

Ю.А. НИСНЕВИЧ

**ГОСУДАРСТВО  
XXI ВЕКА:  
ТЕНДЕНЦИИ  
И ПРОБЛЕМЫ  
РАЗВИТИЯ**

Монография



МОСКВА  
2012

УДК 32  
ББК 66.0  
Н69

**Автор**

**Нисневич Юлий Анатольевич** — профессор кафедры политического поведения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и кафедры политических наук Российского университета дружбы народов

**Рецензенты:**

**А.В. Малащенко**, д-р ист. наук, проф.,

**М.Ю. Урнов**, д-р полит. наук, проф.

**Нисневич Ю.А.**

**Н69** Государство XXI века: тенденции и проблемы развития : монография / Ю.А. Нисневич. — М. : КНОРУС, 2012. — 288 с.

**ISBN 978-5-406-01774-6**

Рассматриваются и системно анализируются тенденции и проблемы развития государства как политического института в условиях постиндустриального транзита. Представлен политико-правовой концепт современного демократического государства как правового, светского и социального государства. Приведен политико-правовой анализ основ функционирования, проблем и концепций управления современным государством. Предложены два метода исследований государства — метод политико-правового анализа и метод сопоставительно-институционального анализа. Теоретико-методологические исследования подтверждаются эмпирическими результатами сопоставительного анализа характеристик государства, основанного на данных государствоведческих исследований международных и неправительственных организаций.

*Для специалистов по политическим институтам и государственному управлению, для всех, кто интересуется ролью и предназначением государства в современном постиндустриальном мире.*

**УДК 32  
ББК 66.0**

Нисневич Юлий Анатольевич

**ГОСУДАРСТВО XXI ВЕКА: ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ**

В авторской редакции

Сертификат соответствия № РОСС RU. АЕ51. Н 15407 от 31.05.2011 г.

Изд. № 3969. Подписано в печать 05.10.2011. Формат 60×90/16.

Гарнитура «Octava». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 18,0. Уч.-изд. л. 15,0. Тираж 500 экз. Заказ №

ООО «КноРус».

129085, Москва, проспект Мира, д. 105, стр. 1.

Тел.: (495) 741-46-28.

E-mail: office@knorus.ru <http://www.knorus.ru>

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленного издательством электронного оригинал-макета в ГУП МО «Коломенская типография».

140400, Московская обл., г. Коломна, ул. III Интернационала, 2а.

Тел.: 8 (496) 618-69-33, 618-60-16. E-mail: bab40@yandex.ru.

**ISBN 978-5-406-01774-6**

© Нисневич Ю.А., 2012  
© ООО «КноРус», 2012

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение. Трансформации института государства в условиях постиндустриального транзита .....</b>	<b>5</b>
Литература .....	23
Интернет-ресурсы.....	24
<b>Раздел 1. Политико-правовой концепт современного государства: правовое, светское, социальное.....</b>	<b>25</b>
Глава 1.1. Правовое государство .....	26
Глава 1.2. Светское государство .....	43
Глава 1.3. Социальное государство .....	62
Глава 1.4. Правовое государство и качество жизни: сопоставительный анализ .....	71
Литература .....	82
Интернет-ресурсы.....	84
<b>Раздел 2. Основы функционирования современного государства: конкуренция или коррупция.....</b>	<b>85</b>
Глава 2.1. Конкуренция: экономическая, политическая, информационная, социальная .....	86
Глава 2.2. Коррупция: систематизация проявлений и институциональный механизм .....	100
Глава 2.3. Политико-правовой анализ мер против коррупции .....	120
Глава 2.4. Свобода и конкуренция или коррупция: сопоставительный анализ .....	138

---

Литература .....	154
Интернет-ресурсы.....	157
<b>Раздел 3. Управление современным государством: тенденции и проблемы.....</b>	<b>159</b>
Глава 3.1. Реорганизация государственного управления .....	160
Глава 3.2. Открытость, прозрачность и подотчетность государственного управления .....	177
Глава 3.3. Электронное государство .....	193
Глава 3.4. Качество государственного управления: сопоставительный анализ .....	210
Литература .....	224
Интернет-ресурсы.....	226
<b>Раздел 4. Современные методы исследования государства .....</b>	<b>227</b>
Глава 4.1. Метод политико-правового анализа .....	229
Глава 4.2. Метод сопоставительно- институционального анализа .....	241
Литература .....	253
Интернет-ресурсы.....	254
<b>Приложения .....</b>	<b>255</b>
Приложение 1.1.....	256
Приложение 1.2.....	257
Приложение 2.1.....	265
Приложение 2.2.....	266
Приложение 3.1.....	273
Приложение 4.1.....	281

# ТРАНСФОРМАЦИИ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОГО ТРАНЗИТА

Институт государства, как и любой другой политический институт, непрерывно эволюционирует и видоизменяется в ходе исторического процесса развития цивилизации. Происходящие в настоящее время трансформации института государства обусловлены постиндустриальным транзитом — переходом на постиндустриальный путь развития, который предопределили политические, социальные, экономические и технологические феномены XX в. Эти же феномены оказали и оказывают значительное влияние на развитие современного государства, определяют тенденции и проблемы его трансформации.

Феномен, относящийся к политической сфере, его «первооткрыватель» американский философ и футуролог Фрэнсис Фукуяма назвал «конец истории», а смысл определил следующим образом: «Более того, я настаиваю, что либеральная демократия может представлять собой „конечный пункт идеологической эволюции человечества“ и „окончательную форму правления в человеческом обществе“, являясь тем самым „концом истории“. <...> Хотя какие-то современные страны могут потерпеть неудачу в попытке достичь стабильной либеральной демократии, а другие могут вернуться к иным, более примитивным формам правления, вроде теократии или военной диктатуры, но *идеал* либеральной демократии улучшить нельзя»<sup>1</sup>. В этом контексте, как представляется, «конец истории» следует рассматривать как некую идеальную перспективу постиндустриального развития, суть которой в существенной, но не абсолютной универсализации политических и государственных порядков, воплощающих в регулирова-

---

<sup>1</sup> Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М. : АСТ, 2007. С. 7.

нии жизни социума базовые либеральные ценности и принципы демократии.

В аспекте постиндустриальных трансформаций института государства, исходя из того что «либерализм и демократия, хотя и тесно связаны между собой, — это отдельные понятия»<sup>1</sup>, в феномене «конец истории» можно выделить два компонента: институциональный и ценностный.

Институциональный компонент состоит в том, что доминирующей формой организации политических и государственных порядков стала основанная на свободе выбора современная полиархическая демократия<sup>2</sup>.

При этом необходимо отметить, что, во-первых, демократия постоянно эволюционирует по мере цивилизационного развития, и, во-вторых, не существует двух абсолютно одинаковых практик демократии, которая в каждой стране реализуется со своей национально-исторической спецификой и особенностями. При этом демократию, которая, по выражению американского политолога Адама Пшеворского, есть «неопределенность результатов при определенности процедур»<sup>3</sup>, характеризуют универсальные в смысле общности для всех национальных моделей процедуры и механизмы организации политических и государственных порядков, которые и определяют ее сущностное отличие от других форм организации таких порядков<sup>4</sup>.

Завоевание демократией доминирующего положения в мире началось с падения правых авторитарных режимов в Южной Европе, и прежде всего в Португалии и Испании, затем в 80-е гг. XX в. серия переходов к демократии произошла в Латинской Америке и Юго-Восточной Азии, а в феврале 1990 г. начался демонтаж режима апартеида в Южной Африке<sup>5</sup>. Это привело к тому, что количество либеральных демократий в мире увеличилось с 30 в 1975 г. до 61 в 1990 г.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М. : АСТ, 2007. С. 85.

<sup>2</sup> О полиархической демократии как «власти многих» см.: Даль Р. О демократии. М. : Аспект Пресс, 2000. С. 90.

<sup>3</sup> Цит. по: Мельвилль А.Ю. Демократические транзиты // Политология: Лексикон / под ред. А.И. Соловьева. М. : РОССПЭН, 2007. С. 124.

<sup>4</sup> О процедурах и механизмах современной демократии см.: Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. М. : Материк, 2007. С. 12–15.

<sup>5</sup> Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. С. 44–46.

<sup>6</sup> Там же. С. 94.

Дальнейшее наступление демократии было обусловлено падением в 90-е гг. левых посттоталитарных режимов, и прежде всего коммунистических — в СССР и странах Восточной Европы. И если в 1974 г., по крайней мере 68% всех государств с полным основанием можно было назвать авторитарными, то к концу 1995 г. почти 75% всех стран приняли за норму процедуру альтернативных выборов и предоставили своим гражданам некоторые формальные гарантии политических и гражданских прав<sup>1</sup>.

Тот факт, что демократия с конца XX в. занимает доминирующее положение в мире, подтверждает исследование «Свобода в мире» (Freedom in the World), проводимое неправительственной организацией «Дом Свободы» (Freedom House). В рамках этого исследования с 1989 г. оценивается, сколько из существующих в мире суверенных государств являются электоральными демократиями. Электоральная демократия определяется наличием конкурентной многопартийной системы и всеобщего избирательного права, регулярным проведением свободных и честных выборов при тайном голосовании, открытостью избирательной кампании и доступностью для всех партий средств массовой информации и отличается от либеральной демократии тем, что последняя предполагает наличие еще и достаточного уровня гражданских свобод<sup>2</sup>.

Данные об изменениях количества электоральных демократий в мире с 1989 по 2010 г. представлены в таблице<sup>3</sup>.

Принципиально важным представляется тот факт, что во многих из тех государств, которые в настоящее время, по оценкам «Дома Свободы», не являются электоральными демократиями, их конституции устанавливают в качестве основ конституционного строя демократические политические и государственные порядки. Примером могут служить все государства постсоветского пространства, в которых пока еще правят политические режимы авторитарного типа, в частности такие, как Белоруссия, Россия, Таджикистан, а также такие государства, как Венесуэла, Гондурас, Кения, Нигерия и др. От демократических декораций не отказываются и такие государства антидемократического советского типа, как Демократическая Республика Конго, Корейская Народно-Демократическая Республика, Лаосская Народно-Демократическая Республика и др.

<sup>1</sup> Хелд Д., Гольдблатт Д., Макгрею Э., Перратон Д. Глобальные трансформации: политика, экономика, культура. М. : Праксис, 2004. С. 55.

<sup>2</sup> Freedom in the World 2011: The Authoritarian Challenge to Democracy. Freedom House, 2011. P. 27. URL : [http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW%202011%20Booklet\\_1\\_11\\_11.pdf](http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW%202011%20Booklet_1_11_11.pdf).

<sup>3</sup> Там же. P. 27.

Таблица

**Изменение количества электоральных демократий**

Год проведения исследования	Количество электоральных демократий	Общее количество государств	Процент электоральных демократий
1989	69	167	41
1990	76	165	46
1991	89	183	49
1992	99	186	53
1993	108	190	57
1994	113	191	59
1995	115	191	60
1996	118	191	62
1997	117	191	61
1998	117	191	61
1999	120	192	63
2000	120	192	63
2001	121	192	63
2002	121	192	63
2003	117	192	61
2004	119	192	62
2005	123	192	64
2006	123	193	64
2007	121	193	63
2008	119	193	62
2009	116	193	60
2010	115	193	60

Такое имитационное использование демократии, как отмечает Фрэнсис Фукуяма, происходит «из-за набирающего силу мнения, что в современном мире единственный легитимный источник власти — де-



мократия», и в результате этого «даже самые твердокаменные диктаторы считают себя обязанными получить хотя бы налет демократической легитимности, устроив выборы»<sup>1</sup>.

Таким образом, демократия в качестве приоритетной формы организации политических и государственных порядков признается и либо практически реализуется в той или иной модели, либо только имитируется подавляющим большинством (более 85–90%) государств современного мира.

Ценностный компонент феномена «конец истории» состоит в том, что базовая социальная ценность либерализма — человек, его права и свободы — стала не только формально общепризнанной ценностью современного мира, но и в той или иной мере воплотилась в реальной жизни многих современных государств.

Почему эта ценность является базовой для либерализма и стала таковой для современного мира, очевидно следует из того определения либерализма, которое дал ему австрийский экономический мыслитель Людвиг фон Мизес: «Либерализм не является ни религией, ни мировоззрением, ни партией особых интересов. Он не является религией, потому что не требует веры, в нем нет ничего мистического и у него нет догм. Он не является мировоззрением, потому что он не пытается объяснить Космос и ничего не говорит и не стремится что-либо сказать по поводу смысла и цели человеческого бытия. Он не является партией особых интересов, потому что он не предоставляет и не старается предоставить никаких особых преимуществ ни одному индивиду и ни одной группе людей. Это нечто совсем иное. Либерализм — это идеология, учение о взаимосвязях членов общества и одновременно приложение этого учения к поведению человека в реальном обществе. Либерализм не обещает ничего выходящего за рамки того, что можно достичь в обществе и посредством общества. Он стремится дать людям лишь одно: мирный, спокойный рост материального благополучия для всех, чтобы защитить их от внешних причин боли и страданий, насколько это находится во власти общественных институтов. Уменьшение страданий и увеличение счастья — вот цель либерализма»<sup>2</sup>.

Институт прав и свобод человека как институт международного права начал формироваться только после Второй мировой войны, когда мировое сообщество, принеся огромные человеческие жертвы молоду тоталитарных идеологий, пришло к пониманию необходимо-

<sup>1</sup> Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. С. 56–57.

<sup>2</sup> Мизес Л. фон. Либерализм в классической традиции. М. : Социум; Экономика, 2001. С. 183.

сти поиска основ, и прежде всего правовых, для мирного сосуществования разных государств и народов.

Перечень основных прав и свобод человека был установлен Всеобщей декларацией прав человека, утвержденной и провозглашенной резолюцией 217А(III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. При голосовании за эту резолюцию воздержались только восемь из 58 стран, являвшихся в тот период членами ООН, но ни одна страна не проголосовала против<sup>1</sup>. Этот документ является фундаментальной основой института прав и свобод человека, но в юридико-правовом аспекте носит только рекомендательный характер.

Обязывающее правовое оформление институт прав и свобод человека получил только через 18 лет после провозглашения Всеобщей декларации прав человека в Международных пактах о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах. Оба эти пакта, являющиеся обязательными для государств-участников, были приняты резолюцией 2200А(XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. и вступили в силу еще через девять лет, соответственно 23 марта и 3 января 1976 г. При этом следует отметить, что также ни одно государство из 122 являвшихся в 1966 г. членами ООН не голосовало против этих пактов. В настоящее время пакты ратифицировали и являются их участниками соответственно 167 и 160 государств из 192 суверенных государств — членом ООН<sup>2</sup>.

Таким образом, человек, его права и свободы признаются в качестве базовой социальной ценности по крайней мере формально-юридически, а именно в форме участия в соответствующих международных пактах, подавляющим большинством (более 85%) государств — членом ООН. В том числе и такими государствами, как клерикальный Иран, коммунистический Китай<sup>3</sup>, перманентно находящийся в состоянии гражданской войны Судан, и еще рядом государств,

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека: первое международное заявление о признании достоинства и равенства, присущих всем людям. Официальный сайт ООН, [www.un.org/ru](http://www.un.org/ru), 2007. URL : <http://www.un.org/russian/events/humanrights/2007/history.shtml>.

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (статус). Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статус). Официальный сайт ООН, [www.un.org/ru](http://www.un.org/ru). URL : [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en); [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en).

<sup>3</sup> Китай является участником Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и подписал, но до сих пор не ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах.

в которых права и свободы человека и гражданина официально признаются, но на практике соблюдаются лишь очень условно или вообще не соблюдаются.

Важным следствием феномена «конец истории» стал отказ от этактистского воззрения на государство как на высший результат и цель общественного развития, переориентация в понимании его предназначения как служения человеку и обществу, но не посредством всепроникающего государственного патернализма, а на основе изменения сути государственной власти и, как следствие, целей и методов управления делами государства.

В идейно-ценностном аспекте современное государство приобретает договорной характер, рассматривается как политическая ассоциация людей, основанная на общественном договоре, в силу которого люди передают часть своей свободы и власти государству<sup>1</sup>. В договорном государстве только его граждане являются источником власти и носителями суверенитета, они определяют степень и границы участия государства в регулировании социальных отношений, компетенцию и полномочия государственной власти в таком регулировании и наделяют ее органы необходимыми для этого правами и обязанностями.

В структурно-технологическом аспекте государство трансформируется в ограниченный правовыми рамками в полномочиях и действиях институт управления, предназначенный для обеспечения потребностей и интересов своих граждан, оказания им государственных услуг. В соответствие с этим с середины 80-х гг. XX в. во многих странах мира начинаются комплексные и крупномасштабные реформы государственного управления, наиболее успешные из которых проводятся по модели «новое государственное управление» (New Public Management)<sup>2</sup>. Эта модель базируется на либеральном подходе к предназначению и роли государства и взаимоотношениям между гражданами и государственной властью.

