

СОЦИОЛОГИЯ БЮРОКРАТИИ

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДИСКУРС: СТРУКТУРА, ОБЪЕМ, ПРАКТИКИ ПРОИЗВОДСТВА И ЛЕГИТИМАЦИИ ТЕКСТОВ

*Вардан Меружанович Барсегян**

Российская ассоциация политической науки, Москва, Россия

Цитирование: Барсегян В.М. (2018) Административный дискурс: структура, объем, практики производства и легитимации текстов. *Журнал социологии и социальной антропологии*, 21(1): 107–135. <https://doi.org/10.31119/jssa.2018.21.1.5>

Аннотация. Статья посвящена исследованию базовых характеристик административного дискурса современной России: его структуры, объема и основных дискурсивных практик. Методами исследования стали документальный анализ и этнографическое наблюдение. Эмпирической основой анализа документов послужили базы данных российского законодательства федерального, регионального и муниципального уровней. Включенное неструктурированное наблюдение осуществлялось в федеральном органе исполнительной власти в период с 2013 по 2016 г. в Москве. В качестве теоретико-методологического основания исследования принята концепция критического дискурс-анализа Н. Фэркло. Предложено авторское определение административного дискурса, а также описание логики учреждения и автономизации бюрократического пространства современной России. Наряду с автономизацией выявлены также следующие тенденции административного дискурса: стандартизация и самовоспроизводство. Показаны структура и объем формальной основы административного дискурса, приведены статистические данные по количеству федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов, которых насчитывается более 8 млн единиц. Разработаны структурные коэффициенты, отражающие проработанность и изменчивость правового поля. Показано, что наиболее стабильное и проработанное правовое поле сформировано на муниципальном уровне, наименее — на региональном. Федеральный уровень по проработанности и стабильности законов и оперативного регулирования занимает промежуточное положение. На примере четырех основных дискурсивных практик административной жизни: учреждение, контроль, поручение (резолуции), согласование (визы) — показано, как внутри ведомств осуществляется производство и легитимация текстов, в результате чего они обогащаются историей, набирают административный вес, приобретают конвенциональный вид, силу и масштаб действия и в конечном итоге становятся влияющими акторами административного про-

* E-mail: barsegyanwm@gmail.com

странства. Представлена роль дискурса в более широком контексте борьбы за власть и ресурсы внутри бюрократической среды.

Ключевые слова: административный дискурс, текст, бюрократия, легитимация, учреждение, контроль, резолюция, поручение, виза, согласование.

Определение административного дискурса

У многих россиян административные тексты вызывают различные ассоциации, зачастую имеющие негативные оттенки: «бумажки», «пустая переписка», «бумажная работа» и т.д. Однако то количество административных текстов, с которым сталкиваются граждане, — это лишь вершина айсберга. Еще больший их объем генерируется в рамках внутри- и межведомственного общения. Тем не менее доля чиновников, таким же, как и обыватели, негативным образом оценивающих «бумажную» работу, на наш взгляд, существенно меньше. Основываясь на этих противоречиях, можно предположить, что существуют некие институты (правила игры), позволяющие бюрократам более высоко оценивать значимость своей работы.

Гипотеза настоящего исследования заключается в том, что функция «самообоснования» значимости бюрократического* творчества осуществляется в основном дискурсивно, т.е. методом производства и потребления специфических текстов.

В нашем исследовании интерес направлен на административную сферу, так как она играет значительную роль в обществе посредством генерации влияющих текстов: проектов законов, постановлений, указов, инструкций и др. Однако процесс их производства и артикуляции представляет собой «черный ящик». Обывателю виден только вход: формирование правительства, назначения и увольнения чиновников, — а на выходе — готовые законы, правила, инструкции. А то, что происходит внутри, остается для многих загадкой, что и обуславливает научную значимость нашего исследования.

Главным теоретическим основанием исследования является критический дискурс-анализ (КДА) в версии Н. Фэркло (Fairclough 1992; Йоргенсен, Филлипс 2008), который позволяет нам взглянуть на административную сферу через лингвистическую призму специфическим образом. В частности, это предполагает, что мы должны проанализировать (1) тексты, (2) дискурсивные и (3) социальные практики (Йоргенсен, Филлипс 2008: 120). В настоящем исследовании мы в основном уделим внимание дискурсивным практикам административной сферы, т.е. процессам производства и потребления (восприятия и интерпретации) текстов в бюрократической среде. Анализ формы и содержания самих текстов будет проведен лишь в той сте-

* В статье понятия «бюрократический» и «административный» являются синонимами.

пени, в которой это будет необходимо для понимания дискурсивных практик. Для описания административной сферы как социального явления привлечем теории П. Бурдьё.

Мы рассматриваем бюрократическое пространство как относительно автономное поле, в рамках которого протекают процессы структурирования и борьбы за власть (Бурдьё 2007а: 281, Bourdieu 1997), а циркулирующие в нем административные тексты — как важнейший способ реализации управления и ценный предмет борьбы: капитал, который определяет «шансы на выигрыш в данном поле» (Бурдьё 2007б: 16; Bourdieu 1984).

Отметим, что сами по себе бюрократия, политика, властные отношения, дискурс-анализ — хорошо изученные явления с давними теоретическими традициями и методами. Так, близкая к нашей теме проблематика политического дискурса хорошо разработана в рамках политической коммуникативистики (Шейгал 2004, Чув 2016), политической лингвистики (Будаев, Чудинов 2006; Лакофф, Джонсон 2004), политической семиотики (Ильин 2015). Более того, выпускается научный журнал «Политическая лингвистика»*. Ежегодно проходят научные конференции: в МГУ им. М.В. Ломоносова по политической текстологии (Шутов, Ширинянц 2016), и в Уральском государственном педагогическом университете по политической лингвистике.

Но такое явление, как «административный дискурс», приобретает актуальность как предмет научного исследования только в последнее время. Так, О. Евтушенко изучала практики отчетности и поздравлений в корпоративной среде, сфокусировав свое внимание на лингвистических особенностях жанров (Евтушенко 2014; 2012). Другие исследователи обращают внимание на социальную роль выпускаемых администрациями текстов в рамках городского сообщества (Hull 2012a; 2012b).

Важным шагом в направлении исследований дискурсивных практик в административной сфере является статья К. Гаазе, который показал работу рукописных текстов как «конкретных практик правительности»** (Гаазе 2016: 115). В большинстве же исследований административной сферы текст рассматривается как вспомогательный инструмент в деятельности бюрократов (Small 2001).

Способность текстов иметь значимость и наделять носителей навыка их составления «престижем, репутацией, именем» была выделена еще М. Вебером: правители древней Индии, Китая, Японии и Монголии привлекали сведущих в письме советников для борьбы с аристократией (Вебер 1990:

* Политическая лингвистика. Научный журнал. *Научная электронная библиотека* [https://elibrary.ru/title_about.asp?id=28049].

** Подробнее о концепции «правительности» см.: (Фуко 2003).

662–663). А писцы в Ассирии и Оттоманской империи, как отмечал П. Бурдье, пытались узурпировать власть, основывая свое могущество исключительно на навыках письма (Бурдье 2007а: 269–270).

Пролить свет на данную область знания могло бы более активное проведение этнографических исследований. Однако они являются редкостью в современной России. На наш взгляд, это связано со сложным доступом к полю, обусловленным спецификой бюрократического пространства.

Укажем последнее базовое основание нашего подхода к анализу административного дискурса. Согласно КДА Н. Фэркло, дискурс одновременно конструирует среду и сам конструируется другими (Fairclough 1992; Йоргенсен, Филлипс 2008: 118). Таким образом, это всегда двусторонний процесс: дискурс влияет на среду, а среда оказывает влияние на дискурс. Более того, так же действуют и отдельные тексты, «побуждаемые к действию множественностью других» (Латур 2014: 68; Latour 2005).

В качестве метода исследования Б. Латур предлагает нам не выдумывать изначально схем анализа, а *проследовать* за самими акторами и посмотреть, как они *действуют*. Подобно тому, как сам Латур следовал за учеными «по пятам» в их лабораториях (Латур 2012; Latour 1986), так и мы проследуем за чиновниками в служебные кабинеты, поучаствуем в совещаниях и напишем множество бюрократических текстов.

