↑](#footnote-ref-62)
63. *Брюггманн М.* Хотели как лучше, а получилось как всегда // Handelsblatt. 2004, 10 ноября. [↑](#footnote-ref-63)
64. *Мэддокс Б.* Реформы Путина не решают проблемы, а создают их // The Times. 2004, 15 сентября. [↑](#footnote-ref-64)
65. www.soyuz.by. 2005, 18 ноября. [↑](#footnote-ref-65)
66. *Калашникова Н.* Пересчитывая заново // Итоги. 2003, 27 мая. [↑](#footnote-ref-66)
67. *Орехин П.* "Презумпции" Дмитриева // Независимая газета. 2003, 11 июня. [↑](#footnote-ref-67)
68. *Вардуль Н.* Время комиссаров. Появилась комиссия по административной реформе // Коммерсантъ. 2003, 1 августа. [↑](#footnote-ref-68)
69. "Братская могила" административной реформы // Профиль. 2003, № 30. [↑](#footnote-ref-69)
70. *Орехин П.* Опять за старое // Независимая газета. 2005, 28 июля. [↑](#footnote-ref-70)
71. Реформа исполнительной власти // Коммерсантъ. 2002, 23 сентября. [↑](#footnote-ref-71)
72. Согласно Профилю аудитории газеты "Ведомости", подготовленному "Gallup NRS", аудиторией издания являются преимущественно мужчины, занимающие должность руководителей // См. www.vedomosti.ru/about/profile\_rus.pdf [↑](#footnote-ref-72)
73. См. Приложение 2. [↑](#footnote-ref-73)
74. См. Указ Президента РФ "О мерах по совершенствованию государственного управления" от 16 июля 2004 г. №910. [↑](#footnote-ref-74)
75. См. ст. 48 ФЗ "О средствах массовой информации" от 27 декабря 1991 г. №2124-I [↑](#footnote-ref-75)
76. *Bourke William O.* Reassessing the Public Relations Role // Public Relations Journal. 1990, № 1. — P. 46. [↑](#footnote-ref-76)
77. Базовыми нормативно-правовыми актами, регулирующими поведение государственных служащих, являются ФЗ "О системе государственной службы" от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ, ФЗ " О государственной гражданской службе" от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ, Указ Президента "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" от 12 августа 2002 г. №885. [↑](#footnote-ref-77)
78. При разработке российского Кодекса поведения государственных служащих целесообразным представляется изучение европейского опыта, заключающегося в двухуровневой системе соответствующих документов: принципы и правила поведения, зафиксированные в кодексах поведения первого уровня конкретизируются и специфицируются в кодексах поведения второго уровня, принимаемых отдельными органами исполнительной власти. Подобная практика, с одной стороны, позволяет учесть специфику государственной службы в различных государственных органах, сохраняя единство стандартов, с другой, - делает кодексы инструментальными и функциональными (чему одновременно способствует наличие специальных органов по вопросам служебного поведения). Кроме того, международная практика показывает, что кодексы поведения государственных служащих крайне редко закрепляются в законах, что объясняется сложностью и длительностью законодательного цикла. Проект ФЗ "Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации", рассматривавшийся Государственной Думой в 2002 г., основывался на создании только первого уровня европейской модели и не предусматривал формирование органа, координирующего вопросы поведения на государственной службе. [↑](#footnote-ref-78)
79. *Пушкарева Г.В.* Политический менеджмент: Учеб. Пособие. – М.: Дело, 2002. – С. 231. [↑](#footnote-ref-79)
80. См. результаты опросов Фонда "Общественное мнение" // www.fom.ru [↑](#footnote-ref-80)