Феномен, который испанский философ и социолог Хосе Ортега-и-Гассет назвал «восстание масс», послужил началом трансформации социальной основы современного государства. Суть этого феномена он характеризовал как то, что «вся власть в обществе перешла к массам», указывая при этом, что «массы, по определению, не должны и не

---

<sup>1</sup> Об общественном договоре см.: Локк Дж. Два трактата о правлении // Дж. Локк. Сочинения : в 3 т. Т. 3. М. : Мысль, 1988. С. 135—406; Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М. : КАНОН-пресс; Кучково поле, 1998.

<sup>2</sup> Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М. : Весь Мир, 2003. С. 44.

могут управлять собственной судьбой, не говоря уже о целом обществе, из этого следует, что Европа переживает сейчас самый тяжелый кризис, который только может постигнуть народ, нацию, культуру»<sup>1</sup>. При этом Х. Ортега-и-Гассет отмечает объективную предопределенность этого феномена логикой исторического развития, и прежде всего индустриализацией и наступлением демократии. И констатирует, что «восстание масс означает огромный рост жизненных возможностей» и что «господство масс имеет и положительную сторону: оно способствует подъему исторического уровня и показывает наглядно, что средний уровень жизни сегодня выше, чем был вчера»<sup>2</sup>. Последнее обусловлено тем, что благодаря демократии и техническому прогрессу качественно изменились условия и стандарты жизни среднего человека. В его жизнь вошло то, что раньше было доступно только господствующему меньшинству, средний человек получил возможность пользоваться такими благами и удобствами, которые раньше имели только эти меньшинства, и более того, даже такими, которые и эти меньшинства не имели.

Феномен «восстания масс» положил начало коренной трансформации связей в социуме, разрушению его классовой структуры, сословных перегородок, изменениям положения групп и индивидов по отношению к власти, и при этом доминирующим фактором политического и социально-экономического развития стал самый массовый средний слой общества со всеми его достоинствами и недостатками. Этот феномен разрушил иерархию как основу социального устройства общества.

Массы стали выполнять те общественные функции, которые раньше были предоставлены исключительно избранным меньшинствам, а суверенитет любого индивида, человека как такового, вышел из стадии отвлеченной правовой идеи и укоренился в сознании рядового человека<sup>3</sup>. Однако культурная и моральная неподготовленность человека массы к его новой роли и функциям, его стремление к удовлетворению своих appetitов и вожделений любыми средствами грозит, как отмечал Х. Ортега-и-Гассет, разрушением всего того, что подняло его на качественно новый социальный уровень и расширило его жизненные возможности. А следовательно, может привести к регрессу, откату в развитии социума.

Масса социальной энергии вырвалась наружу и определяет то, что «наша жизнь — более живая, наряженная, насыщенная, чем все преды-

<sup>1</sup> Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Вопросы философии. 1989. № 3. С. 119.

<sup>2</sup> Там же. С. 126.

<sup>3</sup> Там же. С. 124.

душие, и тем самым более проблематичная»<sup>1</sup>, но эта энергия, не будучи еще достаточно упорядоченной в целях поступательного развития, обладает как созидательным, так и разрушительным потенциалом. Поэтому «восстание масс может предвещать переход к новой, еще неизвестной организации человечества; может и привести к катастрофе»<sup>2</sup>.

Феномен «восстания масс» послужил отправной точкой формирования массового общества, основную угрозу со стороны которого Х. Ортега-и-Гассет видел в том, что оно, зараженное идеями этатизма, способно стать социальной основой тоталитарного государства. Он писал: «Вот величайшая опасность, угрожающая сейчас цивилизации: подчинение всей жизни государству, вмешательство его во все области, поглощение всей общественной спонтанной инициативы государственной властью, а значит, уничтожение исторической самостоятельности общества, которая в конечном счете поддерживает, питает и движет судьбы человечества. Массы знают, что, когда им что-либо не нравится или чего-нибудь сильно захочется, они могут достигнуть всего без усилий и сомнений, без борьбы и риска; им достаточно нажать кнопку, и чудодейственная машина государства тотчас сделает, что нужно. Эта легкая возможность всегда представляет для масс сильное искушение»<sup>3</sup>.

И к сожалению, его наихудшие опасения подтвердились. Сначала в Италии появилось фашистское государство, лидер которого Муссолини «с редкой наглостью проповедует формулу, якобы чудесным образом открытую в Италии: „*Все для государства, ничего кроме государства, ничего против государства!*“ и этого достаточно, чтобы убедиться, что фашизм — типичная доктрина массового человека»<sup>4</sup>. А затем в Германии массовым обществом во главе с национальным лидером Гитлером был создан национал-социалистический третий рейх, появление которого привело к катастрофическим последствиям для человечества.

Единственная возможность впредь избежать негативных последствий уже исторически свершившегося в результате индустриального развития и перехода к демократии «восстания масс» заключается в перевоплощении безликой массы, безропотного и безмолвствующего народа в людей, во множество личностей, в трансформации массового, по определению Х. Ортеги-и-Гассета, общества в немассовое

---

<sup>1</sup> Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Вопросы философии. 1989. № 3. С. 134.

<sup>2</sup> Там же. С. 146.

<sup>3</sup> Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Вопросы философии. 1989. № 4. С. 124.

<sup>4</sup> Там же. С. 125.

гражданское общество. Только становление гражданского общества как социальной основы современного государства, базовой ценностью которого является человек, его права и свободы, а движущей силой — самоорганизация и социальная активность осознающих свою гражданскую и политическую ответственность личностей, позволяет использовать созидательный потенциал «восстания масс» для целей развития и осуществлять «переход к новой, еще неведомой организации человечества».

Феномен, который формирует качественно новую технологическую в широком смысле этого понятия основу постиндустриального развития, американский футуролог Элвин Тоффлер назвал «Третья волна», понимая под этим рождение новой цивилизации, в процессе которого революционные изменения претерпевают техносфера, инфосфера, социосфера и властная сфера<sup>1</sup>. Место этой новой цивилизации в ходе эволюции человечества он определил следующим образом: «Вплоть до настоящего времени человечество пережило две огромных волны перемен, и каждая из них в основном уничтожала более ранние культуры или цивилизации и замещала их таким образом жизни, который был непостижим для людей, живших ранее. Первая волна перемен — сельскохозяйственная революция — потребовала тысячелетий, чтобы изжить саму себя. Вторая волна — рост промышленной цивилизации — заняла всего лишь 300 лет. Сегодня история обнаруживает еще большее ускорение, и вполне вероятно, что Третья волна пронесется через историю и завершится в течение нескольких десятилетий. <...> Она бросает вызов всем старым властным отношениям, привилегиям и прерогативам вымирающих элит нынешнего общества и создает фон, на котором будет разворачиваться основная борьба за завтрашнюю власть. Многие в этой возникающей цивилизации противоречат старой традиционной индустриальной цивилизации. Она является одновременно и высокотехнологичной, и антииндустриальной цивилизацией»<sup>2</sup>.

В аспекте трансформаций института государства принципиально важным представляется то, что: «Возникающая цивилизация пишет для нас новые правила поведения и ведет нас за пределы стандартизации, синхронизации и централизации, за пределы стремлений к накоплению энергии, денег или власти. Эта новая цивилизация, поскольку она противостоит старой, будет опрокидывать бюрократию, уменьшать роль национального государства, способствовать росту полуавтономных экономик постимпериалистического мира. Она тре-

<sup>1</sup> Тоффлер Э. Третья волна. М. : АСТ, 2004. С. 26.

<sup>2</sup> Там же. С. 32–33.

бует новых, более простых, эффективных и демократичных правительств. Это — цивилизация со своим собственным представлением о мире, со своими собственными способами использования времени, пространства, логики и причинности»<sup>1</sup>.

Тектонические изменения в техносфере, порожденные Третьей волной и связанные в первую очередь с революционными изменениями в энергетике и развитии технологий, определяющим образом влияют на трансформации института государства, так как «транспорт, средства связи и энергетические запасы — все это ограничивает размеры территории, которой может эффективно управлять единая политическая структура»<sup>2</sup>.

Изменения в энергетике обусловлены тем, что «зависимость от ископаемого горючего не может длиться бесконечно, сколько бы новых месторождений нефти ни было открыто», а также «есть еще одна, даже более серьезная причина перехода на совершенно новую энергетическую основу — любая энергетическая база должна соответствовать уровню развития технологии общества, характеру производства, рынков, социальной структуре и многим другим факторам»<sup>3</sup>.

При этом постиндустриальное развитие энергетики сопровождается не только ее количественными, но и структурными изменениями, которые происходят потому, что видоизменяются и возникают новые потребности «не только в определенном количестве энергии, но в энергии, вырабатываемой в возможно более разнообразных формах, в разных (и меняющихся) местах, в разное время дня, ночи и года и для конкретных целей»<sup>4</sup>.

Эпоха доминирования таких невозобновляемых источников энергии, как уголь, нефть и газ, заканчивается. Преобладающей тенденцией развития энергетики становится диверсификация источников энергии и синтез разнообразных, интенсивно совершенствующихся и вновь создаваемых технологий производства и транспортировки энергоресурсов и энергии, а также энергосбережения. Современные государства стремятся к максимальной независимости от конкретных поставщиков, прежде всего ископаемых и невозобновляемых энергоресурсов. Это обуславливает формирование глобального рынка энергоресурсов, разнообразных видов энергии и технологий ее производства, их трансграничной транспортировки и энергосберегающего

---

<sup>1</sup> Тоффлер Э. Третья волна. М. : АСТ, 2004. С. 33—34.

<sup>2</sup> Там же. С. 149.

<sup>3</sup> Там же. С. 226, 229.

<sup>4</sup> Там же. С. 230.

потребления. Как отмечает Э. Тоффлер: «Большая часть энергетических запасов будет обеспечиваться за счет возобновляемых, а не ископаемых источников. Энергетическая база Третьей волны не станет зависеть от сконцентрированных в нескольких местах источников топлива, будет пользоваться и целым спектром разбросанных во многих местах источников энергии. Уменьшится зависимость от высокоцентрализованных технологий, будут сочетаться как централизованное, так и децентрализованное производство энергии»<sup>1</sup>.

Формирование новой техносферы на основе синтетического развития технологий постиндустриального общества наряду с созданием технологий новой энергетики и новых материалов, использования открытого космоса и глубин океана, а также биотехнологий, включая генные технологии, на что указывает Э. Тоффлер<sup>2</sup>, базируется на качественном совершенствовании индустриальных транспортных технологий и революции в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). При этом именно революционные изменения в области ИКТ позволили испанскому социологу Мануэлу Кастельсу интерпретировать Третью волну как информационно-технологическую революцию<sup>3</sup>.

Представляется, что при исследованиях постиндустриального транзита незаслуженно мало внимания уделяется роли транспортных технологий. А именно: транспортные технологии, создание которых началось в эпоху индустриализации и существенно усовершенствованные во второй половине XX в., обеспечивают сегодня быстрое перемещение практически в любую точку планеты сырьевых, энергетических и иных материальных ресурсов и технологий, но прежде всего людей.

Современные транспортные технологии совместно с либерализацией миграционной политики, обусловленной не только экономическими, но и во многом демографическими процессами, породили еще один имеющий большое значение для постиндустриального транзита феномен — феномен повышения миграционной мобильности<sup>4</sup>.

Суть этого феномена состоит в том, что существенная часть населения многих как индустриально развитых, так и переходных стран, а также часть населения стран «третьего мира» получила возможность познавать и рефлексивно оценивать — не через опосредованные дру-

<sup>1</sup> Тоффлер Э. Третья волна. М. : АСТ, 2004. С. 233.

<sup>2</sup> Там же. С. 253.

<sup>3</sup> Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М. : ГУ-ВШЭ, 2000. С. 49–80.

<sup>4</sup> Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С. 17–18.



гими людьми знания и информацию, а непосредственно через свои органы чувств — иной по сравнению с их собственным образ жизни, иные системы морально-нравственных ценностей, иное мировоззрение и вероисповедание, культуру, исторические обычаи и традиции, различные подходы к организации политической и экономической деятельности. Повышение миграционной мобильности во многом обусловлено современной демографической ситуацией, тем, что, как отмечает американский политолог Збигнев Бжезинский, «иммиграция является экономической и политической необходимостью для более процветающих стран со стареющим населением, а эмиграция может выполнять роль клапана для регулирования поднимающегося демографического давления на более бедных и густонаселенных странах „третьего мира“»<sup>1</sup>. Результатом повышения миграционной мобильности стало появление практически во всех индустриально развитых странах постоянно расширяющихся диаспор представителей других континентов и стран, этнических, национально-культурных и религиозных групп, постепенное, хотя и достаточно трудное, вхождение отдельных представителей таких диаспор в политические и иные элиты их новых стран обитания.

При этом процесс взаимопроникновения Запада и Востока, Севера и Юга, естественно, не безмятежный, а сопряженный с возникновением новых противоречий и конфликтных зон в социуме, получил возможность своей практической реализации на самом массовом коммуникационном уровне — уровне межличностных отношений и коммуникаций. А каждый индивидуум, каждый средний человек получил практическую возможность принимать в той или иной форме участие в жизни всей планеты, на которой «временные и пространственные связи становятся все теснее»<sup>2</sup>.

Роли и значению ИКТ в постиндустриальном развитии цивилизации, осуществлении информационной революции и формировании порождаемого ею информационного общества трудно переоценить. Этой проблематике посвящено множество теоретических и прикладных научных исследований, результаты которых представлены в многочисленных публикациях<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Бжезинский З. Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. М. : Международные отношения, 2006. С. 214.

<sup>2</sup> Там же. С. 9.

<sup>3</sup> Martin W.J. The information Society. L., 1988; Masuda Y. Managing in the information society: Releasing synergy Japanese style. Oxford, Cambridge, 1990; Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М. : ГУ-ВШЭ, 2000; Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации: диалектика прогрессивной линии развития как гуманная общечеловеческая философия XXI в. М. : ВЛАДОС, 1994; Мю-

Ключевым результатом революции в области ИКТ представляется качественное изменение инфосферы, ее децентрализация, демассификация<sup>1</sup> и трансформация в инфоромокоммуникационную среду с сетевой инфраструктурой, основанной на применении новейших информационно-коммуникационных сетей и систем. Такая сетевая инфокоммуникационная среда добавляет «социальной системе совершенно новый уровень коммуникации»<sup>2</sup> и становится «нервной системой» современного социума, в которой каждый человек потенциально наделяется новыми технологическими возможностями и призван выполнять функцию «нейрона», генерирующего и передающего необходимые для ее жизнедеятельности информационно-коммуникационные импульсы.

Как отмечает Э. Тоффлер, «революция в инфосфере столь же поразительна, как революция в техносфере — энергетической и технологической основе общества»<sup>3</sup>, и революционные изменения в этих сферах влекут за собой кардинальные изменения социосферы, которая приобретает децентрализованный, сетевой и, что принципиально важно в условиях «восстания масс», немассовый характер.

Немассовый и сетевой характер постиндустриальной социосферы обусловлен тем, что каждый человек, овладевающий новыми технологиями, и прежде всего ИКТ, становится вполне автономным и самостоятельным звеном в системе социальных коммуникаций, индивидуальным источником, потребителем и распространителем информации и знаний. И если при этом он достигает должного уровня культуры, включая правовую и политическую, и гражданской ответственности, то становится «базовой ячейкой» гражданского общества. Однако, как справедливо указывает Э. Тоффлер: «Ценности, как правило, изменяются медленнее, чем социальная действительность. У нас еще не развита этика терпимости к многообразию, которого требует и которое порождает уже немассовое общество»<sup>4</sup>.

Можно говорить о том, что революция в области ИКТ инструментально способствует трансформации массового общества, о котором с тревогой писал Х. Ортега-и-Гассет, в немассовое гражданское общество, одним из ключевых условий формирования и источников энергии для функционирования которого является свободный

---

*сеев Н.Н.* Информационное общество как этап новейшей истории // Межотраслевая информационная служба. ВИМИ. 1995. № 4. С. 3—8 и др.

<sup>1</sup> Тоффлер Э. Третья волна. С. 266.

<sup>2</sup> Там же. С. 288.

<sup>3</sup> Там же. С. 298.

<sup>4</sup> Там же. С. 365.

информационно-коммуникационный обмен на межличностном и межгрупповом уровнях.