Итак, основываясь на общем определении дискурса (Phillips, Hardy 2002; 2009; Parker 1992), дадим наше более частное определение *административного дискурса* — это взаимосвязанный набор текстов и практик их производства, распределения и легитимации в контексте формальных отношений иерархического типа. Ядро любого дискурса включает тексты в широком понимании этого слова, т.е. устные и письменные, а также изображения и звуки. Специфика административного дискурса состоит в том, что его каркас задан строго регламентированной письменной речью.

Таким образом, *цель* нашего исследования — описать базовые характеристики административного дискурса в России. Для этого нам необходимо понять, каким образом формируется административный дискурс, оценить его структуру и объем, привести основные практики производства, распределения и легитимации текстов и проследить за тем, каким образом документы превращаются в акторов.

Объектом исследования является административный дискурс российской государственной бюрократии. Вместе с тем многие выводы настоящей работы об административном дискурсе могут быть экстраполированы на любую отрасль, где присутствуют формальные отношения иерархического типа.

Научная актуальность дополняется также и социальной значимостью. Специфика административного языка ограничивает доступ обывателя

в свое пространство (Йоргенсен, Филлипс 2008: 231). Поэтому если овладеть наукой и искусством составления административных текстов, т.е. научиться разговаривать на языке бюрократии, то шансы эффективной коммуникации значительно возрастут вне зависимости от конкретного учреждения или организации, где проходит такое общение, будь то министерство, университет или предприятие.

Методы и данные

Исследование проведено с применением документального анализа и этнографического метода. Эмпирической основой анализа документов послужили базы данных российского законодательства. Федеральное и региональное законодательство анализировалось посредством некоммерческой интернет-версии «Консультант Плюс»*. А доступ к актам муниципальных образований был обеспечен через портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации»**.

Главный инструмент количественного текстового анализа — функция поиска по различным критериям: тематика, вид документа, принявший орган, дата, статус и так далее, в том числе с заданием сложных алгоритмов, а также возможность фильтрации результатов поиска по информационным банкам: законодательство, судебная практика, технические документы, строгие формы и т.д. Детальное описание параметров поиска представлено далее. Качественный анализ проводился в виде интерпретации текстов на основе их содержания: устанавливаемых норм, отсылок к другим текстам и т.д.

Второй метод исследования — включенное неструктурированное наблюдение, осуществленное в федеральном органе исполнительной власти в период с 2013 по 2016 г. в Москве***. В течение этого времени автором были подготовлены более тысячи единиц различных административных текстов, от служебных записок, ведомственных писем и приказов до предложений в проекты актов президента и правительства, а также отзывов на проекты федеральных законов.

* Некоммерческая интернет-версия КонсультантПлюс [<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home;rnd=0.9214751005095585>] (дата обращения: 01.08.2017); *Некоммерческая интернет-серия КонсультантПлюс: региональное законодательство* [<http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=home#div>] (дата обращения: 02.08.2017).

** *Нормативные правовые акты в Российской Федерации. Официальный портал Министерства юстиции Российской Федерации* [<http://pravo.minjust.ru/>].

*** На должностях от специалиста 1-го разряда до начальника отдела.

Учреждение и автономизация административного дискурса-пространства

«В начале было Слово» — это высказывание в полной мере отражает процесс создания административного дискурса и пространства современной России. На этапе возникновения дискурс и сфера были друг от друга неотделимы. Это можно проиллюстрировать следующим примером: пять минут назад министерство выпустило приказ о создании нового учреждения, однако здания еще не построены, оборудование не завезено, люди не могут занять рабочие места. Но приказ уже есть, и он имеет полную юридическую силу. В дискурсе и юридически учреждение существует, но физически его еще нет. Таким образом, классическое разделение на «материальное» и «нематериальное» уступает свое место новому отношению: «действующее» и «недействующее» (Вахштайн 2015: 13).

Создание административного пространства современной России включало два взаимосвязанных этапа: *учреждение* и *автономизация*. Сначала проанализируем процесс учреждения. Мы не ставим своей целью описание генезиса бюрократии на протяжении столетий (данному вопросу посвящена обширная научная литература). Но мы хотим показать наше понимание *логики* возникновения современного административного пространства и той роли, которую сыграли тексты в этом процессе. Анализ начнем с 12 декабря 1993 г., когда появилось формальное ядро административного дискурса-пространства — Конституция России.

Учреждение. Конституция — это объективированная воля источника власти. Данная воля была выкристаллизована в тексте Конституции России посредством референдума. Согласно Конституции, единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. То есть по сути люди заключили между собой общественный договор и условились, что после референдума главным *представителем* «народной воли — источника власти» является текст Конституции. С момента ее принятия все решения органов власти, общественных и коммерческих структур, а также отдельных граждан должны не противоречить ее духу и тексту.

В соответствии с принятой Конституцией учреждаются новые органы власти, разрушаются старые, аккумулируются и распределяются ресурсы. Это происходит посредством создания и циркуляции все новых и новых текстов. Тексты законов, указов, постановлений и других документов, принятых в соответствии с Конституцией, превращаются в гарантии существования всего того, что ею учреждено.

Нет текста — нет объекта. Именно поэтому существует практика подготовки секретных документов: чтобы что-то было легитимным в административном пространстве, нужен текст, но не каждый текст можно показы-

вать широкой публике, поэтому возникает практика засекречивания текстов или ограничения доступа к ним. Даже политическая воля бессильна в административном поле, если она не воплощена в тексте в виде поручения, приказа и т.д. Что-то можно скрыть от взора людей, но ничего не скроется от дискурса.

Автономизация. Чтобы обеспечить полную автономию административного поля, необходимо решить вопрос формальной зависимости Конституции от учреждающей народной воли. И здесь мы можем наблюдать то, как дискурс самым непосредственным образом трансформирует социальный мир. Проблема автономии бюрократии была решена следующим образом:

- во-первых, административный дискурс настолько специфичен, что автоматически отпугивает всех, кто языком бюрократии не владеет;
- во-вторых, согласно тексту Конституции резко ограничен перечень тех людей и инстанций, которые могут вносить предложения о поправках и пересмотре отдельных положений Конституции (ст. 134 Конституции);
- в-третьих, после 12 декабря 1993 г. народ своей волей уже не может использовать референдум «в целях принятия решений, противоречащих Конституции Российской Федерации»*.

Для принятия решений, противоречащих действующей Конституции, придется принимать новую конституцию. Однако, согласно тексту действующей, проект новой конституции выдвигает Конституционное Собрание**, закон о котором еще даже не принят. И что самое примечательное, Конституционное Собрание вправе утвердить новую конституцию, минуя процедуру общенародного референдума***. То есть Конституционное Собрание может стать еще одним источником власти наряду с народом России.

Теоретически Конституционное Собрание может принять новый текст конституции, в котором будет прописано, что единственный источник власти в России — это Конституционное Собрание. Формально здесь нарушения закона не будет. Единственная преграда — это политическая воля и такое понятие, как «дух закона», однако среди юристов нет единого мнения о том, как должны соотноситься текст закона и то, что под текстами подразумевается (Беляева 2010).

* См. преамбулу к Федеральному конституционному закону от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

** Пункт 3 ст. 135 Конституции России, а также Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

*** Пункт 3 ст. 135 Конституции России.

Таким образом, согласно сегодняшнему законодательству, проявленная один раз воля народа учредила в 1993 г. Конституцию и одновременно второй источник власти — Конституционное Собрание, которое может без проведения референдума принять новый текст конституции. Этот факт позволяет утверждать, что административное пространство и административный дискурс — это относительно автономное поле со своими акторами, институтами и процессами.

Структура и объем административного дискурса

Подобно географическому пространству, пространство административных текстов также измеримо. Структура административного дискурса задается *нормативно* и *эмпирически*. Нормативное описание структуры можно найти в правовых актах, комментариях и научных статьях по юридическим наукам. Эмпирическая структура задается в бюрократической практике, т.е. при непосредственной работе с текстами. Иногда нормативная и эмпирическая структуры противоречат друг другу, что хорошо описано в работе «Рынки власти...» (Кордонский 2006). Например, когда письма или поручения на бланках ЦК КПСС (формально политической партии) имели больший вес, чем письма и поручения на бланках высшего органа исполнительной власти СССР — Совета Министров.