Феномен Третьей волны по сути представляет собой социально-технологическую революцию, обуславливающую «рождение в муках» новой цивилизации, что, как и каждое новое явление в развитии цивилизации, порождает не только новые перспективы решения глобальных проблем человечества, но и новые вызовы и угрозы. Это предопределяет объективную необходимость качественных изменений в поле политики и в том числе трансформаций института государства как главного политического института в условиях ускорения процесса исторических изменений и резкого сдвига в сторону социального многообразия.

Обусловленные феноменом Третьей волны трансформации института государства носят разнонаправленный характер и связаны с воздействиями на этот институт как изнутри, так и извне. Как пишет Э. Тоффлер: «По мере того как по миру катится Третья волна, ключевая политическая единица эры Второй волны — нация-государство — трещит под давлением снизу и сверху. Одни силы стремятся перевести политическую власть с уровня государства-нации на уровень внутринациональных регионов и групп. Другие силы пытаются поднять ее на уровень межнациональных агентств и организаций»<sup>1</sup>.

Ключевой тенденцией трансформации института государства «изнутри» является его децентрализация. Только децентрализация государственной власти и управления может стать адекватным ответом на децентрализацию и демассификацию общества, нарастание социального многообразия и одновременную сегментацию и децентрализацию экономики. Централизация власти больше не работает, так как централизованная власть не способна адекватно и оперативно реагировать на нарастающие объемы и разнообразие частных, групповых и локальных интересов. «Политические и бюрократические структуры, сложившиеся в эпоху Второй волны, неспособны к дифференцированному подходу к каждому региону или городу, к каждой религиозной, расовой, социальной, этнической или сексуальной группе. Условия претерпевают дивергенцию, а люди, принимающие решения, продолжают оставаться в неведении относительно быстро изменяющихся локальных нужд»<sup>2</sup>. Игнорирование или просто недостаточное внимание к частным, групповым и локальным интересам чревато нарастанием возмущения в обществе, усилением сепаратистских и центробежных тенденций, угрожающих единству государства.

<sup>1</sup> Тоффлер Э. Третья волна. С. 500.

<sup>2</sup> Там же. С. 509.

Как отмечает М. Кастельс, под влиянием социальных процессов и разломов в информационную эпоху власть трансформируется, и основные изменения связаны «с кризисом национального государства как суверенной единицы и сопровождающего его кризиса той формы политической демократии, что создавалась в течение последних двух веков». И далее он предполагает, что «глобализация капитала, процесс увеличения количества сторон, представленных в институтах власти, а также децентрализация властных полномочий и переход их к региональным и локальным правительствам создают новую геометрию власти, возможно, рождая новую форму государства — сетевое государство»<sup>1</sup>.

Трансформации института государства под давлением «извне» предопределены тем, что, как отмечает американский политолог Самуэль Хантингтон: «Государственные власти в значительной мере утратили возможность контролировать поток денег, текущих в их страны и наружу, и сталкиваются со все большими трудностями в контроле потока идей, технологий, товаров и людей. Короче говоря, государственные границы стали максимально прозрачны. Все эти изменения привели к тому, что многие стали свидетелями постепенного отмирания твердого государства — „бильярдного шара“, общепризнанного как норма со времен Вестфальского мира 1648 года, и возникновения сложного, разнообразного и многоуровневого международного порядка, который сильно напоминает средневековый»<sup>2</sup>.

Тот факт, что государства-нации, границы которых возникли в результате перманентных войн за территории и ресурсы, утрачивают свое доминирующее значение, во многом обусловлен таким феноменом конца XX в., как глобализация.

Первоначально термин «глобализация» возник как нейтральная характеристика процессов, связанных с глобальными последствиями технологической революции, как нейтральный экономический термин. Соответствующее такому подходу определение глобализации было предложено в 2000 г. американским специалистом по международным отношениям Чарльзом Дораном, который описал этот феномен как «взаимодействие информационной технологии и мировой экономики. Этот процесс можно характеризовать в плане интенсивности, глубины, объема и стоимости международных операций в информационной, финансовой, коммерческой, торговой и административной сферах во всемирном масштабе. Резкое увеличение масштаба этих операций в последнее десятилетие и повышение их уровня со-

<sup>1</sup> Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. С. 501.

<sup>2</sup> Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М. : АСТ, 2005. С. 37.

ставляет наиболее поддающиеся измерению проявления процесса глобализации»<sup>1</sup>.

Изначально глобализация, как пишет З. Бжезинский, «отражала новую реальность возрастающей глобальной взаимозависимости, движимой в основном новыми технологиями связи, когда национальные границы, оставаясь демаркационными линиями на карте, перестают быть реальным препятствием для свободной торговли и движения капитала», но «как только глобализацию стали популяризировать как ключ к пониманию происходящих в наше время перемен, как вектор, определяющий их направление <...> глобализация стала модной идеологией постидеологической эпохи»<sup>2</sup>.

Возникли три разные школы доктринального толкования глобализации, представителей которых можно назвать гиперглобалистами, скептиками и трансформистами, и при этом, что примечательно, ни одна из этих трех школ не смыкается ни с одной традиционной идеологией и ни с одним традиционным воззрением<sup>3</sup>.

Однако, если рассматривать глобализацию не в контексте доктринальной дискуссии, а как естественное следствие феномена Третьей волны, социально-технологической революции, то становится очевидным, что она выражает качественные изменения не только экономического, но и политического и социального устройства постиндустриального миропорядка.

Сегодня глобализация выражает «процесс расширения, углубления и ускорения мирового сотрудничества, затрагивающий все аспекты современной социальной жизни — от культурной до криминальной, от финансовой до духовной», а «концепция глобализации подразумевает, прежде всего и главным образом, преодоление социальной, политической и экономической активностью пространственных границ — так, что события, решения и действия, происходящие и принимаемые в одном регионе мира, могут иметь значение для индивидов и сообществ в отдаленных уголках земного шара»<sup>4</sup>.

В результате такой глобализации мир из совокупности национальных государств, деятельность которых основывалась на абсолютизации принципа национального суверенитета, а межгосударственные от-

---

<sup>1</sup> Цит. по: *Бжезинский З.* Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. С. 184.

<sup>2</sup> Там же. С. 186, 188.

<sup>3</sup> *Хелд Д., Гольдблатт Д., Макгрю Э., Перратон Д.* Глобальные трансформации: политика, экономика, культура. С. 3–13.

<sup>4</sup> Там же. С. 3, 19.

ношения — на абсолютизации приоритета национальных интересов, трансформируется в иной миропорядок. В таком постиндустриальном миропорядке национальное государство лишается части своего суверенитета, а абсолютный приоритет национальных интересов и целей заменяется конвергенцией национальных и общемировых интересов и целей.

«Сегодня фактически все национальные государства постепенно переплелись с функциональными частями более крупной модели глобальных преобразований и глобальных потоков. Межнациональные структуры и отношения охватили фактически все сферы человеческой деятельности. Товары, капитал, люди, знания, связь и оружие, так же как и преступления, загрязняющие вещества, моды и верования, быстро пересекают территориальные границы. Из состояния „изолированных цивилизаций“, или просто международного сообщества государств, мир превратился в глобальную, внутренне взаимосвязанную систему с интенсивными моделями обмена и отчетливыми моделями власти, иерархии и неравенства»<sup>1</sup>.

В этой системе происходит «интернационализация» институтов современного государства вследствие того, что национальные государства «пронизываются» и становятся составной частью таких общемировых пространств, как мировой рынок товаров, продукции и услуг, трансграничное информационно-коммуникационное пространство, международное правовое пространство. Создаются международные политические институты и структуры, наделенные властно-принудительными полномочиями и действующие поверх государственных границ и независимо от расстояний.

«Почти в каждой сфере социальной активности, от экономической до культурной, наблюдается существенная институционализация межнациональных отношений и структур, т.е. деятельности и отношений, пересекающих территориальные границы национальных государств. Новые транснациональные организационные формы возникли в процессе объединения людей и координации ресурсов, информации и центров социальной власти независимо от национальных границ в политических, культурных, экономических, технологических или социальных целях»<sup>2</sup>.

Неизбежность трансформационных изменений института государства в условиях постиндустриального транзита обусловлена не только тем, что вследствие необходимой децентрализации часть государствен-

---

<sup>1</sup> Хелд Д., Гольдблатт Д., Макгрю Э., Перратон Д. Глобальные трансформации: политика, экономика, культура. С. 58.

<sup>2</sup> Там же. С. 68.

ных функций и задач передается внутри государства на региональный и местный уровни, а часть вследствие глобализации уходит «наверх», приобретая трансграничный характер, но и тем, что постиндустриальный транзит сопряжен с жестким столкновением старой и новой цивилизаций, которое таит в себе огромную опасность, порождая новые, ранее неизвестные вызовы и угрозы, в частности такие, как международный терроризм и религиозный фундаментализм.

Как писал Э. Тоффлер: «Третья волна исторических изменений представляет собой не прямое продолжение индустриального общества, а радикальную смену направления движения, зачастую полностью отвергая прошлое. Происходит полная трансформация столь же революционного характера, как приход индустриальной цивилизации 300 лет назад. <...> Несмотря на то что Третья волна бросает вызов человечеству и таит в себе опасности — от экологической катастрофы до угрозы ядерного терроризма и электронного фашизма, она не является просто кошмарным продолжением индустриализма. <...> Это цивилизация, поощряющая индивидуальное развитие, приветствующая (а не подавляющая) расовое, региональное, религиозное и культурное разнообразие. Цивилизация, в значительной степени организованная вокруг дома. Цивилизация, не застывшая, но пульсирующая, непрерывно порождающая новое, и в то же время способная обеспечить стабильность тем, кто в ней нуждается. Цивилизация, которая не отдает все свои силы и энергию рынку. Цивилизация, способная направить сильные страсти в искусство. Цивилизация, стоящая перед лицом беспрецедентных в истории выборов (приведем лишь один пример — выбор между генетикой и эволюцией) и необходимостью выработки новых этических и моральных норм, на основе которых этот выбор можно осуществлять. И наконец, это демократическая и гуманная цивилизация, поддерживающая равновесие с биосферой и не попадающая в опасную экономическую зависимость от остального мира. Достигнуть всего этого — трудная задача. Но выполнимая»<sup>1</sup>.

## Литература

1. Абдеев Р.Ф. *Философия информационной цивилизации: диалектика прогрессивной линии развития как гуманная общечеловеческая философия XXI в.* М. : ВЛАДОС, 1994.
2. Бжезинский З. *Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство.* М. : Международные отношения, 2006.
3. Даль Р. *О демократии.* М. : Аспект Пресс, 2000.

<sup>1</sup> Тоффлер Э. Третья волна. С. 556, 569—570.

4. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М. : ГУ-ВШЭ, 2000.
5. *Локк Дж.* Два трактата о правлении // Дж. Локк. Сочинения : в 3 т. Т. 3. М. : Мысль, 1988.
6. *Мельвилл А.Ю.* Демократические транзиты // Политология: Лексикон / под ред. А.И. Соловьева. М. : РОССПЭН, 2007.
7. *Мизес Л. фон.* Либерализм в классической традиции. М. : Социум; Экономика, 2001.
8. *Моисеев Н.Н.* Информационное общество как этап новейшей истории // Межотраслевая информационная служба. ВИМИ. 1995. № 4. С. 3–8.
9. *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М. : Весь Мир, 2003.
10. *Нисневич Ю.А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М. : Материк, 2007.
11. *Ортега-и-Гассет Х.* Восстание масс // Вопросы философии. 1989. № 3, 4.
12. *Руссо Ж.Ж.* Об общественном договоре. Трактаты. М. : КАНОН-пресс; Кучково поле, 1998.
13. *Тоффлер Э.* Третья волна. М. : АСТ, 2004.
14. *Фукуяма Ф.* Конец истории и последний человек. М. : АСТ, 2007.
15. *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций. М. : АСТ, 2005.
16. *Хелд Д., Гольдблатт Д., Макгрю Э., Перратон Д.* Глобальные трансформации: Политика, экономика, культура. М. : Праксис, 2004.
17. *Freedom in the World 2011: The Authoritarian Challenge to Democracy.* Freedom House, 2011. P. 27. URL : [http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW%202011%20Booklet\\_1\\_11\\_11.pdf](http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW%202011%20Booklet_1_11_11.pdf).
18. *Martin W.J.* The information Society. L., 1988.
19. *Masuda Y.* Managing in the information society: Releasing synergy Japanese style. Oxford, Cambridge, 1990.

## Интернет-ресурсы

1. [www.un.org/ru/](http://www.un.org/ru/) — Официальный сайт ООН.
2. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) — The Freedom House.



## Раздел 1

# **Политико-правовой концепт современного государства: правовое, светское, социальное**

# ГЛАВА 1.1

## ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Основополагающей политико-правовой формой демократического государства XXI в. признается правовое государство. Правовой характер государства либо устанавливается конституцией непосредственно с одновременным установлением принципов такого государства, либо устанавливаются конституционные нормы, соответствующие принципам правового государства. На конституционном уровне правовое государство было непосредственно зафиксировано в Конституции Испании 1978 г. (ст. 1)<sup>1</sup>. В явном виде такая конституционная модель государства определена Конституцией Азербайджана (ст. 7)<sup>2</sup>, Венгрии (ст. 2)<sup>3</sup> и ряда других стран. Примером непосредственного установления правового характера государства может служить и Конституция РФ (ст. 1), в которой указано: «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное *правовое* государство с республиканской формой правления»<sup>4</sup>.

Суть правового государства, идея которого зародилась еще в эпоху античности с целью противодействия произволу власти и возможности ее узурпации, а теоретические концепции и политические практики постоянно совершенствовались и продолжают совершенствоваться в процессе развития человеческой цивилизации, сегодня, как представляется, можно определить следующим образом. В правовом государстве универсальным в смысле общности регулятором социальных отношений, ориентированным на стабилизацию всего социального пространства без выделения каких-либо индивидуальных или групповых приоритетов, выступает право, нейтральное и толерантное по отношению к различным мировоззрениям и убеждениям. Естественно, за исключением тех, которые провоцируют

---

<sup>1</sup> Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2003.

<sup>2</sup> Конституция Азербайджана. URL : [http://constitution.garant.ru/DOC\\_4100.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_4100.htm).

<sup>3</sup> Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. М. : НОРМА, 2001.

<sup>4</sup> Там же.

разжигание расовой, национальной, религиозной и социальной розни и вражды. При этом в современном правовом государстве право оказывает определяющее воздействие и на такую самостоятельную сферу общественной жизни, как политика, которая наряду с правом также является универсальным в смысле общности регулятором общественных отношений, а именно конкурентных отношений и взаимодействий индивидов и групп по поводу завоевания, удержания и использования государственной власти. Право определяет ценностно-нормативную базу представительной полиархической демократии как современной формы организации политических и государственных порядков и ее основных, по определению американского политолога Роберта Даля<sup>1</sup>, «политических институтов». Право накладывает ограничения на методы и приемы политической конкуренции, которая в правовых рамках ведется по определенным правилам, исключает борьбу на уничтожение и позволяет согласовывать групповые и частные интересы с общезначимыми интересами и целями общественного развития.

В отсутствии общепризнанного определения правового государства эту политико-правовую форму государства принято характеризовать набором отличительных признаков, определяющих ее основы<sup>2</sup>.

## **Ценностная основа: права и свободы человека**

Ключевой признак правового государства состоит в том, что в таком государстве высшей социальной ценностью признается человек, его права и свободы, основной перечень которых установлен Всеобщей декларацией прав человека. В формально-юридическом контексте претендовать на статус правового государства могут те суверенные государства — члены ООН, которые являются участниками Международных пактов о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах, т.е. те государства, которые приняли на себя обязательство исполнять установленные этими актами нормы международного права. Среди суверенных государств — членов ООН таких подавляющее большинство (более 85%)<sup>3</sup>. Перечни

<sup>1</sup> Даль Р. О демократии. М. : Аспект Пресс, 2000. С. 85—98.

<sup>2</sup> Нерсесянц С.В. Философия права : курс лекций. Глава 11. Правовое государство. URL : <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/1548>.

<sup>3</sup> Списки государств — участников Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных

государств — членов ООН, не участвующих в настоящее время в пактах о правах, приведены в Приложении 1.1.

Однако необходимо отметить, что формально-юридическое участие в международных пактах о правах человека, как показывает мировая практика, не означает, что в государстве действительно соблюдаются и защищаются права человека и гражданина и что государство действительно стремится быть правовым.

Принципиальное значение имеет тот факт, что все права и свободы утверждаются Всеобщей декларацией прав человека как основные, без деления на более или менее значимые, что подтверждает их равноценность, и они не могут быть изменены никакими законами и порядками функционирования отдельных государств. При этом перечень основных прав и свобод человека является открытым, и действующие международные акты подразделяют его на гражданские (личные), политические, экономические, социальные и культурные права и свободы.

Гражданские (личные) права понимаются прежде всего как свобода человека принимать решения независимо от государства. Духовная и физическая свобода человека от контроля государства (в виде личной свободы, свободы совести, свободы мысли, слова и убеждений, свободы передвижения) исторически сформировалась раньше других свобод. Политические права — это права граждан во взаимоотношениях с государством, свобода граждан формировать органы государственной власти и самоуправления, а также участвовать в их деятельности. Экономические права охватывают свободу человеческой деятельности в экономической сфере и связаны прежде всего с правом частной собственности. Социальные права сформировались позже других прав, только в XX в., и сегодня охватывают практически всю социальную сферу жизнедеятельности каждого человека и общества в целом. Они включают право на труд и отдых, право материнства, детства и семьи, право на жилье, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь, право на образование. Культурные права связаны со свободой творчества, участия в культурной жизни, доступа к духовным ценностям и материальным результатам научной, литературной и художественной деятельности.

Следует отметить, что на этапе постиндустриального развития все более значимую роль начинают играть информационные аспекты защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, и можно говорить о выделении в достаточно близкой перспективе информаци-

онных прав в самостоятельную группу. Это обусловлено нарастающим влиянием информационной власти и ее выходом — в тесном переплетении с другими типами власти (политической, административной, экономической) — на первый план в социальном регулировании<sup>1</sup>.

Кроме того, во второй половине XX в. в результате обострения противоречий между научно-техническим прогрессом и проблемой выживания человечества как биологического вида возникла и еще одна новая группа прав человека — экологические права. Следует ожидать, что перечень экологических прав в ближайшее время также будет достаточно интенсивно расширяться и детализироваться.

Основополагающими для всей системы прав и свобод человека являются: принцип равноправия как равенства прав и свобод для всех без исключения людей, выраженный в том числе и в их надгосударственном (экстерриториальном) статусе; принцип взаимообусловленности прав и свобод людей в обществе; принцип невмешательства во внутренний, духовный мир человека и толерантности к различным мировоззрениям и убеждениям.

Принцип равноправия установлен ст. 2 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит: «Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете». Надгосударственный статус прав и свобод человека обусловлен тем, что источник и основа этих естественных прав находятся вне государства, в самой природе человека, и в этом смысле они выше законодательных и иных нормативных установлений государства.

Принцип взаимообусловленности установлен ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит: «1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие личности. 2. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Информация и власть. М. : Мысль, 2000. С. 3.

и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общественного благосостояния в демократическом обществе». В соответствии с этим принципом права и свободы человека неотделимы от системы социальных отношений в обществе и должны рассматриваться исключительно в рамках таких отношений. Они ни в коей мере не противоречат и не умаляют требования морали и общественного порядка в демократическом обществе вопреки диффамационным заявлениям противников института прав человека, в которых сознательно умалчивается о нормах ст. 29 Всеобщей декларации прав человека и утверждается, что этот институт порождает «вседозволенность». Обладание правами и свободами не означает возможности ничем не ограниченного произвола при их осуществлении или злоупотребления ими<sup>1</sup>. Каждый человек обладает правами и свободами только до тех пор, пока не нарушает права и свободы других людей. Принцип взаимообусловленности определяет, что для того чтобы реально осуществлять свои права и свободы, необходимо уважать и соблюдать права и свободы других людей. Это установлено, например, Конституцией РФ (ст. 17): «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

Принцип невмешательства и толерантности определяется ключевыми в этом аспекте правом на свободу мысли, совести и религии и правом на свободу убеждений и их выражения, установленными ст. 18 и 19 Всеобщей декларации прав человека. В статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах эти права сопровождаются требованиями и условиями их соблюдения: «1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учений. 2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору. 3. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других людей». В этих установлениях принципиальное значение имеет запрет на принуждение, ущемляющее свободу убеждений и религии, и возможность законодательного ограничения этой свободы в соответствии с принципом взаимообусловленности для охраны прав и свобод других людей.

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. М. : БЕК, 1994. С. 57.

## **Нормативно-правовая основа: принцип правозаконности**

Основная и главная обязанность правового государства определяется как признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, которые являются неотчуждаемыми и непосредственно действующими. Эти права и свободы признаются и гарантируются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами, которые составляют неотъемлемую часть правовой системы правового государства и имеют преимущественное применение по отношению к национальному законодательству, естественно, за исключением конституции. В правовом государстве права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности всех ветвей и органов государственной власти, включая содержание и применение законов, и обладают абсолютным авторитетом и безусловным приоритетом в жизнедеятельности общества и государства.

В правовом государстве универсальным и предпочтительным регулятором политических и социальных конфликтов, межгрупповых и межгосударственных противоречий является право, закон, система устойчивых норм и правил поведения как государственных органов, так и отдельных лиц и частных организаций. В таком государстве в своей повседневной деятельности граждане и их добровольные объединения руководствуются принципом «разрешено все, что не запрещено законом», который раскрепощает и поощряет инициативу, формирует свободное и одновременно ответственное поведение. Институты власти в свою очередь руководствуются противоположным принципом «дозволено только то, что прямо предписано или разрешено законом». Такой принцип устанавливает зависимость структур власти от общества и предотвращает произвол власти, спонтанность отправления властных полномочий, определяет формальные, а значит и контролируемые действия органов власти<sup>1</sup>.

Здесь следует обратить особое внимание на закон, законодательство как инструмент властно-принудительного регулирования социальных отношений, опирающийся на самую мощную силу в обществе — государственную власть. Закон представляет собой продукт законодательной деятельности, которая осуществляется в системе органов государственной власти и прежде всего в органах законодательной власти при участии конкурирующих политических сил и под

---

<sup>1</sup> Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М. : Аспект Пресс, 2001. С. 203.

воздействием лоббизма разнообразных групп давления, что и определяет его двуединую политическую и правовую природу<sup>1</sup>. Такая парадигма законодательной деятельности обуславливает тот факт, что закон, изначально призванный ограничить произвол власти и оградить общество от бесконтрольности ее действий, может как отображать объективные закономерности развития общества и государства, так и служить юридическим прикрытием для административного произвола и реализации небескорыстных интересов властвующих социальных групп, средством для укрепления и удержания власти правящим политическим режимом, и носить при этом явно неправовой характер. Именно поэтому право и не может быть сведено исключительно к закону, а абсолютизация таких принципов, как «всевластие закона» или «диктатура закона», может нести как позитивные, так и негативные разрушительные для общества последствия в зависимости от правового качества закона.

В правовом государстве с учетом несводимости права к закону в качестве системообразующего в социальном регулировании, политическом и государственном управлении выступает принцип правозаконности, но не в классической, а в современной правовой его интерпретации.

По классическому определению английского юриста Альберта Дэйси, правозаконность — это прежде всего абсолютный авторитет и главенство действующего законодательства, противопоставленные произвольным распоряжениям властей и исключающие не только произвол со стороны правительства, но и саму возможность действовать в каких-то ситуациях по своему усмотрению<sup>2</sup>. В современной правовой интерпретации правозаконность — это прежде всего абсолютный авторитет и главенство в организации всех сфер жизнедеятельности общества прав и свобод человека, закрепленных Всеобщей декларацией прав человека и международными нормативными правовыми актами, и действующим законодательством данного государства, правовым основанием которого является обеспечение прав и свобод его граждан, противопоставленное произвольным распоряжениям властей и исключающее не только произвол со стороны власти, но и саму возможность ее действий в каких-либо ситуациях по своему усмотрению. При этом непременным условием соблюдения принципа правозаконности является равенство всех перед законом и судом.

Этот принцип определяет иерархическую систему приоритетов права и закона в жизнедеятельности общества и государства. Во-первых,

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Закон и политика. М. : Открытая Россия, 2005. С. 11.

<sup>2</sup> Цит. по: Хайек Ф.А. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 11. С. 123.



абсолютный приоритет и главенство в регулировании социальных отношений отдается правам и свободам человека. При этом права человека, закрепленные Всеобщей декларацией прав человека и другими международными нормативными правовыми актами, а также общепризнанные принципы и нормы международного права не могут нарушаться никакими национальными законами, даже принятыми в полном соответствии с демократическими процедурами. Во-вторых, государство, все его органы, учреждения и должностные лица, а также граждане и их автономные объединения обязаны действовать исключительно в рамках конституции, которая имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории государства, и законодательства, источником и правовым основанием которых являются права и свободы человека и гражданина.

В правовом государстве право, как одно из немногих достижений современной цивилизации, получившее всеобщее признание в качестве необходимого условия нормального сосуществования людей, выступает нормативной и идейной основой политической, включая государственную, деятельности, а принцип правозаконности — фактором, ограничивающим недопустимые методы и приемы такой деятельности.

## **Институциональная основа: децентрализация власти**

В институциональном аспекте общепризнанным признаком правового государства считается разделение властей на судебную, законодательную и исполнительную, которое изначально было направлено на предотвращение монополизации власти, ее единоличной или групповой узурпации. Идея разделения властей была сформулирована еще Аристотелем в его трактате «Политика» и теоретически обоснована и развита в конце XVII — начале XVIII в. в трудах Джона Локка и французских просветителей, особенно Шарля Луи Монтескье, осуществившего наиболее основательную разработку этого принципа. И уже с конца XVIII в. принцип разделения властей стал устанавливаться на конституционном уровне (США, Франция) и в современных демократических государствах относится к конституционным основам их устройства.

В правовом государстве особо значимая роль отводится судебной власти, которая должна обеспечивать соблюдение и защиту прав и свобод человека. Особая роль судебной власти обусловлена тем, что практическая реализация правовых методов социального регулирования, политического управления, отправления властно-принудительных

полномочий государства возможна только при наличии такой судебной системы, которая осуществляет объективное, беспристрастное и справедливое правосудие. В правовом государстве судебная власть выполняет функцию главного арбитра и наделяется соответствующими полномочиями в окончательном разрешении любых политических, социальных и экономических споров, противоречий и конфликтов. Решение этого арбитра в обязательном и беспрекословном порядке должно признаваться и исполняться не только всеми гражданами и их автономными объединениями, но также, что принципиально необходимо, всеми институтами, органами и должностными лицами государства.

Для того чтобы судебная власть реально выполняла функцию объективного и беспристрастного арбитра, обладающего непререкаемым авторитетом в обществе, все судебные решения должны приниматься исключительно на основе права и действующего законодательства. Судебная система в целом и все входящие в нее суды и судьи должны принципиально находиться вне поля политики. Они не должны быть подвержены никакому влиянию политической конкуренции и так называемой «политической целесообразности», давлению различных политико-экономических групп и, что самое главное, должны сохранять беспристрастность и независимость по отношению к любым институтам, органам и должностным лицам государства. Независимый, свободный от корыстных интересов и политических симпатий суд должен выступать гарантом законности и справедливости, играть для государства ту же роль, какая в человеке принадлежит совести<sup>1</sup>. Утрата судебной властью независимости и самостоятельности — это утрата государством правового характера.

В правовом государстве доминирующее положение в системе разделения властей занимает законодательная власть, которая выполняет функцию и наделяется полномочиями по формированию правовой системы государства, обеспечению нормативного правового регулирования общественных отношений, объективно требующих государственного регулирования в форме законодательных установлений. Доминирующее, но не абсолютно главенствующее положение законодательной власти определяется не только тем, что она формирует законодательство, предметом регулирования которого является весь комплекс социальных, экономических, политических, информационных и иных общественных отношений, но и тем, что в форме законодательных установлений эта власть определяет нормативные право-

---

<sup>1</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации / под ред. Б.А. Золотухина. М. : Редакция газеты «Демократический выбор», 2001. С. 25.

вые правила деятельности других ветвей и органов власти. В правовом государстве деятельность законодательной власти должна быть направлена на обеспечение абсолютного приоритета и главенства в организации всех сфер жизнедеятельности общества и государства прав и свобод человека и гражданина путем создания правовых законов, обеспечивающих соблюдение и защиту таких прав и свобод.

Система органов законодательной власти, как правило, представляет собой иерархическую по уровням компетенции пирамидально-сетевую конструкцию, на вершине которой находится парламент страны. Эта система является единственным институтом среди всех государственных институтов, который осуществляет функцию представительства и обеспечивает участие граждан через их представителей в управлении делами государства и который не только формируется, но и действует на основе политической конкуренции. В рамках этого института избранные всеобщим голосованием политические представители различных социальных групп и слоев общества проводят публичное и конкурентное обсуждение текущих и перспективных целей, задач, проблем развития общества и государства и методов их решения и придают тем из них, которые поддерживаются большинством, общезначимый, общегосударственный статус в качестве закона.

В правовом государстве исполнительная власть осуществляет управленческую функцию и наделяется полномочиями по исполнению и соблюдению законодательных предписаний, только в соответствии с которыми и в рамках которых она реализует государственное регулирование процессов жизнедеятельности общества и государства. Деятельность исполнительной власти состоит как в оперативном управлении, так и в проведении государственной политики в виде политически определенного курса, комплекса предметно-ориентированных (социальных, экономических, военных и др.) программ развития страны. Поэтому деятельность исполнительной власти носит не только управленческий, но и политический в указанном смысле характер. При этом в результате смены по итогам выборов правящей политической партии или коалиции политических партий и высших должностных лиц государства периодически может происходить смена государственной политики как политического курса развития страны.

Опорные исполнительные механизмы государства, которые должны быть разделены по функциям, полномочиям, сферам компетенции и ответственности, составляют государственный аппарат, армию (службы обеспечения внешней безопасности) и полицию (службы обеспечения внутренней безопасности). Государство устойчиво функционирует только тогда, когда равномерно опирается на все три указанных механизма, каждый из которых строго выполняет только

законодательно предписанные ему государственные функции и не доминирует над другими, вмешиваясь в их функционирование. Если такое доминирование и вмешательство имеют место, то государство как единый управляющий механизм начинает работать неустойчиво и государственная власть становится нестабильной. При демократической организации политических и государственных порядков стабильное равновесие между государственным аппаратом, армией и полицией поддерживается, с одной стороны, периодической сменяемостью на основе конкуренции политических партий на всеобщих альтернативных выборах высших должностных лиц государства, политических руководителей этих структур, а с другой — соблюдением под контролем политической оппозиции и влиятельного общественного мнения (гражданским контролем) принципа политической нейтральности государственных чиновников и сотрудников силовых ведомств.

В современных условиях постиндустриального развития наряду с классическим принципом разделения властей отличительным признаком и устойчивой тенденцией, характерной для правового государства, стала более глубокая функционально-иерархическая децентрализация государственной власти, разделение ее полномочий по функциям и уровням компетенции и ответственности, что позволяет оптимизировать и повысить эффективность процесса государственного управления. Такая децентрализация власти ориентирована на снижение значимости административной «лестницы чинов»; развитие проблемно-ориентированных государственных органов и сетевых организационных структур; внедрение принципов экономического менеджмента; передачу ряда функций государственных органов частным компаниям и саморегулируемым негосударственным организациям и т.д. В 80-е годы XX в. децентрализация вышла на первый план с появлением новых, глобальных подходов к управлению, в которых особый акцент делался на гуманитарном развитии<sup>1</sup>.

Принцип децентрализации, по существу, (включая как унитарные — децентрализованные, так и федеративные государства) до сих пор оказывался приемлемым конституционным и административным способом разрешения некоторых проблем, стоящих сегодня перед обществом. К таким проблемам относятся: защита прав культурных, языковых или религиозных меньшинств, предпочитающих обсуждать проблемы с представителями своей группы, которые скорее смогут понять и решить их; национализм, преодоление межэтнических конфликтов и националистического варварства; снижение конфликтно-

<sup>1</sup> Децентрализация: мировой обзор // Информационно-аналитический ресурс «Диалог.UA», 2007. URL : [http://dialog.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=11629](http://dialog.org.ua/crossroad_full.php?m_id=11629).

го потенциала не только в этническом контексте, но и при наличии конфликтов между разными уровнями принятия решений и конфликтов между регионами; повышение эффективности государственного управления, прежде всего за счет того, что местные власти могут быстрее отреагировать и найти решение, которое будет гораздо более приемлемым для населения их региона<sup>1</sup>.

В демократических государствах одним из ключевых направлений децентрализации власти стало разделение ее полномочий, компетенции и ответственности между центральным, региональным и местным уровнями.

У такой децентрализации, которую можно определить как передачу ответственности за планирование, менеджмент и использование ресурсов от центрального уровня и его органов на более низкие уровни управления, существует три типа: политическая, административная и фискальная, а также четыре формы — деволюция, деконцентрация, делегирование и дивестиция<sup>2</sup>.