Для дальнейшего анализа структуры административного дискурса введем понятие *силы* текста. Предложим два определения силы текста: мягкое и жесткое. Мягкое определение гласит: при регулировании одного вопроса двумя текстами более сильным считается тот текст, условия которого применяются на практике. Согласно жесткому определению, один текст сильнее другого, если противоречащий ему текст автоматически признается недействительным. В этом случае объем текстов, которые потенциально могут быть недействительными, определяет силу текста.

Например, текст новой конституции потенциально может привести к признанию недействительными 100 % административных текстов. Поэтому текст Конституции имеет наивысшую силу. Приказ министра может привести к признанию недействительными лишь ограниченное количество из общего объема текстов: приказы того же министра или его предшественников и другие тексты, выпущенные его министерством. Ни один приказ министра не может сделать недействительными Конституцию или законы.

Далее, по *масштабу* действия тексты можно разделить на три *уровня*: *федеральный*, *региональный* и *местный*. Федеральный закон имеет силу на всей территории России, региональный закон — только на территории субъекта федерации. Решения органов местного самоуправления, хоть этот уровень формально выведен из системы государственного управления, но

по сути это квазизакон, положения которых обязательны для исполнения в муниципальных образованиях*. Сила текстов уменьшается при следовании от федерального уровня к местному.

Отдельно отметим, что выделенные уровни относительно автономны не только юридически, но и дискурсивно. Это связано с тем, что у федеральных управленцев, включая президента, правительство и парламент, нет вышестоящих органов власти, в то же время региональные органы власти обязаны учитывать акты федеральных органов, а органы местного самоуправления — двух вышестоящих уровней. В этой связи складываются субдискурсы администраций федерального, регионального и местного уровней, однако в настоящей работе мы подробно останавливаться на этой теме не будем.

На высшем федеральном уровне основу дискурса составляют следующие *виды* административных текстов: Конституция, федеральные конституционные законы (ФКЗ), международные правовые акты, федеральные законы (ФЗ), нормативные акты президента, нормативные акты правительства, акты министерств и ведомств**. Сила текста по видам уменьшается по мере перечисления в том порядке, который мы указали.

В юридической литературе принято разделять *законы* и *подзаконные акты*. В состав законов входят: Конституция, ФКЗ и ФЗ. Подзаконные акты — все остальные нормативные правовые акты, принятые органами власти во исполнение законов. Аналогичная система прослеживается на региональном и местном уровнях.

Важную роль в дальнейшем анализе занимает разграничение между *основными* и *изменяющими* документами. Это обусловлено тем, что, как правило, текст одного документа может быть изменен документом только аналогичного или вышестоящего уровней. Например, для того чтобы изменить какой-либо федеральный закон, необходимо принять другой федеральный закон, в котором оговариваются изменения в первый***. Например, Указ Президента Российской Федерации от 06.04.2006 № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи» — это *основной* документ, а Указ Президента Российской Федерации от 25.07.2014 № 530 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 06.04.2005 № 325

* Пункт 3 ст. 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

** Мы будем применять термин «министерства и ведомства» для обозначения министерств, федеральных агентств и федеральных служб.

*** Следует также помнить о практике изменения документов органами власти по решению вышестоящих и / или контролирующих органов, например судов или прокуратуры.

«О мерах государственной поддержки талантливой молодежи» — это *изменяющийся* документ. Представим далее объем административного дискурса в разбивке по уровням.

Особое место в пространстве административных текстов занимают решения Конституционного суда, Верховного суда и других судов Российской Федерации. Так, Конституционный суд имеет право толкования положений Конституции России, а также признания не соответствующим Конституции какого-либо акта или его части (п. 5 и 6 ст. 125 Конституции). В этом случае акт или его часть признаются недействительными. Для того чтобы не усложнять дальнейший анализ, мы будем иметь в виду наличие судебных текстов в административном дискурсе, однако отдельно рассматривать их здесь не будем.

По степени *статичности* можно выделить тексты *структурообразующие* и *производные*. Один структурообразующий текст может быть *источником* множества производных текстов. Один и тот же текст может быть одновременно структурообразующим для одних текстов и производным для других. Например, принятый во исполнение поручения президента федеральный закон — это производный текст, так как он разрабатывается и принимается на основе другого документа — поручения президента. Вместе с тем, когда данный федеральный закон принят, он становится самостоятельным структурообразующим элементом административного дискурса и уже во исполнение его положений генерируется множество производных текстов, имеющих различный статус: от служебных записок до других федеральных законов.

Структурообразующие тексты, как правило, более статичны, они имеют определенные места хранения / печати для своих материальных экземпляров, а также строго фиксированные адреса сайтов в интернете. Производные тексты — это в основном динамические объекты, часто трансформирующиеся и перемещающиеся в социальном и географическом пространстве.

Итак, используя введенную выше дифференциацию текстов в административном дискурсе, приведем количественные данные относительно административного дискурса в современной России. В таблице представлены сведения о структурообразующих текстах административного пространства по видам и уровням. Кроме того, в той же таблице отражены введенные нами коэффициенты для оценки проработанности и изменчивости законодательства и подзаконных актов. Назовем их *структурные коэффициенты*. Так как подзаконные акты выпускаются органами исполнительной власти в целях оперативного регулирования того или иного вопроса, то далее к подзаконным актам мы также будем применять понятие оперативного регулирования.

Таблица

Объем структурообразующих текстов административного пространства по видам, уровням и структурные коэффициенты

Виды текстов / коэффициенты			Уровни			Итого
			фед.	рег.	мун.	
Законы, тыс. ед.	1	Основные	2,5	46,2	1285	1333,7
	2	Изменяющие	4,6	102,2	890	996,8
Подзаконные акты, тыс. ед.	3	Основные	29,3	1678,8	2093,6	3801,7
	4	Изменяющие	13,2	925,1	952,4	1890,7
Объем всех документов, тыс. ед.	5	Стр. 1 + стр. 2 + стр. 3 + стр. 4	49,6	2752,3	5221	8022,9
Коэффициент проработанности законов	6	Стр. 3 / стр. 1	11,7	36,3	1,6	Чем выше коэффициент, тем ниже проработанность
Коэффициент изменчивости законов	7	Стр. 2 / стр. 1	1,8	2,2	0,7	Чем выше коэффициент, тем выше изменчивость
Коэффициент изменчивости оперативного регулирования	8	Стр. 4 / стр. 3	0,45	0,55	0,45	Чем выше коэффициент, тем выше изменчивость

Федеральный уровень. *Законы:* ФКЗ и ФЗ, а также действующие законы РСФСР. *Подзаконные акты:* указы и распоряжения президента, постановления и распоряжения правительства, постановления Государственной Думы и Совета Федерации. *Параметры поиска:* вид документа: «федеральный закон или федеральный конституционный закон»; поиск по статусу: «все акты, кроме утративших силу, отмененных и не вступивших в силу». При поиске изменяющих документов также добавляем фразу в синтаксис поиска в поле «Название документа»: «\кроме (изменений \или дополнений)». **Региональный уровень.** *Законы,* принятые региональным органом законодательной власти. *Подзаконные акты:* постановления и распоряжения главы региона, постановления и распоряжения правительства региона, постановления регионального законодательного органа. Подробнее см. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». **Муниципальный уровень.** *Законы.* Решения представительных органов муниципальных

образований: городских дум, советов депутатов и т.д., — обязательные для исполнения в муниципальных образованиях (п. 3 ст. 43 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ). *Подзаконные акты*: постановления и распоряжения главы муниципального образования, председателя представительного органа муниципального образования, постановления местной администрации. Подробнее см. в ст. 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Итак, основу административного дискурса регулируют более восьми миллионов документов, имеющих статус действующих законов / решений и подзаконных актов. Они формируют каркас административного дискурса, делают возможным производство других текстов, объем которых многократно превышает эти структурообразующие тексты. Проведем анализ этого пространства, применяя структурные коэффициенты.