Политическая децентрализация обычно связана с ситуацией, когда политическая власть передается в субнациональные органы управления. Самым очевидным примером являются избираемые и полномочные субнациональные органы управления, от сельских советов до органов государственного управления. Деволюция считается такой ее формой, когда в местные органы полностью передается ответственность и власть, ресурсы и источники доходов, что делает местные власти автономными и полностью независимыми.

Административная децентрализация состоит в передаче на места полномочий принимать решения, ресурсы и ответственность за работу некоторых видов социальных служб. Она часто совпадает с реформой социальных служб. Существуют такие основные формы административной децентрализации, как деконцентрация и делегирование. Деконцентрация означает передачу власти и ответственности от центрального правительства на другой уровень управления при сохранении иерархической подчиненности местных властей центральному правительству и его министерствам, которые децентрализуются. Делегирование перераспределяет власть и ответственность в местные органы управления, причем такие, которые не всегда являются местными подразделениями центральных органов управления. Хотя при этом

---

<sup>1</sup> Фляйнер Т., Фляйнер Л., Баста Р. Федерализм, федеративные государства и децентрализация // Казанский федералист. 2002. № 1. URL : <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n1/stat6/>.

<sup>2</sup> Децентрализация: мировой обзор. URL : [http://dialogs.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=11629](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=11629).

и происходит некоторый перенос ответственности на субнациональный уровень, в основном сохраняется вертикальная подчиненность.

Фискальная децентрализация является наиболее полным и, возможно, наиболее прозрачным видом децентрализации, поскольку прямо связана с бюджетными практиками. Она означает передачу ресурсов из центра на места. Условия такой передачи часто обсуждаются в ходе переговоров между центральными и местными властями на основе нескольких факторов, среди которых взаимосвязь регионов, доступность ресурсов и местные возможности по управлению.

Дивестиция означает, что планирование и административная власть или другие функции передаются в частные или общественные организации. Она часто проводится с частичной передачей административных функций, в сочетании с дерегуляцией или частичной приватизацией.

В федеративных государствах децентрализация осуществляется в обязательном порядке в форме распределения власти между центром и регионами на основе принципа федерализма. Принцип федерализма предполагает установление, прежде всего на конституционном уровне, правового статуса и объема прав субъектов федерации, порядка их взаимодействия с федерацией и между собой, определенного характера разграничения предметов ведения и полномочий, включая их перечни, между органами государственной власти федерации и ее субъектов. При этом нормативно-правовые и структурно-институциональные параметры федеративного устройства различных государств достаточно разнообразны в зависимости от их исторических, географических, национально-культурных и других особенностей. Общепризнанной политико-правовой основой реализации и соблюдения конституционного принципа федерализма, действенного распределения государственной власти между федеральным и региональными уровнями является принцип невмешательства федеральной власти в процессы формирования и деятельности органов государственной власти субъектов федерации. Этот принцип может нарушаться только в чрезвычайных ситуациях в соответствии с субсидиарной ответственностью центра и регионов. Сегодня даже в унитарных государствах, таких, например, как Испания, Франция и др., наблюдается тенденция к «федерализации» взаимоотношений между центральной и региональной властью, к усилению значимости и самостоятельности региональной власти.

Особую роль в децентрализации власти играет местное самоуправление. С одной стороны, местное самоуправление представляет собой одну из форм осуществления народовластия, основанную на самоорганизации местного сообщества и самостоятельном решении этим со-

обществом — непосредственно или через создаваемые им органы — широкого круга проблем собственного жизнеобеспечения. С другой стороны, местное самоуправление — это особая власть, не относящаяся ни к одной ветви и уровню государственной власти, один из старейших институтов демократии, в рамках которого граждане могут сами непосредственно защищать свои права и интересы и приобщаться к участию в управлении делами общества. Формы организации местного самоуправления многообразны и, как правило, носят индивидуальный характер, так как для того чтобы быть эффективными и комфортными для членов местного сообщества, они должны соответствовать его историческим и культурным традициям. Местное самоуправление выполняет важнейшую роль связующего звена между обществом и государственной властью, между договорным саморегулированием и самоорганизацией общества и государственным властно-принудительным регулированием общественных отношений. В государствах, ориентированных на децентрализацию власти и приближение ее к людям, местному самоуправлению от государственной власти постепенно передается все больше функций и полномочий по регулированию общественных отношений.

## **Социальная основа: гражданское общество**

Социальной основой правового государства служит гражданское общество, которое характеризуется прежде всего тем, что в таком обществе базовой социальной ценностью признается суверенитет личности, права и свободы человека и гражданина. При этом каждый человек в соответствии с его личным мировоззрением и убеждениями может иметь свои собственные духовные ценности.

Гражданское общество обеспечивает выполнение необходимой в демократическом правовом государстве функции саморегуляции социальных отношений и сдерживания интервенции государственной власти в те отношения, которые люди способны регулировать без помощи и участия институтов государства. Гражданское общество представляет собой сферу горизонтальной социальной активности, основанную на свободной творческой деятельности личности и различных общностей людей.

Гражданское общество — это комплексное социально-политическое явление, регламентируемое как нормами права, так и нормами морали и традициями. Поэтому категория гражданского общества не является чисто юридическим понятием и не может быть определена в виде некой формальной схемы или конечного набора конкретных субъектов.

Многообразие возможных форм проявления социальной активности, саморегуляции социальных отношений и самоорганизации, которые необходимы для выражения постоянно и динамично изменяющихся потребностей и интересов людей и содержание которых определяется национальным историческим опытом и традициями, уровнем развития культуры и демократии, во многом объясняет тот факт, что до настоящего времени нет общепризнанного определения понятия «гражданское общество». Существует множество различных подходов к определению этого понятия и по этому поводу в профессиональной среде постоянно ведутся достаточно острые дискуссии.

Предельно разграничивая сферы гражданского общества и государства как интегрирующего общества политического института, к гражданскому обществу предлагается относить все формальные и неформальные институты, связи и отношения в обществе, не предопределенные деятельностью государства. В соответствии с такой интерпретацией к институциональным элементам гражданского общества можно отнести граждан (свободное развитие личности которых и их частные интересы базируются на наличии гражданских прав, политических свобод и частной собственности, обеспечении плюрализма идей, взглядов, мнений и позиций) и их саморегулируемые автономные общности (институциональные структуры общества), включая семью, публично-правовые негосударственные ассоциации и объединения людей, их неформальные объединения, негосударственные субъекты экономической, научной, образовательной, культурной и информационной деятельности.

При предложенном подходе гражданское общество характеризует всю совокупность разнообразных форм социальной активности населения, не обусловленную деятельностью государственных органов и воплощающую уровень самоорганизации социума. Описываемое таким образом состояние общественных связей и отношений является качественным показателем гражданской самодеятельности жителей той или иной страны, основным критерием разделения функций государства и общества в социальной сфере<sup>1</sup>.

В гражданском обществе может и должен существовать плюрализм. Многообразие взглядов, мотивов и интересов, предельная индивидуализация форм общения и поведения в гражданском обществе не только допустимы, но и необходимы. Лишь полное и, конечно, разумное самовыражение каждого человека рождает в обществе тот потенциал, который обеспечивает его динамичное развитие. Именно в таком

---

<sup>1</sup> Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. С. 278.



обществе призваны действовать многообразные социальные, экономические и политические силы, которые путем горизонтальных контактов и коммуникаций на основе толерантности и взаимопонимания, присущих цивилизованным отношениям между людьми, должны решать свои задачи и достигать своих целей.

Особая роль гражданского общества состоит в том, что только в его рамках существует возможность достижения консенсуса или компромисса по поводу наиболее значимых для общества целей, его социальных, экономических и политических трансформаций, выработки и периодической корректировки общенациональной «повестки дня» устойчивого развития общества и государства.

Одним из ключевых условий формирования гражданского общества и его институциональной структуризации, развития как социальной среды демократического типа является наличие альтернативных источников информации, свободы коммуникаций и обмена информацией, так как информационно-коммуникационные взаимодействия на межличностном и межгрупповом уровнях и достоверная информация наряду с социальной и политической активностью граждан представляют собой основные источники энергии для функционирования гражданского общества.

Объективно государственная власть и правящие социальные слои всегда стремятся к усилению своего влияния на общество, расширению своих полномочий, в том числе и в социальной сфере, и использованию социальной активности граждан в интересах укрепления их общественной поддержки и формально-юридической легитимности, чем затрудняют становление и развитие гражданского общества. Серьезную угрозу для гражданского общества представляет такая корпорация, как государственная бюрократия, стремящаяся принизить статус самостоятельной активности граждан и усилить государственную опеку над обществом.

В демократическом правовом государстве взаимоотношения между гражданским обществом и государственной властью строятся на признании того, что гражданское общество представляет собой социальный фундамент государства. Гражданское общество не только формирует государственную власть, реализуя принцип народовластия, но и осуществляет постоянный контроль деятельности институтов государства, противодействуя злоупотреблениям властью как со стороны избираемой политической элиты, так и со стороны государственной бюрократии. При этом гражданское общество само фиксирует минимально достаточный уровень политических ограничений на участие государства в регулировании социальных отношений, определяет компетенцию органов государственной власти в социальном регулирова-

нии и наделяет их необходимыми полномочиями, правами и обязанностями. Только при наличии гражданского общества можно реально говорить о договорном характере государства, которому люди передают часть своей свободы и власти на основе общественного договора<sup>1</sup>.

Таким образом обеспечивается органическое сочетание механизмов саморегулирования и самоорганизации общества и механизмов государственной власти, что и создает условия для социально-политической стабильности и гармоничного развития общества и государства. При этом в гражданах воспитывается не бездумная лояльность к государству, а чувство самоуважения и личного достоинства, правовое сознание, политическая и гражданская ответственность, поддерживается их социальная активность и творчество. Государство осознается гражданами не как всезнающий и всемогущий институт социального принуждения, а как институт управления, ограниченный в своих полномочиях и руководствующийся ключевым принципом правового государства — принципом правозаконности.

Гражданское общество не рождается само собой. Оно не возникает там, где люди не борются за свои права и свободы, где отсутствует объективный и критический анализ деятельности и политики, проводимой государственной властью. Общество, в котором не разделяются в качестве базовых такие ценности, как суверенитет личности, права и свободы человека и гражданина, демократия, толерантность, плюрализм, частная собственность, конкуренция, где отсутствует политическая и гражданская ответственность, не может стать гражданским и служить социальным фундаментом для демократического правового государства. Обществу, в котором граждане не уважают себя и друг друга, не нужно такое государство. В таком обществе граждане предпочитают социальное иждивенчество, порождающее зависть к самостоятельным и успешным согражданам, фактически отказываются от своих политических прав и уповают на всезнающее патерналистское государство. Они готовы поступиться своими правами и свободами ради «бесплатных» социальных услуг, которые им за их же счет предоставляет государственная бюрократия. При этом государственная бюрократия, занимаясь социальным перераспределением общественных ресурсов, способна обеспечить лишь равенство в нищете для большинства и особые социальные привилегии для правящего меньшинства, частью которого сама и является, но получает контроль над обществом и действенные рычаги воздействия на его гражданскую и политическую активность.

---

<sup>1</sup> О договорной теории государства см., например: Венгеров А.Б. Теория государства и права. М. : Омега-Л, 2007. С. 54—56.

## СВЕТСКОЕ ГОСУДАРСТВО

Одним из направлений развития правового государства, которое на теоретическом уровне сформировалось еще в период Средневековья, является светское государство. В настоящее время светский характер государства относится к приоритетным принципам функционирования и развития национальных моделей правового государства и в том или ином виде закрепляется в качестве конституционного принципа.

В ряде стран светский характер государства непосредственно и в явном виде устанавливается их конституциями. Так, светский характер государства с 1946 г. был зафиксирован Конституцией Франции, действующая редакция ст. 1 которой устанавливает, что «Франция является неделимой, *светской*, социальной, демократической Республикой»<sup>1</sup>. В преамбуле Конституции Индии указано «Мы, народ Индии, торжественно решив учредить Индию как суверенную социалистическую *светскую* демократическую республику и обеспечить всем ее гражданам: ... свободу мысли, выражения мнений, убеждений, вероисповедания, культов...»<sup>2</sup>. Конституция Турции (ст. 2) устанавливает, что «Республика Турция — демократическое, *светское* и социальное государство, основанное на нормах права ...»<sup>3</sup>. В конституциях других стран устанавливаются и в большей или меньшей степени акцентируются те или иные признаки светского государства.

Одно из самых детальных закреплений светского характера государства содержит Конституция РФ (ст. 14): «1. Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. 2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом»<sup>4</sup>. Эта статья Конституции РФ является уникальной среди мировых конституций, так как она устанавливает «довольно строгий запрет на сотруд-

<sup>1</sup> Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова.

<sup>4</sup> Там же.

ничество между государством и религиозными организациями или на предпочтение одной религиозной группы другим»<sup>1</sup>.

Однако даже такая детальная, как в Конституции РФ, система конституционных норм, устанавливающих светский характер государства, не может учесть все возможные аспекты и нюансы взаимоотношений и поведения представителей государства и религиозных объединений, которые могут приводить к эрозии светского характера государства и его латентной клерикализации. Поэтому важным представляется определить те процессуальные политические и правовые факторы, которые имеют концептуальное значение и требуют той или иной регламентации для соблюдения светского характера государства.

Сложность политико-правовой концептуализации светского государства состоит в том, что существует множество подходов к определению содержания принципа светскости государства и признаков светского государства, а также их интерпретаций<sup>2</sup>. К сожалению, дискуссии по этому поводу ведутся не всегда достаточно аргументированно и корректно, а часто реальные интересы и цели некоторых их участников скрываются под «дымовой завесой» рассуждений о духовности и нравственности.

Истинная суть проблемы заключается в адекватном понимании и определении места и роли религии, религиозных институтов и объединений в правовом светском государстве, существующих и перспективных взаимоотношений религии, рассматриваемой как социальное явление, с такими универсальными в смысле общности регуляторами общественных отношений, как право и политика.

## Исторический контекст

В рамках проблемы взаимоотношений в светском государстве права, политики и религии как социальных систем существенное значение имеют следующие исторические обстоятельства.

Право формировалось эволюционным путем на протяжении всей многовековой истории человечества. Право как регулятор и, следовательно, условие нормальной, упорядоченной жизни людей — это в принципе и изначально по своей основе естественное право, т.е. обо-

---

<sup>1</sup> Сьюэлл Э. Сравнительная характеристика светских государств и равенство религиозных организаций // Информационно-аналитический центр «Сова», 08.12.2004. URL : <http://religion.sova-center.ru/publications/4C5458F/49E984C?print=on>.

<sup>2</sup> Понкин И.В. Правовые основы светскости государства и образования. М. : Про-Пресс, 2003.

снование положения и поведения людей «по природе», по естественному порядку вещей<sup>1</sup>. На ранних стадиях развития право находило свое выражение в мифологических системах, в традициях, обычаях, ритуалах и религиозных установлениях. Ряд норм современного права первоначально, хотя и в ином виде, постулировался догматами различных религий и поэтому очевидно коррелируется с ними и сегодня. Например, право на жизнь и право частной собственности в определенной мере коррелируются с заповедями «не убий» и «не желай <...> ничего, что у ближнего твоего» в иудаистской и христианской традиции. Это и обуславливает тот факт, что «теория естественного права допускает также свое обоснование и с религиозных позиций, смыкаясь с теологической теорией происхождения права»<sup>2</sup>.

Вместе с тем как только человеческий род стал развиваться на своей собственной основе — собственности, публичной власти, духовных ценностях, так в то же время наряду с естественным правом, выраженным в морали и в обычаях, потребовалось регулирование и в виде права как «установления самих людей», именуемого позитивным правом<sup>3</sup>. Право как совокупность естественных и позитивных правил (норм), определяющих обязательные взаимные отношения людей в обществе, нашло свое современное выражение и признание мировым сообществом в качестве универсального регулятора общественных отношений только в середине XX в. Современное право поддерживается не только и не столько общественным мнением, традициями и моралью, но прежде всего публичным авторитетом государственной власти, мерами юридической ответственности, силой государственного принуждения.

Политика стала формироваться в связи с необходимостью обновления регулятивных способностей общества, использовавшего для социального управления религиозные нормы и традиции, обычаи или грубую физическую силу, и есть все основания связывать это явление с появлением государства<sup>4</sup>.

На протяжении многовековой истории человечества разные страны прошли через периоды если и не теократического государства, в котором государственная власть принадлежала церковной иерархии, то

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. М. : Статут, 2000. С. 12.

<sup>2</sup> Венгеров А.Б. Теория государства и права. С. 84.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия. С. 13.

<sup>4</sup> Соловьев А.И. Политика // Политология: Лексикон / под ред. А.И. Соловьева. М. : РОССПЭН, 2008. С. 315.

во многих случаях клерикального государства, в котором институты религии не были слиты с государством, но через иные государственные институты религия определяющим образом влияла на политику. В некоторых странах такой тип государства сохранился до настоящего времени, как, например, в Исламской Республике Иран, монархиях Бутан и Саудовская Аравия.

Длительное время религия являлась значимым фактором политики, и прежде всего в системе государственно-властных отношений, а отделение церкви от государства, ограничение непосредственного влияния духовенства на принятие государственных решений, его отстранение от управления делами государства оставалось одной из самых острых политических проблем.

В течение длительного времени различные религии властвовали не только в сфере духовного мира людей, но и брали на себя в том или ином виде регулирование как государственно-властных отношений, отношений по поводу власти в государстве и управления его делами, так и в еще большей степени межличностных и групповых отношений в социальной сфере. При этом тесное функциональное переплетение политики и права с религией часто служило фактором, дестабилизирующим отношения между людьми. Не говоря уже о религиозных войнах, во многих как межгосударственных, так и внутригосударственных войнах и столкновениях, обусловленных конфликтами экономических, политических, социальных, а позднее и идеологических (коммунизм, фашизм, национализм и др.) целей и интересов, в той или иной форме и мере проступала религиозная компонента, дезинтегрирующая функция религии.

Дезинтегрирующая функция, или дисфункция, религии обусловлена тем, что религия проявляется в качестве фактора не только интеграции, объединения людей в единую религиозную общность, но и дезинтеграции. Выступая в качестве источника единения тех или иных социальных общностей, каждая религия постулирует свою абсолютную и единственную истинность и противопоставляет объединенные на ее основе общности другим общностям, объединенным на основе других религий. Поэтому религия может служить причиной разъединения людей, разжигания вражды и конфликтов между разными религиями и вероисповеданиями, а также между религиозными объединениями даже одной религии, которые, подобно пожару, способны распространяться как на весь социум и территорию одного государства, так и на межгосударственные отношения. Дисфункция религии порождается религиозной нетерпимостью и фанатизмом, приводящими к массовым преследованиям инаковерующих и людей с нерелигиозным мировоззрением.

Именно дисфункция религии, как представляется, стала одной из главных причин начавшегося еще в XVII в. процесса освобождения от религиозного контроля и санкционирования социальных отношений и институтов, политики и права, а также сознания, деятельности и поведения людей, получившего название «секуляризация». Секуляризация, означающая «обмирщение», представляет собой исторически предопределенный процесс, обусловленный изменением социальной структуры общества и его развития по пути дифференциации социальных систем (политика, право, культура, религия, наука и образование)<sup>1</sup>.

## Политика и религия

Исторически секуляризация началась со сферы политики. Изначально, в частности в русском языке, светская (земная, мирская, гражданская) власть определялась как противоположность духовной власти и в смысле власти, относящейся к вере и душе человека, его духовному миру и умственной деятельности, и в смысле власти духовенства<sup>2</sup>. Здесь следует особо подчеркнуть, что светская власть всегда определялась как власть, не относящаяся и не вторгающаяся во внутренний, духовный мир человека, но при этом она не отождествлялась и не должна отождествляться ни с антирелигиозной, ни с атеистической властью.

В общем виде светское государство определяется как конституционно-правовая характеристика государства, означающая отделение церкви от государства, разграничение сфер их деятельности<sup>3</sup>. В данном случае под «церковью» следует понимать всякую общность, существующую на религиозной основе, и в такой предложенной французским социологом Эмилем Дюркгеймом интерпретации, по его же утверждению, «во всей истории мы не найдем ни одной религии без церкви»<sup>4</sup>.

В настоящее время в мире существует более пяти тысяч религий (включая различные направления и течения одной религии), которые

<sup>1</sup> Подробнее о секуляризации см.: *Гараджа В.И.* Социология религии. М. : Аспект Пресс, 1996. С. 192–207.

<sup>2</sup> *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. М. : Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1955; *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М. : Русский язык, 1988.

<sup>3</sup> Словарь по естественным наукам. Глоссарий.ру. URL : [www.glossary.ru](http://www.glossary.ru).

<sup>4</sup> Цит. по: *Гараджа В.И.* Религиоведение. М. : Аспект Пресс, 1995. С. 166.

классифицируются по различным признакам<sup>1</sup>. В частности, по ареалам распространения выделяют мировые (наднациональные) религии, к которым относят буддизм, христианство и ислам (указаны в порядке древности), национальные религии, распространенные в пределах одного государства или имеющие последователей преимущественно среди представителей одной нации, например иудаизм, индуизм, даосизм, а также малые религии, не имеющие широкого ареала распространения.

На основе как мировых, так и национальных и малых религий во всех странах мира формируются многообразные религиозные общности. В структурно-организационном аспекте любая религиозная общность состоит из двух разных социальных групп: духовенства — группы, состоящей из профессиональных служителей религии и организованной преимущественно по иерархическому принципу, и паствы — группы верующих, для которых священнослужители выступают в роли пастырей, духовных руководителей и наставников, посредников между ними и высшей силой, непререкаемых авторитетов в толковании канонов и установлений религии, блюстителей религиозных норм, обрядов и традиций. При этом именно духовенство представляет интересы и выступает от имени всей религиозной общности во взаимоотношениях с государством, поэтому зачастую реальные интересы и цели религиозных общностей во взаимоотношениях с государством, по сути, подменяются корпоративными интересами и целями духовенства.

В светском государстве взаимоотношения между государством и религией основываются прежде всего на том, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или, что особенно значимо, обязательной. Это, как правило, фиксируется в качестве конституционной нормы. Так, например, Первая поправка к Конституции США содержит положение о том, что «Конгресс не может принять закон, поддерживающий или утверждающий государственную религию»<sup>2</sup>, Конституция Испании (ст. 16, п. 3) устанавливает, что «никакое верование не может иметь характера государственной религии»<sup>3</sup>, а Конституция Албании (ст. 10) — «в Республике Албания нет официальной религии»<sup>4</sup>. Наличие государственной или официальной религии способствует привилегированному положению ее последователей

---

<sup>1</sup> Энциклопедия «Кругосвет». URL : [www.krugosvet.ru](http://www.krugosvet.ru).

<sup>2</sup> Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова.



и в той или иной мере ущемляет интересы инаковерующих и граждан с нерелигиозным мировоззрением. Отказ государства от обязательной религии следует рассматривать в более широком контексте характерного для светской власти отказа от вторжения во внутренний мир человека, признания многообразия и допустимости разных как религиозных, так и нерелигиозных мировоззрений, убеждений и идеологий.

На институциональном уровне светский характер государства определяется отсутствием установленных конституцией или законом государственных институтов, посредством которых духовенство имело бы право и возможность влиять на управление делами государства, специальных государственных должностей и должностей в органах государственной власти, предназначенных для замещения священнослужителями. Со своей стороны и государство не возлагает на религиозные объединения каких-либо государственных функций. В отношении религиозных объединений конституции светских государств устанавливают, что такие объединения отделены от государства, равноправны, автономны и свободны в своей деятельности. Государство не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если эта деятельность не нарушает законы. Взаимоотношения и взаимодействие между светским государством и религиозными объединениями осуществляются на основе принципов разделения сфер их деятельности и взаимного невмешательства и регулируются законами или договорами. При этом чаще всего договорные отношения устанавливается с религией, которая исторически является доминирующей и, как правило, наднациональной, но не конституируется как государственная. Например, в Конституции Польши (ст. 25) определено, что: «Церкви и иные вероисповедные союзы равноправны. <...> Отношения между государством и церквями, иными вероисповедными союзами строятся на принципах уважения их автономии, а также взаимной независимости каждого в своей области, равно как и взаимодействия на благо человека и на общее благо. Отношения между Республикой Польша и Католическим костелом определяются международным договором, заключенным с Апостольским Престолом и законами. Отношения между Республикой Польша и иными церквями, а также вероисповедными союзами определяются законами, принятыми на основе договоров, заключенных Советом Министров, с их компетентными представителями»<sup>1</sup>.

Отделение на институциональном уровне религиозных объединений от государства является необходимым, но недостаточным

<sup>1</sup> Конституции государств Европы.

для освобождения от контроля и влияния религии не только государственной, но и в целом политической деятельности.

Для освобождения политики от влияния религии на процессуальном уровне необходимы ограничения на участие религиозных объединений и особенно священнослужителей в политической деятельности. Такие ограничения, как представляется, должны относиться прежде всего к запрету на материальную, организационную и пропагандистскую поддержку религиозными объединениями и духовенством политических партий, включая запрет на создание партий по религиозному принципу. При этом никакие ограничения политических прав верующих в личном качестве недопустимы, но ограничения таких прав возможны для профессиональных служителей религии. Подобные ограничения устанавливаются конституциями некоторых государств. Так, Конституция Болгарии (ст. 11) устанавливает, что политические партии не могут быть образованы на религиозной основе<sup>1</sup>. Конституция Коста-Рики (ст. 28) устанавливает, что священники не могут ни в какой форме вести политическую пропаганду, основывая ее на религиозных мотивах или используя для этого те или иные религиозные верования, а Конституция Мексики (ст. 130) — что служители религиозных культов не пользуются активным и пассивным избирательным правом и не могут объединяться для политических целей<sup>2</sup>.

В светском государстве не только религиозные объединения и духовенство не должны вторгаться в сферу политики, но и политические акторы не должны иметь права использовать религию в политических целях. Такой принцип установлен, например, Конституцией Болгарии (ст. 13), в которой определено, что «религиозные общности и учреждения, как и религиозные убеждения, не могут быть использованы в политических целях».

К использованию религии в политических целях относится как публичное участие духовенства в официальных государственных и политических мероприятиях, так и участие должностных лиц государства и публичных политиков в их официальном статусе в религиозных церемониях, обрядах и ритуалах. Религиозные предпочтения и убеждения должностных лиц государства, политиков и государственных чиновников всех рангов, на которые они безусловно имеют право, должны оставаться только их частным делом и не должны демонстрироваться публично.

Публичная демонстрация высшими должностными лицами государства их приверженности конкретной религии, особенно если эта

<sup>1</sup> Конституции государств Европы.

<sup>2</sup> Конституции стран мира. URL : [uznal.org/constitution.php](http://uznal.org/constitution.php).

религия исторически является доминирующей, представляет собой популистский политический прием, рассчитанный на использование для удержания власти охранительной функции и авторитарной тенденции, которые в той или иной степени присущи всем религиям. Охранительная функция религии — это способности религии сопротивляться изменениям и направлять свой авторитет на сохранение статус-кво в социальной и политической ситуации<sup>1</sup>. Авторитарная тенденция в религии связана с признанием человеком некоей внешней силы, управляющей его судьбой и требующей послушания и поклонения, причиной которых служат не моральные качества божества, не любовь и справедливость, а тот факт, что оно господствует, т.е. обладает властью над человеком<sup>2</sup>. Такой политический прием характерен для авторитарных политических режимов и разрушителен для конституционного принципа светскости государства, так как способствует клерикализации государства и провоцирует в массовом сознании негативное отношение к гражданам, приверженным иным религиям и вероисповеданиям, а также различным нерелигиозным мировоззрениям.

Публичная демонстрация высшими должностными лицами государства их приверженности конкретной религии, посещение культовых сооружений и участие в религиозных церемониях, обрядах и ритуалах в официальном статусе скорее порождает не реальную веру, а массовую моду на религию с явной политической окраской, которой усиленно стремятся следовать в первую очередь государственные чиновники всех рангов. Это представляется разрушительной для любой религии профанацией, оскорбляющей религиозные чувства действительно глубоко верующих людей.

Кроме того, в светском государстве в зданиях и помещениях органов государственной и местной власти, в государственных и муниципальных учреждениях, в зданиях и помещениях, предназначенных для политических и общественных нужд, не должны совершаться религиозные церемонии, обряды и ритуалы, размещаться религиозные символы и атрибуты. Естественно, за исключением тех особых случаев, когда такие организации располагаются в исторических зданиях и памятниках архитектуры, в комплекс которых изначально входят отдельные здания и помещения религиозного назначения. В общем случае публичное совершение религиозных церемоний, обрядов и ритуалов должно осуществляться только в культовых зданиях и со-

---

<sup>1</sup> Словарь по естественным наукам. Глоссарий.ру. URL : [www.glossary.ru](http://www.glossary.ru).

<sup>2</sup> Радугин А.А. Введение в религиоведение: теория, история и современные религии : курс лекций. М. : Центр, 2004. С. 69.

оружениях, как это, например, установлено Конституцией Мексики (ст. 24), в которой указано, что «все публичные акты религиозного культа должны совершаться в пределах церквей».

В светском государстве в сфере публичной политики, постоянного публичного диалога между обществом и государственной властью<sup>1</sup> объективно необходимый диалог между государственной властью и религиозными объединениями должен осуществляться на иных принципах, чем с другими общественными объединениями граждан. Это обусловлено тем, что из всех общественных объединений только религиозные конституционно отделены от государства, включая сферу их деятельности, и не имеют права вмешиваться в дела государства.

В демократических государствах имеет место такое явление, как официальный и публично регламентированный лоббизм, представляющий собой механизм влияния, в частности, общественных объединений, на принятие государственных решений. Представляется, что для религиозных объединений лоббистская деятельность должна быть официально запрещена и лоббизм не может и не должен служить инструментом достижения целей деятельности таких объединений.

В сфере имущественных и материально-финансовых отношений между светским государством и религиозными объединениями предпочтительным представляется отказ от любых форм государственной поддержки таких объединений, хотя этот вопрос и остается дискуссионным и в разных государствах решается по-разному. При этом при любом варианте государство должно принимать участие в охране, реставрации и восстановлении культовых зданий, сооружений и религиозных атрибутов, представляющих собой историческое и культурное наследие.

Особое значение для государств, в которых произошло крушение тоталитарных и авторитарных атеистических режимов, имеет проблема реституции в отношении собственности религиозных объединений. Возврат собственности всем религиозным объединениям должен осуществляться на единой нормативно-правовой основе с учетом культурно-исторических и экономических интересов государства, и в этих вопросах недопустимо какое-либо лоббирование частных интересов отдельных религиозных объединений.

При использовании механизма консультативного взаимодействия государственной власти с обществом, реализуемого посредст-

---

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2006. № 1(6). С. 77.

вом создания при ее органах консультативно-экспертных структур<sup>1</sup>, священнослужители, представляющие интересы различных религиозных объединений, должны принимать участие в работе только таких структур, в компетенцию которых входят исключительно вопросы взаимоотношений государства и религии. Участие священнослужителей в официальном статусе представителей религиозного объединения в работе каких-либо иных консультативно-экспертных структур при органах власти и создаваемых по инициативе власти общественных советов создает предпосылки для их и в их лице религии как таковой неоправданного вмешательства в дела государства.

В светском государстве наряду с отказом от государственной и обязательной религии и институциональным отделением религиозных объединений от государства должны быть исключены процессуальные возможности как непосредственного, так и опосредованного влияния духовенства на политическую и государственную деятельность и запрещено использование религии в политических целях.

## **Право и религия**

При оценке отношений между правом и религией следует исходить из той ключевой роли, которую в правовом государстве играет важнейший институт современного права — институт прав человека и его взаимоотношений с религией в социальной сфере.

В правовом контексте светское государство представляет собой такую организацию государственных порядков, которая акцентированно направлена на соблюдение и защиту права на свободу мысли, совести и религии, а также иных, в том числе и нерелигиозных убеждений, которое в обязывающей форме установлено ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, т.е. на реализацию принципа невмешательства государства во внутренний мир человека и толерантности государства к различным как религиозным, так и нерелигиозным мировоззрениям и убеждениям. При этом принципиальное значение имеет тот факт, что государствами — участниками указанного пакта являются 85% от всех государств — членов ООН и среди них представлены государства с самыми разными доминирующими религиями. В том числе практически все государства с доминирующей христианской религией, исламские государства Афганистан, Алжир, Бахрейн, Египет, Индонезия, Иордания, Иран, Кувейт, Ливия, Сирия,

---

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы // С. 76.

Судан и др., буддистские Непал и Монголия, а также Израиль, Индия, Япония и другие страны как с доминирующими религиями, так и многоконфессиональные.