Коэффициент проработанности законов — количество основных подзаконных актов, приходящихся на один основной закон. Наиболее проработаны решения представительных органов муниципальной власти. Здесь на одно решение («закон») приходится всего 1,6 подзаконных актов. Законодательно наименее проработаны вопросы на уровне регионов: более 36 подзаконных актов на один закон. В то время как на федеральном уровне коэффициент проработанности равен 11,7. Это отчасти объясняется тем, что некоторые вопросы в субъектах регулируются федеральным законодательством напрямую, т.е. отсутствует необходимость принятия региональных законов. Конституция называет их вопросами федерального и / или совместного ведения*. По таким вопросам регионы имеют право принимать только подзаконные акты.

Коэффициент изменчивости законов — количество изменяющих законов на один основной. Наиболее стабильным является «законодательство» муниципального уровня. Здесь в среднем на один закон приходится только 0,7 случаев поправок к ним. Наиболее нестабильным является законодательство регионов — здесь на один закон приходится в среднем 2,2 актов поправок.

Коэффициент изменчивости оперативного регулирования — количество изменяющих подзаконных актов на один основной. Стабильность оперативного регулирования органами исполнительной власти выше на федеральном и муниципальном уровне: примерно 0,45 изменяющих актов приходится на один подзаконный акт, в то время как на региональном уровне коэффициент стабильности оперативного регулирования равен 0,55.

* Подробнее о разграничении вопросов ведения федерации и субъектов см. в гл. 3 Конституции России.

Таким образом, наиболее стабильное и проработанное правовое поле сформировано на муниципальном уровне. Наименее — на региональном. Федеральный уровень по проработанности и стабильности занимает промежуточное положение.

Однако еще больший объем документов генерируется в рамках бюрократического общения. Основным объектом обмена здесь выступают производные тексты. Исходя из того, кто является отправителем и получателем текстов, можно выделить следующие виды общения: (1) *межведомственное* общение (ведомство А — ведомство Б), (2) *внутриведомственное* общение (ведомство А — ведомство А) и (3) общение с внешними по отношению к бюрократической среде получателями (ведомство А — граждане, общественные организации, коммерческие структуры и т.д.).

Соответственно в практике административной жизни принято разделять тексты, входящие извне, и тексты, генерируемые и направляемые во внешний мир самим ведомством. Они именуются *входящие* и *исходящие* документы. Кроме того, для внутриведомственного общения используются *внутренние* документы.

Всего, по данным Федеральной службы государственной статистики, на 1 октября 2016 г. в государственных органах и органах местного самоуправления (исполнительная власть) работало более 1,8 млн человек*. По нашим оценкам, в рамках межведомственного и внешнего общения в год каждый служащий пишет в среднем не менее 300 писем. Соответственно для одних ведомств — это исходящие документы, а для других — входящие. Итого в рамках межведомственного обмена генерируется около 500 миллионов единиц документов ежегодно с потенциально возможным эффектом мультипликации равным двум. Из них подлежат обязательной регистрации в Министерстве юстиции и публикации (об этом см. ниже) только менее 0,01 % — это около 51 тыс. писем. В основном это инструктивные письма антимонопольной и налоговой служб, Центрального Банка и др. Остальной объем текстов широкой публике недоступен. Отдельно отметим объем текстов, вырабатываемых в рамках судебной практики, это более 7,1 млрд документов.

Огромный объем текстов также вырабатывается в рамках *внутренней* переписки между служащими и структурными подразделениями одного ведомства: служебные записки, внутренние поручения, протоколы совещаний и другие тексты. Расчет объема внутренней переписки осложняется тем, что

* Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления. *Официальный портал Федеральной службы государственной статистики* [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#] (дата обращения: 01.08.2017).

каждое ведомство организует свой документооборот самостоятельно, единой базы данных не существует. Поэтому подсчитать точный объем внутриведомственной переписки — дело дальнейших исследований.

Итак, показав структур и объем административного дискурса, перейдем к вопросу производства и легитимации административных текстов на практике.

Дискурсивные практики: производство и легитимация текстов

Автономизация полей реальности позволяет дискурсам «устанавливать границы того, чему стоит приписывать значение» (Йоргенсен, Филлипс 2008: 37). Дискурсивно это выглядит как серия практик производства и потребления легитимных для административной сферы текстов. Таким образом, не каждое волевое решение и не каждый текст являются значимыми в административном дискурсе. Для начала они должны пройти стандартизированные процедуры легитимации. Для описания процесса легитимации текстов в административном дискурсе рассмотрим базовые дискурсивные практики бюрократической жизни: учреждение (создание) органа власти, осуществление контроля, практики поручений (резолуции) и согласований (визирования). Другими словами, покажем, как именно действуют административные тексты и как заставляют действовать других.

Дискурсивная практика 1. Учреждение. Проследим за тем, как создаются (учреждаются) органы власти, на примере недавно созданной Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии). Здесь явно проявляется тот механизм, который принято называть интертекстуальностью, «с помощью которого отдельный текст привлекает элементы и дискурсы других текстов» (Йоргенсен, Филлипс 2008: 27).

В процессе анализа в скобках будем указывать фразу «текст n» каждый раз, когда происходит отсылка к другому тексту. Также введем понятия «система текстов n» (для обозначения отсылки к совокупности нескольких текстов) и «система текстов ωn» (для обозначения возможности генерации бесконечного множества других текстов). Вместо n будем указывать номер по хронологии упоминания. Повторное упоминание текста будем обозначать той же цифрой, под которой данный текст был упомянут впервые.

Итак, Росгвардия создана Указом* Президента России (*текст 1*) на основании Конституции России (*текст 2*), которая предусматривает возможность издания президентом указов (*система текстов ω1*) и распоряжений (*система текстов ω2*). Данным указом Президента (*текст 1*) утверждается Положение о Росгвардии (*текст 3*), устанавливается наименование нового

* Указ Президента Российской Федерации от 30.09.2016 № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации».

органа власти, система должностей: воинские — в соответствии с законодательством о военной службе (*система текстов 1*); сотрудников, имеющих специальные звания полиции, — в соответствии с законодательством о полиции (*система текстов 2*); государственных гражданских служащих — в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе (*система текстов 3*); работников — в соответствии с трудовым законодательством (*система текстов 4*). Также в п. 4 указа (*текст 1*) признаются утратившими силу два выпущенных ранее указа Президента (*тексты 4 и 5*), а также еще ряд пунктов в девяти действующих указах Президента (*тексты 6–14*).

Далее если проанализировать текст положения о Росгвардии (*текст 3*), то можно найти еще множество отсылок к другим текстам или системам текстов: по организации штатного расписания, управления имуществом, системе бухгалтерского и финансового учета и т.д.

Подытожим: только в теле указа Президента (*текст 1*) мы нашли четырнадцать конкретных текстов с реквизитами и еще ссылки на шесть систем текстов, которые состоят из множества других конкретных документов. Например, *система текстов 3* — законодательство о государственной гражданской службе — включает 157 федеральных нормативных правовых актов, из которых 122 текста — это основные документы и еще 35 — изменяющие документы*. Также мы увидели отсылки на возможность генерации президентом потенциально бесконечного числа текстов: указов и распоряжений.

Таким образом, одна система текстов порождает другие, при этом каждый новый текст укрепляет взаимосвязи внутри административного дискурса: влияние одного текста определяется количеством актуальных ссылок на него. Это обусловлено обратным влиянием цитируемого текста, так как его изменение приведет к корректировкам во всех текстах, ссылающихся на него**.

Дискурсивная практика 2. Контроль. Не только рутинная административной деятельности предполагает большую «бумажную» работу, но и контроль над ее деятельностью осуществляется посредством текста. Приведем следующие сюжеты.

* Документы. *Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров* [<https://gossluzhba.gov.ru/document?name=&rubrics=01&page=8>] (дата обращения: 01.08.2017).

** Было бы интересно построить полную базу данных российского законодательства по аналогии с цитатными базами научных текстов, например Scopus или Web of Science, и проследить наиболее цитируемые тексты. Представляется, что для органов власти таким текстом могла бы быть Конституция России. Однако до проведения эмпирических исследований утверждать это невозможно.