Специфика взаимоотношений между институтом прав человека и религией в качестве социального явления обусловлена тем, что всем религиям присуще свойство социальной инклюзивности, т.е. способности и стремления религии проникать в социальную сферу посредством установления религиозных норм и правил индивидуального и группового поведения как в отношениях между людьми и их сообществами, так и в отношении государства. У разных религий в разные периоды их исторического развития степень соотнесения и разделения духовного и мирского (социального) и вытекающие из этого глубина и характер регулятивного проникновения в социальную сферу были и остаются различными. Примером глубокого и многостороннего проникновения религии в социальную сферу может служить шариат в исламе. Этот свод религиозно-этических и правовых норм, которым мусульманин должен следовать от рождения и до смерти, охватывает как область отношений человека с Всевышним, так и его отношений с другими людьми и общиной, регулируя практически все сферы повседневной жизни.

При оценке фактической инклюзии религии в социальную сферу необходимо учитывать следующее обстоятельство, характерное сегодня для многих стран и религий. А именно то, что количество людей, относимых по формальным основаниям к последователям конкретной религии, существенным образом превышает количество тех, для кого данная религия действительно определяет не только их духовное, но и мирское существование, тех, кто реально соблюдает религиозные установления и нормы и руководствуется ими в своей повседневной жизни.

Примером подобной ситуации может служить Россия. По данным всероссийских опросов, проведенных ВЦИОМ в августе — сентябре 2007 г., православными считают себя 75% из тех, кто верит или допускает, что Бог есть (всего 84% опрошенных), 8% составляют мусульмане, к какому-либо другому вероисповеданию относят себя не более 1—2% респондентов. При этом верующие всех вероисповеданий, которые регулярно посещают церковь и соблюдают все обряды и ритуалы, составляют 10%<sup>1</sup>. Эти данные в отношении считающих себя православными в основном подтверждают и православные источники<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Религия в нашей жизни : пресс-выпуск ВЦИОМ. № 789. 2007. 11 окт.

<sup>2</sup> Священник Владимир Вигилянский. Сколько в России православных? // Церковный вестник. 2005. 20 мая. URL : <http://www.mitropolia-spb.ru/rus/missia/index.htm>.

Картину дополняют данные ВЦИОМ 2008 г., в соответствии с которыми только 2% российских граждан знают все десять заповедей, составляющих каноническую основу христианства, и 10% — более половины из этих заповедей<sup>1</sup>. Подобная картина наблюдается и среди мусульман России. Из более 15 млн мусульман (без учета легальной и нелегальной миграции), по разным оценкам 8—9 млн, а по некоторым вообще 2—3 млн, более или менее регулярно совершают предписанные исламом обряды и запреты. И при этом, по данным мусульманской печати 90% считающих себя мусульманами не посещают мечети<sup>2</sup>.

Такая ситуация с соотношением причисляющих себя к последователям различных религий и реально их исповедующих обусловлена прежде всего тем, что в современном постиндустриальном мире с его высокой социальной и территориальной мобильностью определение себя как последователя той или иной религии используется не столько для индикации своей религиозности, приверженности религиозному мировоззрению, сколько для столь необходимой в этом новом мире самоидентификации, соотнесения себя с определенным жизненным укладом и историческими корнями, с комфортной и понятной социальной общностью. При этом на основании такой самоидентификации, требующей серьезного изучения и профессионального анализа, делается, как представляется, не вполне обоснованный и адекватный реальности вывод о «религиозном возрождении» в условиях постиндустриального развития<sup>3</sup>.

Для усиления и укрепления своего духовного влияния и влияния своих священнослужителей каждая из существующих религий претендует на регулирование посредством религиозных установлений и норм повседневной жизни и поведения людей, т.е. претендует не только на духовную власть, но и на роль регулятора отношений в социальной сфере. При этом каждая религия из всего их многообразия исходит из того, что только она является единственно истинной и универсальной, и поэтому ни одна из существующих религий органически не может служить значимым для всех регулятором отношений в социальной сфере.

Религия как социальное явление может претендовать сегодня только на роль фрагментированного локального регулятора социальных отно-

---

<sup>1</sup> Все десять заповедей знают менее 2% россиян : пресс-выпуск ВЦИОМ. № 945. 2008. 28 апр.

<sup>2</sup> Малащенко А. Ислам для России. М. : РОССПЭН, 2007. С. 10.

<sup>3</sup> Лебедев С. Философия: торжество секуляризма или религиозное возрождение? // Известия Науки — Блоги, 12.11.2004. URL : <http://www.inauka.ru/blogs/article50860.html>.

шений с ограниченным и обособленным для каждой религии ареалом воздействия, который составляют только те ее последователи, которые реально руководствуются и практически соблюдают в своей повседневной жизни ее конкретные установления, предписания и нормы.

Доминирование в социальной сфере секулярного права и его важнейшего института прав человека вызывает негативную реакцию священнослужителей, прежде всего тех религий, которые пока еще не определили адекватную современной реальности степень соотношения и разделения духовного и светского начал в своей деятельности. Духовенство понимает, что доминанта секулярного права лишает его и представляемую им религию прежней власти и влияния в социальной сфере. При этом священнослужители осознают, что с утратой влияния в социальной сфере происходит утрата и тех возможностей воздействия на государство и политическую сферу, которые дает такое влияние даже в условиях отделения церкви от государства.

В последнее время в первую очередь консервативно настроенная часть исламского духовенства разных стран и иерархи Русской Православной Церкви публично муссируют вопрос о несоответствиях и противоречиях между секулярными правами и свободами человека и религиозными ценностями. При этом, как представляется, вполне сознательно и целенаправленно осуществляется подмена смыслов. Секулярные права и свободы человека, основанные на невмешательстве в его духовный мир, праве свободного выбора каждым веры или неверия, толерантности к разным мировоззрениям и убеждениям, определяющим морально-этические и духовные, в том числе и религиозные, ценности, присущие каждому человеку, противопоставляются установлениям и нормам конкретной религии.

Не отрицая в принципе концепцию прав и свобод человека, консервативная часть исламского духовенства и духовенство РПЦ дают правам и свободам человека собственное теологическое обоснование, которое при этом священнослужителями каждой религии, естественно, утверждается как единственно истинное.

Так, в Каирской декларации о правах человека в исламе, принятой 19-й Исламской конференцией министров иностранных дел в августе 1990 г. в Каире, записано следующее<sup>1</sup>. В преамбуле этой декларации указывается на «культурную и историческую миссию исламского мира, сотворенного Господом как лучший из народов, давший человечеству универсальную цивилизацию...» и на «роль, которую исламский мир должен играть в том, чтобы указать путь человечеству, запутав-

<sup>1</sup> Каирская декларация о правах человека в исламе // Официальный сайт ООН. URL : <http://www.un.org/russian/documen/declarat/157pc35.pdf>.



шесюся в противоречивых тенденциях и идеологиях, и найти решение хронических проблем этой материалистической цивилизации». В преамбуле также отмечается, что «основные права и универсальные свободы в исламе являются неотъемлемой частью исламской религии» и что «принципиально никто не имеет права отменить их полностью или частично, или нарушать, или попираТЬ их, поскольку они являются обязательными заповедями Господа...». В этой декларации (ст. 10) указано, что «ислам — религия первожданной чистоты, и запрещается прибегать к какой-либо форме принуждения человека и использовать его нищету или невежество для обращения его в другую веру или атеизм». При этом в декларации отсутствует ключевое положение о свободе мысли, совести и религии, а только указано (ст. 22), что «каждый имеет право на свободное выражение своего мнения таким образом, чтобы это не противоречило принципам шариата».

Правовая суть этой декларации состоит в том, что «все права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, регулируются исламским шариатом» (ст. 24) и что «исламский шариат является единственным источником для толкования и пояснения любых статей настоящей Декларации» (ст. 25). Таким образом, данная декларация устанавливает в качестве источника права каноны и догматы конкретной религии, в данном случае исламского шариата, что очевидно не может быть признано всеми и стать общеобязательным и не только в светских государствах.

При этом представляется как минимум странным тот факт, что из 58 государств, состоящих в организации «Исламская конференция», 48 одновременно являются государствами — участниками Международного пакта о гражданских и политических правах, устанавливающего ключевое секулярное право на свободу мысли, совести и религии, которому явно не соответствует указанная декларация организации «Исламская конференция».

Документ «Основы учения Русской Православной Церкви о достоинстве, свободе и правах человека», принятый Архиерейским Собором РПЦ в июне 2008 г.<sup>1</sup>, также фактически направлен на установление в качестве источника права религиозных канонов и догматов, в данном случае конкретно православия. Прежде всего, в этом документе постулируется, что достоинство, в котором, как указано во Всеобщей декларации прав человека (ст. 1), все люди рождаются свободными и равными — это «не его (человека) личная заслуга, но дар

<sup>1</sup> Основы учения Русской Православной Церкви о достоинстве, свободе и правах человека // Официальный сайт Московского Патриархата. URL : <http://www.mospat.ru/index.php?page=41597>.

Божий», так как «согласно библейскому откровению, природа человека не только сотворена Богом, но и наделена Им свойствами по Его образу и подобию». Поэтому «согласно православной традиции, сохранение человеком богоданного достоинства и возрастание в нем обусловлено жизнью в соответствии с нравственными нормами, ибо эти нормы выражают первозаданную, а значит истинную природу человека, не омраченную грехом». Таким образом, достоинство и право быть равными и свободными в нем признается только за теми, кто живет по нравственным нормам, естественно, православия и противостоит греху, также естественно понимаемому в православной традиции. В развитие этой идеологии свобода выбора определяется исключительно как свобода от греха, обретение которой «невозможно без таинственного соединения человека с преображенной природой Христа, которое происходит в Таинстве Крещения и укрепляется через жизнь в Церкви — Теле Христа». Поэтому «слабость института прав человека — в том, что он, защищая свободу выбора, все менее и менее учитывает нравственное измерение жизни и свободу от греха».

В этом документе в стиле свойственной духовенству РПЦ софистики указывается, что «представления о правах человека прошли долгую историческую эволюцию и уже поэтому не могут быть абсолютизированы в их нынешнем понимании». И для иного, очевидно православного, их понимания предлагается «ясно определить христианские ценности, с которыми должны быть гармонизированы права человека» и исходить из того, что «не являясь Божественным установлением, права человека не должны вступать в конфликт с Откровением Божиим». При этом «концепцию прав человека необходимо согласовывать с нормами морали, с нравственным началом, заложенным Богом в природу человека».

Совершенно очевидно, что именно для того, чтобы обосновать и обеспечить РПЦ и ее духовенству значимую роль в регулировании общественных отношений и защитить их влияние в социальной сфере от доминанты секулярного права, в документе используются такие софизмы, как: «права человека не могут быть выше ценностей духовного мира»; «недопустимым и опасным является истолкование прав человека как высшего и универсального основания общественной жизни, которому должны подчиняться религиозные взгляды и практика»; «для многих людей, живущих в разных странах мира, не столько секуляризованные стандарты прав человека, сколько верование и традиции обладают высшим авторитетом в общественной жизни и межличностных отношениях». Подобные софизмы искусственно противопоставляют друг другу права человека и религиозные каноны, лежащие в принципиально разных плоскостях — одни в плоскости

взаимоотношений человека, общества и государств, а другие — в плоскости личного мировоззрения индивида и его духовных ценностей.

Особого внимания заслуживают и следующие приведенные в этом документе положения учения РПЦ о правах человека.

Во-первых, положение о том, что «индивидуальные права человека не могут противопоставляться ценностям и интересам Отечества, общины, семьи». В этом положении элементы ключевой в сфере политических идеологий триады — государство, общество, человек, фактически располагаются именно в такой по значимости последовательности и именно в таком соподчинении, которое характерно для этатистских идеологий.

Во-вторых, следующее положение: «Подчас свобода совести трактуется как требование религиозной нейтральности или индифферентности государства и общества. Некоторые идеологические интерпретации религиозной свободы настаивают на признании относительными или «равно истинными» всех вероисповеданий. Это неприемлемо для Церкви, которая, уважая свободу выбора, призвана свидетельствовать о хранимой ею Истине и обличать заблуждения». Это положение, как и в предыдущем случае с Каирской декларацией о правах человека в исламе, явно не согласуется с правом на свободу мысли, совести и религии.

Приведенные теологические обоснования прав и свобод человека служат основанием и подтверждением главного вывода о принципах отношений права и религии в правовом светском государстве. В нем религиозные каноны и догматы ни в коей мере не должны являться источниками права и должна быть обеспечена всемерная защита, а также действенная реализация свободы мысли, совести и религии в ее понимании как невмешательства во внутренний, духовный мир человека и толерантности к различным мировоззрениям и убеждениям.

## **Религия в светском государстве**

Роль и место религии в современном мире и светском государстве определяются тем, что религия была и остается одним из самых влиятельных и значимых мировоззренческих феноменов. При этом мировоззрение и убеждения людей сегодня так же многообразны и многолики, как и само человечество. Мировоззрение, определяющее присущие человеку ценности бытия, нравственные установки, нормы морали и этики, понятия добра и зла, может быть как религиозным, так и нерелигиозным, примерами которого могут служить достаточно распространенные в настоящее время агностицизм и атеизм. Эта сфера

человеческого бытия, духовной и умственной деятельности человека носит конкурентный и во многом, к сожалению, бескомпромиссный характер. Светский характер государства объективно способствует расширению и усилению конкуренции мировоззрений.

Поэтому все религии, как представляется, должны в первую очередь сосредоточить свою деятельность и свои усилия в сфере духовной жизни и умственной деятельности людей, используя для этого различные формы и методы религиозного просвещения и убеждения без принуждения. При этом в деятельности и социальной роли религии, которая изменяется на протяжении всего исторического процесса развития человечества, главной должна стать гуманистическая тенденция. Гуманистическая тенденция в религии утверждает самоценность человека и его бытия как творения божьего и стимулирует возможности его самореализации, ориентирует человека на развитие своего разума для понимания самого себя, своего отношения к другим и своего места во Вселенной, развивает способность любви к другим, так же как и к себе, чувство единства всех живых существ<sup>1</sup>.

В светском государстве каждая религия может сохранить за собой роль локального регулятора социальных отношений в рамках сформированного на ее основе религиозного объединения. При условии, что члены такого объединения готовы добровольно и без принуждения ограничить свои общепризнанные права и свободы для соблюдения и следования в повседневной жизни установлениям, предписаниям и нормам той религии, последователями которой они являются. Но при этом никоим образом не должны нарушаться права и свободы других граждан государства.

Для адаптации к такой роли и месту в светском государстве, по мнению многих прогрессистски настроенных религиозных деятелей и богословов разных религий, большинству существующих религий требуются те или иные трансформационные изменения посредством их самореформирования. Среди мировых (наднациональных) религий, как представляется, потребность в таких изменениях практически отсутствует у буддизма, который отдает абсолютный приоритет духовному началу, ориентирован на индивидуальную духовную жизнь, не придает значения формам общности, социальной организации и объединениям, не имеет иерархически организованной церковной структуры<sup>2</sup>. Проблема наиболее значительных трансформаций стоит перед исламом, который характеризуется слиянием духовного и светского начала, исторически развивался в условиях религиозно-

<sup>1</sup> Радугин А.А. Введение в религиоведение. С. 69.

<sup>2</sup> Гараджа В.И. Религиоведение. С. 106–112.

политической слитности, не создал институциональной церкви, но создал теократическое государство, и сильно воздействует на человеческую жизнь через учение об обязанностях и долге<sup>1</sup>. Среди христианских конфессий проблема наиболее значительных трансформаций стоит перед Русской Православной Церковью, официальные представители которой всегда следовали заповеди «всякая власть от Бога», которая на протяжении всей своей многовековой истории, за исключением периода советской власти являлась государственной и государственнической и как господствующее вероисповедание пользовалась существенными привилегиями, составляя одну из главных опор клерикально-монархической формы правления.

---

<sup>1</sup> *Гараджа В.И.* Религиоведение. С. 119–123.

# ГЛАВА 1.3

## СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО

Как уже отмечалось, только в XX в., позже других прав человека, сформировались социальные права, что и стимулировало в политической практике развитие демократического правового государства в направлении, которое обозначается понятием «социальное государство». Это понятие впервые было выдвинуто в середине XIX в. немецким государствоведом и экономистом Лоренцем фон Штейном. В общем виде социальное государство сегодня можно определить как такую организацию государственных порядков, которая акцентированно направлена на гарантирование социальных прав и накладывает на государственную власть обязанности по обеспечению и защите этих прав. Существенный вклад в развитие теории и практики социального государства внесла государственная практика послевоенной Германии, «Новый курс» президента США Франклина Рузвельта, план председателя комитета британского парламента Уильяма Бевериджа (так называемый «план Бевериджа»), который был использован в деятельности послевоенных правительств Бельгии, Дании и Нидерландов, при создании современной системы социального обеспечения Швеции<sup>1</sup>.