Во время проверки Счетной палатой какого-либо органа власти в первую очередь просматриваются учреждающие документы (Положения). Как правило, в учреждающих документах, кроме всего прочего, указываются полномочия органа власти — то, что орган власти имеет право и обязан делать. Далее осуществляется проверка соответствия генерируемых администрацией данного ведомства текстов (писем, поручений, приказов и т.д.) с учреждающими документами.

Кроме того, те акты ведомств, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат обязательной повторной проверке на предмет соответствия законодательству России. Эта проверка осуществляется в рамках специальной процедуры, которая называется «государственная регистрация», и проводится Министерством юстиции Российской Федерации (Минюст)*. В рамках рассмотрения документов других ведомств специалисты Минюста сверяют их тексты с Конституцией России, федеральными законами и другими актами, касающимися регулируемого вопроса. При нахождении противоречий с законодательством тексты возвращаются в исходное ведомство на доработку.

Следующий сюжет контроля: построение «вертикали власти». Даже такой политический проект, как формирование «вертикали власти», в России в начале 2000-х годов осуществлялся в рамках административного дискурса. Проводилась проверка региональных конституций, уставов и законов на текстовое соответствие с Конституцией России и федеральным законодательством. В глазах федеральной и региональной политико-административной элиты сверка текстов законов субъектов федерации с генерируемыми Центром текстами имела важное символическое и политическое значение и ясно отвечала на вопрос «кто здесь главный?»

Важно отметить: действует и норма как абстрактный объект, и сам текст в виде, например, распечатанной копии постановления — зачастую их невозможно разделить. В этой связи приведем следующий сюжет из бюрократической практики: в 2016 г. министерство А вернуло на доработку в министерство Б пакет документов, направленный министерством Б ранее. Причина возврата: неполный комплект документов. Когда в министерстве Б начали разбираться, выяснилось, что служащий, который готовил данный пакет документов, пользовался инструкцией, распечатанной в 2014 г., т.е. два года назад. Тот же перечень документов в 2014 и 2015 гг. этот служащий готовил по распечатанной инструкции и благополучно направлял в министерство А, и все было в порядке. Однако в 2016 г. правила изменились,

* Подробнее о государственной регистрации нормативных правовых актов, а также о полном перечне социально-значимых вопросов, можно ознакомиться в обзоре [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22472/].

количество подаваемых документов увеличилось, а распечатанная копия осталась прежней. Поэтому документы 2016 г. были возвращены.

Имела ли юридическую силу та копия? Нет, не имела. Однако, не обладая силой юридической, на практике старая копия постановления оказала значительное влияние на работу нескольких служащих, их начальников и двух министерств, привела к включению в рутинный процесс большего, чем обычно, числа служащих и увеличила объемы внутри- и межведомственной переписки. Документ спросили, что и как подготовить, и документ ответил, как знал сам. Казус был только в том, что надо было спрашивать у другого документа.

Дискурсивная практика 3. Поручения (резолуции). Зачастую обыватель раздражает немногословность чиновников, особенно при общении по телефону. Но почему чиновник так неразговорчив? Все дело во времени, затрачиваемом на устное общение. Устное общение обычно не принимается в расчет при определении эффективности работы служащего*. Нет текста — нет легитимации затраченного времени в административном пространстве. В этой связи, часто используемый призыв государственного или муниципального служащего «пишите официальное обращение» — это не способ отмежеваться от решения вопроса, это в первую очередь способ сделать собственную работу видимой для начальства, коллег и всей системы.

Как официальное обращение обосновывает потраченное время службы чиновника? Для ответа на этот вопрос необходимо проследить маршрут, которым проходит каждое текстовое обращение в органе власти. При поступлении текста официального обращения гражданина оно регистрируется в канцелярии органа власти. Обращению присваиваются реквизиты, как правило, это дата регистрации обращения и регистрационный номер.

Далее письмо направляется адресату обращения, например министру, его заместителю или руководителю структурного подразделения: департамента, управления или отдела. Назовем его *адресат 1*. Затем *адресат 1* рассматривает письмо и на основании его содержания *поручает* кому-либо из подчиненных заняться вопросом. Что именно происходит во время *поручения*: *адресат 1* вписывает своей рукой, обычно сверху слева на письме или на специальной бумаге меньшего размера, фамилию подчиненного, которому поручает заняться письмом, временные рамки (конкретная дата или фразы «срочно» или «весьма срочно» и т.д.), а также текст поручения (например, «подготовить предложения», «проработать вопрос», «для информации» и др.). Поэтому на административном жаргоне эта процедура называ-

* Хотя в последнее время органы власти формируют справочные бюро, где ответы на устные обращения граждан и организаций являются основной работой сотрудников.

ется «отписать» письмо. А текст, вписанный от руки в левом уголке письма, называется *резолюция*.

Далее это письмо с резолюцией *адресата 1* направляется тому, чья фамилия написана в резолюции — *адресату 2*. Далее процесс «отписывания» письма повторяется снова, но уже *адресат 2* ставит свою резолюцию, т.е. поручает своему подчиненному — *адресату 3* — заняться письмом. И так происходит до тех пор, пока письмо не доходит до того служащего, который и должен подготовить ответ. Он именуется *исполнителем* письма.

Исполнитель — это, как правило, специалист по тому вопросу, который содержится в письме. В практике органов власти исполнителями писем чаще всего становятся служащие нижних и средних рангов: от специалистов 1-го разряда до начальников отделов.

Отсюда можно вывести следующую закономерность: чем выше рангом *адресат 1*, тем больше резолюций с фамилиями на письме появляется. Соответственно тем дальше письмо движется до исполнителя и меньше времени остается ему на подготовку ответа*.

Что произошло с момента телефонного звонка? Стоило только гражданину перевести свою речь в текст, как оно стало видимым в административной среде документом — *обращением гражданина*, легитимным обитателем административного дискурса. Далее обогатилось *историей* внутри бюрократической сети. Когда письмо дошло до исполнителя, оно уже обладало изрядным административным *весом*, содержало резолюции, фамилии вышестоящего начальства, которое в свою очередь *знает* об этом письме и о том, что им необходимо заняться в соответствии с Конституцией и федеральным законодательством**.

Таким образом, посредством серии стандартизированных ритуалов***: присвоение номера, даты, физические перемещения между кабинетами, написание поручений-резолюций, — письмо было легитимировано в административном пространстве, набрало вес, а работа с ним стала обязательной.

* В соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» чиновник обязан в течение 30 дней подготовить и направить ответ на обращение гражданина. Из этого обязательства есть исключения.

** Статья 33 Конституции России и Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

*** О стандартизации внутри- и межведомственного общения см.: Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти». Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

Дискурсивная практика 4. Согласования (визы). Следующая важная практика легитимации текста в административном пространстве — это процедура *согласования*. Фактически процедура согласования выглядит как *визирование* текстов.

Виза — это подпись и ее расшифровка (фамилия и инициалы подписавшего) на предварительном варианте какого-либо документа. В административном пространстве такие тексты называются проектами документов. Например, проект письма, проект приказа, проект поручения, законопроект и т.д. Иногда виза включает также дату визирования и комментарии.

Завизировать проект документа — значит показать свою информированность и согласие с его наличием и содержанием. Кроме того, каждый завизировавший берет на себя ответственность за последствия данного текста. Для того чтобы показать, как работает согласование как ритуал легитимации текстов, рассмотрим практику подготовки ответа на письмо гражданина, т.е. продолжим сюжет, который мы привели выше.

Итак, текст обращения гражданина получен исполнителем. Теперь он готовит проект ответа, опираясь на содержание письма и резолюции начальства. Каким образом происходит легитимация написанного исполнителем ответа в административном дискурсе? Основной принцип: проект письма должен быть завизирован всеми акторами, фамилии которых указаны в резолюциях на письме*.

Первая инстанция легитимации — сам исполнитель. Он визирует (*виза 1*) подготовленный ответ, т.е. на самом проекте письма, как правило, внизу, ставит подпись, расшифровку и дату. Далее данный проект письма поступает непосредственному руководителю исполнителя — начальнику отдела. Начальник отдела либо соглашается с текстом, тогда рядом с визой исполнителя ставит свою визу (*виза 2*), либо, и это бывает гораздо чаще, вносит свои правки в текст ответа. Далее исполнитель должен исправить текст в соответствии с правками начальника и повторно внести на рассмотрение уже исправленный текст, также завизировав новый проект и приложив исправленный ранее вариант.

После исправлений и согласований внутри отдела текст выходит с двумя визами: исполнителя и начальника отдела. Далее он направляется выше по иерархии: начальнику управления или департамента, в состав которого входит отдел. Если начальник управления / департамента соглашается, то на проекте письма появляется следующая виза (*виза 3*), если не соглашается — письмо возвращается в отдел, процедура повторяется заново.

* За исключением тех администраторов, которым текст направлен для информации или учета в работе. В таком случае в резолюции вписываются соответствующие фразы: «инф.», «для информации», «для учета в работе» и т.д.

Кроме того, некоторые обращения содержат вопросы, касающиеся нескольких структурных подразделений. Тогда руководитель ведомства назначает одно ответственное управление, которое аккумулирует данные из всех структурных подразделений и готовит итоговый ответ. Давайте представим, что в тексте нашего обращения содержатся также юридические и финансовые вопросы. В этом случае, проект ответа должен быть завизирован руководителями соответствующих управлений ведомства: начальниками юридического (*виза 4*) и финансового (*виза 5*) управлений.

Здесь мы подробно не останавливаемся на вопросе о том, как правило, при попадании текста в другое структурное подразделение оно так же «отписывается», назначается исполнитель, а уже в управление, откуда вышел проект, возвращается текст, завизированный исполнителями и начальниками других управлений. Иногда для упрощения процедуры согласования используются листы согласования.

Далее, согласованный на уровне управлений / департаментов текст письма поступает выше по иерархии — заместителю министра, который курирует данный блок вопросов. Курирующий заместитель соглашается (*виза 5*), либо процесс начинается заново. После визирования заместителем министра текст поступает министру, который также либо соглашается (*виза 6*), либо процесс начинается заново.

В некоторых органах власти также работают корректоры, которые проверяют генерируемые ведомствами тексты на соответствие нормам русского языка и стандартам административного дискурса. Соответственно в этих ведомствах проект каждого исходящего документа должен быть завизирован еще и корректором (*виза 7*).

К моменту подписания министром итогового проекта ответа уже накоплен значительный объем текстов относительно этого одного обращения: входящий документ с резолюциями, все исправленные варианты проектов ответа, все тексты с визами на всех этапах согласования. Далее весь объем текстов поступает исполнителю, который печатает на официальном бланке организации ответ гражданину, согласованный в нашем случае посредством семи виз, и направляет его на подпись министру. Подписанный министром ответ на официальном бланке организации направляется адресату, а вся история документа: проекты, резолюции, визы и т.д. — в архив ведомства. При этом официальный бланк организации содержит только две фамилии: министра и исполнителя, т.е. высшего и низшего звена цепи подготовки ответа*.

* Внутренняя структура административных текстов — отдельное большое направление дискурс-анализа.

Дискурсивные практики и социальный контекст

Итак, если резолюция — это инструмент поручения, то виза — это инструмент согласования. Но они оба — сложные практики легитимации текстов внутри административного пространства, которые также могут быть инструментами аппаратной борьбы и торга. Мы увидели, как сложно подготовить один текст на примере ответа на обращение гражданина. Но такие тексты в административной сети готовятся каждый день десятками тысяч. Подготовка ответа гражданину считается наиболее «легким» делом, по сравнению с подготовкой проектов законов, указов и распоряжений президента, постановлений или распоряжений правительства или приказов министерства, т.е. структурообразующих текстов.

В процессе подготовки более сложных текстов наиболее ярко проявляется раскладка сил в бюрократическом пространстве, обнаруживаются сторонники и противники, группы интересов. Если отношения между начальниками различных структурных подразделений натянутые, то есть риск, что на каком-то этапе проект документа может «потеряться», его согласование может затянуться и т.д.

Вместе с этим, используя практики согласования, можно также сделать коллегам комплимент. Например, завизировать проект какого-либо документа с комментарием: «согласовано с учетом правок». Это означает буквально следующее: *«Да, мы не со всем согласны, но мы вам доверяем в том, что вы услышите наше мнение и все исправите. Итоговый проект документа нам показывать уже не нужно. Мы надеемся, что вы таким же образом относитесь к нашим проектам документов, которые мы вам будем направлять для согласования»*. Этим декларируется намерение дружить или желание восстановить доверительные отношения, если они были ранее утрачены.

Аналогично с резолюциями в какой-то момент руководитель может перестать давать поручения своему подчиненному, то есть вписывать его фамилию в резолюции. Это воспринимается в административном пространстве как сигнал к будущим кадровым перестановкам либо как признак изменения баланса сил в организации.

Например, довольно распространенный способ намекнуть начальнику подразделения о том, что ему «пора на покой», — это назначить ему в заместители претендента на его место, и в дальнейшем все письма или их большую часть отписывать заместителю, а не начальнику. Как правило, такие сигналы ясно распознаются. В этой связи отписывание министром письма напрямую исполнителю, в обход курирующего заместителя министра или начальника управления, воспринимается как личное оскорбление. Также считается плохим тоном служащему писать письма на имя начальства выше,

чем непосредственный начальник. Это воспринимается в административной среде как невоспитанность*.

Заключение

Подводя итоги, можно выделить следующие три главные тенденции в рамках административной сферы, которые мы выделили дискурсивно: автономизация, стандартизация и самовоспроизводство. При этом каждый из этих процессов активно поддерживает другие два.

Стремление к автономизации бюрократической сферы и дискурса заложено 12 декабря 1993 г. принятием действующей Конституции России. Именно дискурсивно предусмотрено создание по сути второго источника власти в России — Конституционного Собрания, которое может принять новую конституцию, минуя процедуру всенародного референдума.

Стандартизация обусловлена необходимостью экономии времени и сил при производстве и интерпретации текстов. Это ведет к тому, что любые процессы, попадающие в поле зрения бюрократии, неизбежно упрощаются, сжимаются и унифицируются. Во главу угла ставится максимальная функциональность. Визуальные средства, кроме логотипов ведомств на официальных бланках, как правило, не используются.

Самовоспроизводство сферы также заложено дискурсивно: высокая интертекстуальность, стандартизованность форм трансляции и принудительный характер нормативной сферы приводит к тому, что одни тексты порождают другие, задают их характеристики, создавая каркас и текстовое содержание бюрократического поля. Для приобретения веса в административном пространстве любая воля, даже политическая, должна быть воплощена в тексте. А это, в свою очередь, ведет к встраиванию новых текстов в уже действующий контекст, что не позволяет новым нормам радикально отличаться от того, что уже артикулируется в административном дискурсе.

Текст — это язык администрации и наиболее предпочтительная форма общения в бюрократическом пространстве. Тексты выполняют важнейшую функцию артикуляции и переноса политической воли, поручений и других ценных ресурсов по административной сети. Индикатором того, насколько важную роль играют тексты в жизни бюрократии, является объем их производства.

Ядро административного дискурса составляют более восьми миллионов единиц документов. Эти структурирующие документы включают: на федеральном уровне — 7,1 тыс. действующих законов, 42,5 тыс. подзаконных

* Мы не рассматриваем многочисленные исключения, когда служащий имеет законное право написать вышестоящему начальству, например для сообщения о фактах коррупции и т.д.

актов и еще более 51 тыс. инструктивных писем; на региональном уровне — 148,4 тыс. законов и более 2,6 миллионов подзаконных актов; муниципальный уровень представлен почти 2,2 млн решений представительных органов и еще более 3 млн актов исполнительных органов. Сюда необходимо также добавить объем производных текстов. Это, по нашим оценкам, около 500 млн единиц документов, вырабатываемых в рамках межведомственной и внешней переписки ежегодно, а также внутриведомственный документооборот, подсчитать объем которого — дело будущих исследований. Отдельного рассмотрения также заслуживают документы судебной практики общим объемом более 7 млрд единиц.

Для анализа административного дискурса мы ввели структурные коэффициенты, которые позволили нам сделать вывод, что сегодня наиболее стабильное и проработанное правовое поле сформировано на муниципальном уровне, наименее — на региональном. Федеральный уровень по проработанности и стабильности законов и оперативного регулирования занимает промежуточное положение между муниципальным и региональным уровнями.

Мы показали, что значимым влиянием обладает не каждый текст. Сначала он должен пройти долгую и сложную процедуру легитимации. Посредством серии дискурсивных практик: поручений-резолюций и согласований-визирований, — текст поэтапно проходит «обряд инициации». Во время этих ритуалов каждый текст обогащается историей, административным весом, приобретает конвенциональный вид, силу и масштаб действия, что и определяет его место в иерархии административного дискурса. Только выдержав эти стандартизированные ритуальные действия, текст становится полноправным актором сферы. Как только текст легитимирован, он начинает жить собственной жизнью, действовать и говорить сам за себя.

Вместе с этим административное пространство все же не является абсолютно автономным. Описанные нами дискурсивные практики — это принципы и механизмы работы, которые, однако, не определяют полностью содержание документов. Административный дискурс можно сравнить с языком программирования, который имеет свой специфический синтаксис и логические операции, прописываемые строго определенным образом. Однако какое именно программное обеспечение будет создано при помощи этого кода — вопрос не столько к языку программирования, сколько к программисту. Поэтому политическая воля — это очень влиятельный фактор изменений административного пространства и дискурса.

В настоящей работе были описаны базовые характеристики административного дискурса: его структура, объем и основные дискурсивные практики. Можно выделить еще множество практик и сюжетов, которые заслуживают пристального внимания исследователей: внутренняя структура текстов (как задаются и изменяются иерархии); практики составления спи-

сков и перечней; формирование отчетов, практики торгов за контрольные цифры и сроки; протоколы поручений, феномен предварительного согласования поручений с подчиненными, феномен «самопоручений»; межведомственное взаимодействие при реализации конкретного проекта. Также большой интерес представляет устная форма административного дискурса, его формальные и неформальные практики. Эти и другие вопросы еще ждут своего исследователя.

Литература

Беляева О.М. (2010) Объект толкования права: воля закона («буква» закона) или воля законодателя («дух» закона)? *Законы России: опыт, анализ, практика*, 11: 104–108.

Будаев Э.В., Чудинов А.П. (2006) *Метафора в политическом интердискурсе*. Екатеринбург: Урал. гос. пед. ун-т.

Бурдые П. (2007а) От «королевского дома» к государственному интересу: модель происхождения бюрократического поля. Шматко Н.А. (пер. с фр.; ред.). *Социология социального пространства*. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя: 255–288.

Бурдые П. (2007б) Социальное пространство и генезис классов. Шматко Н.А. (пер. с фр.; ред.). *Социология социального пространства*. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя: 14–48.

Вахштайн В. (2015) «Поворот к материальному»: тридцать лет спустя. *Социология власти*, 27(1): 8–16.

Вебер М. (1990) Политика как призвание и профессия. Давыдов Ю.Н. (пер. с нем., ред.). *Избранные произведения*. М.: Прогресс: 644–707.

Гаазе К.Б. (2016) Рукописное письмо как практика российской правительности. *Социология власти*, 28(4): 104–131.

Евтушенко О.А. (2012) Корпоративный жанр поздравления в административном дискурсе. *Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина*, 1(1): 149–154.

Евтушенко О.А. (2014) Отчетность: информационно-контролирующая составляющая административного дискурса. *Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки*, 5: 211–215.

Ильин М.В. (2015) Семиотика как основа изучения языка политики и развития дискурс-анализа. *Дискурс-Пи*, 12 (1[18]): 43–47.

Йоргенсен М.В., Филлипс Л. (2008) *Дискурс-анализ. Теория и метод*. Харьков: Гуманитарный центр.

Кордонский С.Г. (2006) *Рынки власти: Административные рынки СССР и России*. М.: ОГИ.

Лакофф Дж., Джонсон М. (2004) *Метафоры, которыми мы живем*. Баранов А.Н. (пер. с англ., ред.). М.: Едиториал УРСС.

Латур Б. (2012) Антрополог посещает лабораторию. Лабораторная жизнь. Конструирование научных фактов. *Социология власти*, 6–7(1): 178–234.

Латур Б. (2014) *Пересборка социального: введение в акторно-сетевую теорию*. Полонская И. (пер. с англ.); Гавриленко С. (ред.). М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

Филлипс Н., Харди С. (2009) Что такое дискурс-анализ? *Современный дискурс-анализ*, 1(1). [<http://discourseanalysis.org/ada1/st4.shtml>] (дата обращения: 22.01.2018).

Фуко М. (2003) Правительственность (идея государственного интереса и ее генезис). *Логос*, 4–5(39): 4–22.

Чуев С.В. (2016) *Коммуникативные технологии политического менеджмента*. Ростов н/Д.: Изд-во Донского государственного технического университета.

Шейгал, Е.И. (2004) *Семиотика политического дискурса*. М.: ГНОЗИС, 2004.

Шутов А.Ю., Шириянц А.А. (ред.) (2016) *SCHOLA–2016: Политическая текстология и история идей*. М.: МГУ.

Bourdieu P. (1984) Espace social et genèse des “classes”. *Actes de la recherche en sciences sociales*. 52–53: 3–14.

Bourdieu P. (1997) De la maison du roi a la raison d’Etat. *Actes de la recherches en sciences sociales*. 118: 55–68.

Fairclough N. (1992) *Discourse and Social Change*, Cambridge: Polity.

Hull M. (2012a) Documents and Bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, 41: 251–267.

Hull M. (2012b) *Government of paper: the materiality of bureaucracy in urban Pakistan*, Berkley: University of California Press.

Latour B. (1986) *Laboratory Life: the Construction of Scientific Facts*. Princeton: Princeton University Press.

Latour B. (2005) *Reassembling the Social — An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Phillips N., Hardy C. (2002) What Is Discourse Analysis? In: N. Phillips, C. Hardy *Discourse Analysis: Investigating Processes of Social Construction*. Thousand Oaks, CA: Sage: 1–18.

Small A. (2001) *The Cameralists. The pioneers of German Social Polity*. Kitchener: Batoche Books.

Источники

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 [<http://www.constitution.ru/index.htm>] (дата обращения: 01.08.2017).

Некоммерческая интернет-версия КонсультантПлюс [<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home;rnd=0.9214751005095585>] (дата обращения: 01.08.2017).

Некоммерческая интернет-серия КонсультантПлюс: Региональное законодательство [<http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=home#div>] (дата обращения: 02.08.2017).

Нормативные правовые акты в Российской Федерации. Официальный портал Министерства юстиции Российской Федерации [<http://pravo.minjust.ru/>] (дата обращения: 22.01.2018).

Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

Приказ Минюста РФ от 04.05.2007 № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Указ Президента РФ от 06.04.2006 № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи».

Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Указ Президента РФ от 25.07.2014 № 530 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 06.04.2005 № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи».

Указ Президента РФ от 30.09.2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации».

Федеральная служба государственной статистики. Официальный портал. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления. [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#] (дата обращения: 01.08.2017).

Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров. Документы [<https://gossluzhba.gov.ru/document?name=&rubrics=01&page=8>] (дата обращения: 01.08.2017).

ADMINISTRATIVE DISCOURSE: STRUCTURE, VOLUME, PRODUCTION PRACTICES AND LEGITIMATION OF TEXTS

Vardan Barsegyan*

Russian Political Science Association, Moscow, Russia

Citation: Barsegyan V. (2018) Administrativnyy diskurs: struktura, obyem, praktiki proizvodstva i legitimatsii tekstov [Administrative discourse: structure, volume, production practices and legitimation of texts]. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii* [The Journal of Sociology and Social Anthropology], 21(1): 103–135 (in Russian). <https://doi.org/10.31119/jssa.2018.21.1.5>

Abstract. The article is devoted to the study of the basic characteristics of the administrative discourse of modern Russia: its structure, volume and basic discursive practices. Methods of research were documentary analysis and ethnographic observation. The empirical basis for the analysis of documents was the database of Russian legislation at the federal, regional and municipal levels. The included unstructured observation was carried out in the federal executive body in the period from 2013 to 2016 in Moscow. As a theoretical and methodological basis for the study, the concept of critical discourse analysis by N. Fairclough was adopted. The author's definition of administrative discourse, as well as an understanding of the logic of the institution and autonomization of the bureaucratic space of modern Russia, is proposed. Along with autonomization, two other trends of administrative discourse have also been revealed: standardization and self-reproduction. The structure and volume of the formal basis of administrative discourse are shown, statistical data are provided on the number of federal, regional and municipal regulatory legal acts, of which there are more than 8 million units. Structural coefficients that reflect the elaboration and variability of the legal field have been developed. It is shown that the most stable and elaborated legal field is formed at the municipal level; least — at the regional level. The federal level of thoroughness and stability of laws and operational regulation occupies an intermediate position between the municipal and regional levels. The example of four basic discursive practices of administrative life: institution, control, assignment (resolution), reconciliation (visa) — shows how the production and legitimation of texts are carried out within departments, as a result of which they are enriched with history, gain administrative weight, acquire a conventional form, force and scale of action; and, in the end, become the influential actors of the administrative space. The role of discourse in the broader context of the struggle for power and resources within the bureaucratic environment is presented.

Keywords: administrative discourse, text, bureaucracy, legitimation, control, resolution, assignment, visa, reconciliation.

* E-mail: barsegyanwm@gmail.com

References

- Belyayeva O.M. (2010) Obyekt tolkovaniya prava: volya zakona («bukva» zakona) ili volya zakonodatelya («dukh»)? [The object of interpretation of the law: the will of the law (the “letter” of the law) or the will of the legislator (the “spirit” of the law)?]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [The laws of Russia: experience, analysis, practice], 11: 104–108 (in Russian).
- Bourdieu P. (1984) Espace social et genèse des «classes» [Social space and the genesis of classes]. *Actes de la recherche en sciences sociales*. 52–53: 3–14 (in French).
- Bourdieu P. (1997) De la maison du roi a la raison d'Etat [From the “royal house” to the state interest]. *Actes de la recherches en sciences sociales*. 118: 55–68 (in French).
- Bourdieu P. (2007a) Ot «korolevskogo doma» k gosudarstvennomu interesu: model' proiskhozhdeniya byurokraticheskogo polya [From the “royal house” to the state interest: the model of the origin of the bureaucratic field]. In: Shmatko N.A. (ed.). *Sotsiologiya sotsial'nogo prostranstva* [Sociology of social space]. Moscow: Institut eksperimental'noy sotsiologii; Saint Petersburg: Aletyya: 255–288 (in Russian).
- Bourdieu P. (2007b) Sotsial'noye prostranstvo i genezis klassov [Social space and the genesis of classes]. In: Shmatko N.A. (ed.). *Sotsiologiya sotsial'nogo prostranstva* [Sociology of social space]. Moscow: Institut eksperimental'noy sotsiologii; St. Petersburg: Aletyya. 14–48 (in Russian).
- Budayev E.V., Chudinov A.P. (2006) *Metafora v politicheskom interdiskurse* [Metaphor in a Political Interdiscourse]. Yekaterinburg: Ural. gos. ped. un-t (in Russian).
- Chuyev S.V. (2016) *Kommunikativnyye tekhnologii politicheskogo menedzhmenta* [Communicative technologies of political management]. Rostov-on-Don: Izd-vo Donskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta (in Russian).
- Fairclough, N. (1992) *Discourse and Social Change*, Cambridge: Polity.
- Foucault M. (2003) Pravitel'stvennost' (ideya gosudarstvennogo interesa i yeye genezis) [Governmentality (the idea of state interest and its genesis)]. *Logos*, 4–5 (39): 4–22 (in Russian).
- Gaaze K.B. (2016) Rukopisnoye pis'mo kak praktika rossiyskoy pravitel'nosti [Manuscript as a practice of Russian governmentality]. *Sotsiologiya vlasti* [Sociology of power], 28(4): 104–131 (in Russian).
- Hull M. (2012a) Documents and Bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, 41: 251–267.
- Hull M. (2012b) *Government of paper: the materiality of bureaucracy in urban Pakistan*. Berkley: University of California Press.
- Ilyin M.V. (2015) Semiotika kak osnova izucheniya yazyka politiki i razvitiya diskurs-analiza [Semiotics as a basis for studying the language of politics and the development of discourse analysis]. *Diskurs-Pi* [Discourse-Pi], 12(1): 43–47 (in Russian).
- Jorgensen M.V., Phillips L. (2008) *Diskurs-analiz. Teoriya i metod* [Discourse analysis. Theory and method]. Khar'kov: Izd-vo «Gumanitarnyy tsentr» (in Russian).
- Kordonskiy S.G. (2006) *Rynki vlasti: Administrativnyye rynki SSSR i Rossii* [Markets of power: Administrative markets of the USSR and Russia]. Moscow: OGI (in Russian).
- Lakoff G., Johnson M. (2004) *Metafora, kotorymi my zhivem* [The metaphors that we live in.]. Baranov A.N. (ed.). Moscow: Yeditorial URSS (in Russian).
- Latour B. (1986) *Laboratory Life: the Construction of Scientific Facts*. Princeton: Princeton University Press.
- Latour B. (2005) *Reassembling the Social — An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford University Press.

Latour B. (2012) Antropolog poseshchayet laboratoriyu. Laboratornaya zhizn'. Konstruirovaniye nauchnykh faktov [Anthropologist visits the laboratory. Laboratory life. Construction of scientific facts]. *Sotsiologiya vlasti* [Sociology of power], 6–7(1): 178–234 (in Russian).

Latour B. (2014) Peresborka sotsial'nogo: vvedeniye v aktorno-setevuyu teoriyu [Re-assembly of the social: an introduction to the actor-network theory]. In: Polonskaya I. (tr.); Gavrilenko S. (ed.). Moscow: Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki (in Russian).

Phillips N., Hardy C. (2002) What is Discourse Analysis? In: N. Phillips, C. Hardy *Discourse Analysis: Investigating Processes of Social Construction*. Thousand Oaks, CA: Sage. 1–18.

Phillips N., Hardy C. (2009) Chto takoye diskurs-analiz? [What is discourse analysis?]. *Sovremennyy diskurs-analiz* [Modern discourse analysis], 1(1). (in Russian).

Sheygal Ye.I. (2004) *Semiotika politicheskogo diskursa* [The Semiotics of Political Discourse]. Moscow: GNOZIS, 2004 (in Russian).

Shutov A.YU., Shirinyants A.A. (ed.) (2016) *SCHOLA–2016: Politicheskaya tekstologiya i istoriya idey* [Political Textology and the History of Ideas]. Moscow: Izd-vo Moskovskogo universiteta (in Russian).

Small A. (2001) *The Cameralists. The Pioneers of German Social Polity*, Kitchener: Batoche Books.

Vakhshtayn V. (2015) «Povorot k material'nomu»: tridtsat' let spustya [“Turn to material”: thirty years later]. *Sotsiologiya vlasti* [Sociology of power], 27(1): 8–16 (in Russian).

Weber M. (1990) Politika kak prizvaniye i professiya [Politics as a vocation and profession]. In: Davydov Y.N. (ed.). *Izbrannyye proizvedeniya* [Selected works]. Moscow: Progress: 644–707 (in Russian).

Yevtushenko O.A. (2012) Korporativnyy zhanr pozdravleniya v administrativnom diskurse [Corporate genre of congratulations in the administrative discourse]. *Vestnik Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta im. A.S. Pushkina* [Bulletin of the Leningrad State University of A.S. Pushkin], 1(1): 149–154 (in Russian).

Yevtushenko O.A. (2014) Otchetnost': informatsionno-kontroliruyushchaya sostavlyayushchaya administrativnogo diskursa [Reporting: information-controlling component of administrative discourse]. *Uchenyye zapiski Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnyye i sotsial'nyye nauki* [Scientific Notes of Orel State University. Series: Humanities and Social Sciences], 5: 211–215 (in Russian).