В качестве конституционного принципа социальное государство было впервые зафиксировано в Основном законе ФРГ 1949 г. (ст. 20), который установил, что «Федеративная Республика Германия является демократическим и *социальным* федеративным государством»<sup>2</sup>. В настоящее время социальное государство как конституционный принцип установлено конституциями ряда стран, например уже упомянутыми Конституциями Франции (ст. 1) и Турции (ст. 2).

Конституция РФ (ст. 7) также устанавливает, что «Российская Федерация — это *социальное государство*, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Вторая часть этой статьи, определяющая основы

---

<sup>1</sup> Гончаров П.К. Социальное государство: сущность и принципы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2000. № 2. С. 46–59.

<sup>2</sup> Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков.

решения задачи, устанавливает, что «в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

Все эти конституционные установления хороши и прекрасны, но явно недостаточны для полномасштабной практической реализации социального государства, так как ориентированы на решение лишь части проблемы, которая, как следует из первой части указанной статьи, обусловлена необходимостью достижения двуединой цели — достойная жизнь и свободное развитие человека. Кроме того, эти установления исходят из представления об исключительно патерналистской функции государства в социальной сфере. Такой подход характерен скорее для социалистического государства в его советской интерпретации, в которой исключительно государство, отождествляемое с государственным аппаратом, должно обеспечивать социальную справедливость как перераспределение всем поровну экономических, социальных и политических благ.

В условиях постиндустриального развития социальное государство, построение которого становится одной из ключевых современных тенденций развития демократического правового государства, представляет собой иное системное явление, основанное на других политико-правовых принципах и требующее иной политико-правовой интерпретации.

## **Проблема социальной справедливости и задачи социального государства**

Современный демократический миропорядок базируется на признании того факта, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах, что и закреплено во Всеобщей декларации прав человека (ст. 1). Но люди обладают очень разными возможностями практической реализации всех своих достоинств и прав — как по обстоятельствам рождения, так и по обстоятельствам жизни каждого человека, которые могут существенно изменяться на всем ее протяжении. Природа (в самом широком смысле этого понятия) наделяет людей неодинаковыми интеллектуальными и физическими возможностями. Стартовые экономические и социальные условия жизни человека индивидуальны и зависят от его личной и семейной предыстории.

Жизнь каждого человека подвержена природным, техногенным, социальным и экономическим воздействиям и катаклизмам, способным кардинально изменять его физическое состояние, социальное и экономическое положение и происходящим как по независящим от человека причинам, так и по его личным обстоятельствам. Это обуславливает материальное и социальное неравенство людей, невозможность в равной мере реализовывать свои права, в том числе, что особенно жизненно важно и предельно чувствительно, социальные права, а иногда и просто иметь без внешней поддержки достойные человека условия существования. Отсюда и возникает одна из самых острых и злободневных социальных и политических проблем — проблема социальной справедливости, которая постоянно стоит в политической повестке дня любого демократического государства.

Следует отметить, что достаточно распространенная точка зрения о принципиальных и даже антагонистических противоречиях между индивидуальной свободой и социальной справедливостью представляется несостоятельной и является целенаправленно сконструированной для уничтожения либеральных ценностей политической мифологемой, а не объективной политической реальностью. При этом такая мифологема используется как левыми политикам, мечтающими об утопии всеобщего равенства как высшей форме социальной справедливости, так и правыми политиками, проповедующими социальный дарвинизм как безусловное и однозначное распространение закономерностей естественного отбора и борьбы за выживание, выявленных в природе, на человеческое общество.

Социальные права, так же как и другие виды прав, принадлежат каждому человеку с момента его рождения и являются неотчуждаемыми. Эти права как абсолютно равноценные с другими правами входят в перечень основных прав и свобод человека и гражданина, что и установлено Всеобщей декларацией прав человека и другими международными актами. Проблема состоит не в противоречиях между индивидуальной свободой и социальной справедливостью, а в осмыслении общественным сознанием социальной справедливости как обеспечения равных возможностей для самореализации каждого человека и гарантированных условий практической реализации каждым человеком своих социальных прав, хотя бы на минимально достаточном уровне.

Действительно реальным фактом является то, что однозначно и абсолютно справедливо решить эту проблему чрезвычайно сложно, так как ее решение сопряжено с необходимостью постоянного перераспределения ограниченных общественных материальных ресурсов, а следовательно, и с наличием определенного консенсуса в обществе по поводу целей такого перераспределения. При этом в рамках тако-



го консенсуса часть членов общества отдает ресурсы, что сопряжено с определенными ограничениями государством их прав, а другая часть безвозмездно получает ресурсы в виде тех или иных социальных благ.

Члены общества, которые в современном государстве безвозмездно по закону получают определенные социальные блага, очевидно делятся на две группы. К первой группе относятся дети, престарелые люди, инвалиды, жертвы природных и техногенных катастроф, т.е. те, кто не может самостоятельно по независящим от них причинам (возраст, состояние здоровья, внезапно обрушившееся бедствие) обеспечить свое существование на свойственном данному обществу минимальном жизненном уровне. Безусловно, в цивилизованном обществе абсолютное большинство признает, что на каждом лежит моральный долг и имеется естественная обязанность помогать таким своим согражданам. Вторую группу составляют те, кого законодатель по тем или иным причинам объявил нуждающимися в получении социальных благ из государственных фондов на безвозмездной основе. В эту группу входят те, кто не умеет, а бывает, что и не хочет за счет собственных усилий обеспечить себе необходимый уровень жизни, обустроить должным образом свою жизнь<sup>1</sup>.

Подобная явно неоднозначная в смысле «социальной справедливости» ситуация и создает условия для возникновения социальной напряженности в обществе, для различного понимания и отношения к понятию «социальная справедливость» у тех, кто предоставляет ресурсы, и у тех, кто безвозмездно получает от государства социальные блага.

Необходимо также учитывать и тот очевидный факт, что не существует и не может в принципе существовать единого и универсального для всех государств и всех исторических периодов их развития стандарта жизни с четко определенными качественными и количественными параметрами. Единственное, что можно с уверенностью утверждать, так это то, что качественные и количественные параметры повседневной жизни, к которым стремится большинство людей, постоянно возрастают по мере как научно-технического и экономического, так и социально-политического прогресса человечества, но, к сожалению, многие их так и не достигают. Особенно заметное повышение уровня материального благосостояния как результат индустриализации и роста возможностей для его достижения за счет расширения прав и свобод человека и гражданина произошло в XX в. в экономически раз-

---

<sup>1</sup> Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 4–15.

витых странах, что породило феномен, который Х. Ортега-и-Гассет назвал «восстание масс»<sup>1</sup>. Как представляется, этот феномен, который обусловил изменение социальной структуры общества, и прежде всего усиление ее социальной однородности, во многом и определил необходимость в новом политико-правовом подходе к проблеме социальных прав и социальной справедливости. «Восстание масс» наряду с другими постиндустриальными факторами<sup>2</sup> стимулировало развитие правового государства в направлении социального государства, исходя из того, что действенная защита прав — это прежде всего создание условий для их практической реализации.

Социальное государство в условиях постиндустриального развития — это государство, ориентированное на практическое совмещение в повседневной жизни индивидуальных свобод и социальной справедливости. Основная задача такого государства определяется как обеспечение государственных гарантий приблизительно равных для всех граждан условий самореализации. Социальное государство также призвано гарантировать каждому своему гражданину минимально необходимые условия для его достойного существования, достаточный уровень социальной безопасности как защищенности от природных, техногенных, социальных и экономических изменений и катаклизмов и участие в управлении делами общества и государства независимо от его материального положения и социального статуса. При этом следует особо отметить, что последняя задача является для социального государства не менее значимой, чем первые две, так как возможность участия в управлении делами государства независимо от материального положения и социального статуса представляет собой неотъемлемую составляющую социальной справедливости в ее современной политико-правовой интерпретации.

В социальном государстве реализация государственных социальных гарантий осуществляется не за счет какого-либо специфического построения институциональной структуры системы органов государственной власти, а за счет проведения целенаправленной государственной политики в социальной сфере путем формирования необходимой для этого нормативной правовой базы и на ее основе перераспределения государственных материальных ресурсов в пользу наименее обеспеченных и защищенных социальных слоев. Для обеспечения равных условий для самореализации такая государственная политика осу-

<sup>1</sup> Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Вопросы философии. 1989. № 3, 4.

<sup>2</sup> О факторах постиндустриального развития см.: Нисневич Ю.А. Проблемы транзита в условиях постиндустриального развития цивилизации // Вестник МГУ, серия 12 «Политические науки». 2002. № 3. С. 94—104.

ществляется прежде всего в сферах образования, переподготовки кадров и занятости, а для обеспечения минимально допустимого уровня достойного существования — в сферах пенсионного обеспечения, социального страхования, здравоохранения и жилищной сфере.

При этом приоритет отдается решению задачи обеспечения максимально благоприятных условий для самореализации личности, так как это позволяет не только снижать остроту всего комплекса социальных проблем, но и позволяет реально улучшать человеческий ресурс, превращать его в качественный человеческий капитал — основополагающий ресурс и капитал государства в условиях постиндустриального развития цивилизации.

## **Социальная ответственность государственной власти**

Осуществляющая социальную деятельность государства бюрократия, естественно, предпочитает в качестве основного подхода к решению социальных проблем государственный патернализм. При патерналистском подходе такая бюрократия получает возможности распоряжаться значительными объемами государственных материальных ресурсов, что усиливает ее административное влияние и статусное положение в государственно-бюрократической иерархии. С другой стороны, этот подход обосновывает и повышает значимость бюрократии для социально зависимых слоев и групп граждан и обеспечивает ей действенные механизмы влияния на политическую и гражданскую активность таких граждан. Государственный патернализм создает питательную среду для использования социальной деятельности государства в небескорыстных политических и экономических интересах правящих социальных групп и государственной бюрократии.

Как показывает мировой опыт, избыточный государственный патернализм при недостаточно отрегулированной направленности социальной поддержки может порождать социальное иждивенчество отдельных групп и слоев и приводить к формированию маргинальных социальных групп, для которых характерным становится асоциальное и антиобщественное поведение. С этой проблемой столкнулись практически все страны на начальном этапе перехода на модель социального государства. Так, например, появился район Гарлем — «социальная язва Америки». Правительство ФРГ вынуждено было отказаться от ранее проводимой им политики финансовой поддержки временно безработных, когда выявило, что на существенных пособиях по безработице паразитируют не только значительные со-

циальные группы, но и далеко не самые обездоленные женщины из состоятельных семей.

Следует отметить, что указанная существенная проблема и серьезная внутренняя угроза социального государства усугубляется еще и тем, что в политическом и медийном пространстве широкое распространение получила подмена безвозмездности предоставления государством социальных благ, на создание которых тратятся значительные общественные ресурсы, мифом об их бесплатности (бесплатное образование, бесплатное жилье, бесплатное медицинское обслуживание и т.д.). Такая подмена в психологическо-поведенческом аспекте стимулирует иждивенческое и, что самое главное, безответственное отношение к использованию государственных социальных благ их получателями, которые, естественно, выступают ярыми сторонниками государственного патернализма в социальной сфере.

Современные социальные проблемы порождены не только глобализацией и демографической ситуацией, но и неспособностью традиционного механизма социального перераспределения адаптироваться к новым вызовам, адекватно справляться с проблемами. Это прежде всего относится к принципу социальной солидарности, который отлично содействовал решению социального вопроса в условиях существенной имущественной дифференциации, но малодеспособен и вызывает все большее отторжение у значительной части общества в условиях высокой степени социальной однородности и доминирования среднего класса. Социальное государство как исключительно перераспределительная машина разрушительным образом воздействует не только на экономику и предпринимательскую среду, но и на социальное благополучие. Активный и всеобъемлющий государственный патернализм резко снижает склонность не только к риску, но и к принятию самостоятельных решений, требующих собственных инвестиций<sup>1</sup>.

Чрезмерное социальное обременение трудоспособных граждан и избыточный государственный патернализм даже при наличии общественного консенсуса по этому поводу приводят к снижению качества человеческого капитала страны, ее начинает покидать наиболее активная и дееспособная часть граждан. С этой проблемой сегодня уже столкнулись такие социально благополучные страны, как Норвегия и Швеция.

---

<sup>1</sup> Гутник В.П. Германия: успехи и провалы социального рыночного хозяйства // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. М. : Институт экономики переходного периода, 2005. С. 33–37, 76–79.

Для того чтобы максимально исключить вероятность возникновения подобных проблем и ситуаций, государственная социальная поддержка должна осуществляться предельно адресно и направляться только тем, кто в ней действительно нуждается и в силу объективных и независимых от них обстоятельств самостоятельно неспособен обеспечивать себе минимально необходимые условия для достойного существования. Адресная социальная помощь позволяет наиболее рационально и эффективно расходовать всегда ограниченные материальные ресурсы, выделяемые на ее осуществление.

Модель социального государства зародилась в наиболее экономически развитых странах (ФРГ, США, Швеция), но даже в таких странах только ресурсов государственной власти явно недостаточно для полноценного решения всего комплекса социальных проблем. Формирование благоприятной для самореализации и творческого развития человека социальной среды и повышение уровня его социальной безопасности — это совместная задача государства и общества. В социальном государстве решение этой задачи осуществляется объединением усилий и ресурсов государственной власти, общественных благотворительных, волонтерских и иных организаций и негосударственного сектора экономики на основе их партнерского и взаимовыгодного сотрудничества.

Прагматически и добровольно осознанная частными компаниями и предпринимателями необходимость их непосредственного и активного участия в формировании стабильной социальной среды порождает новый постиндустриальный социально-экономический уклад. В рамках такого уклада без какого-либо властного принуждения со стороны государственной власти компании и предприниматели негосударственного сектора экономики осуществляют дополнительную социальную поддержку своих сотрудников и их семей, предоставляют им возможность повышения профессиональной квалификации, получения дополнительного негосударственного пенсионного обеспечения, медицинского и социального страхования, оказывают помощь в приобретении достойного жилья и образовании детей. Они делают это исключительно из прагматических соображений, понимая, что наличие достаточно комфортных и безопасных условий личной и семейной жизни, определенных гарантий социальной стабильности и отсутствие постоянного обременения бытовыми проблемами и заботами стимулирует сотрудников к максимально продуктивному и творческому выполнению своей работы, что в конечном итоге отражается на увеличении прибыли компании. В разных странах это осуществляется разными способами в соответствии с их национально-страновыми особенностями и сложившимися социально-экономическими порядками,

но всегда социально ответственная государственная власть посредством законодательного регулирования стимулирует частные компании к расширению их социально ориентированной деятельности, прежде всего создавая для такой деятельности благоприятные условия.

В социальном государстве базовым принципом деятельности государственной власти становится принцип ее социальной ответственности. Принцип социальной ответственности государственной власти состоит в том, что власть принимает на себя обязательства гарантировать и обеспечивать: приблизительно равные для всех граждан государства условия их самореализации; минимально необходимые условия для достойного существования каждого гражданина, достаточный уровень его социальной безопасности как защищенности от природных, техногенных, социальных и экономических изменений и катаклизмов; участие граждан в управлении делами государства и общества независимо от их материального положения и социального статуса, а также осуществлять государственное регулирование, направленное на стимулирование и создание благоприятных условий для социально ориентированной деятельности негосударственного сектора экономики.

При социально ответственной государственной власти реализация государственных социальных гарантий осуществляется не на принципах обезличенного государственного патернализма, порождающего, как правило, социальное иждивенчество и маргинальные асоциальные группы, а за счет проведения целенаправленной государственной политики в социальной сфере. В рамках такой политики приоритет отдается обеспечению максимально благоприятных условий для самореализации личности как наиболее эффективному направлению снижения остроты всего комплекса социальных проблем, а социальная помощь оказывается адресно наименее обеспеченным и защищенным социальным группам и гражданам на основе общественного консенсуса по поводу необходимого для ее осуществления перераспределения государственных ресурсов.

## **ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО И КАЧЕСТВО ЖИЗНИ: СОПОСТАВИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Главная задача современного демократического государства состоит в обеспечении высокого качества жизни его граждан. Тот факт, что ни одно из государств современного мира не может рассматриваться как в полной мере правовое государство, порождает вопрос о том, насколько такая политико-правовая форма государства действительно способствует решению его главной задачи? Адекватный и верифицируемый ответ на этот вопрос может быть получен по результатам сопоставительного анализа данных исследований, проводимых международными и неправительственными организациями, о правовом характере и качестве жизни в представительном числе суверенных государств, к которым относятся 192 государства — члена ООН<sup>1</sup>, а также может быть отнесен Тайвань.

### **Исходные данные**

Исследования непосредственно качества жизни в различных государствах были начаты только в 2009 г. изданием International Living (Ирландия). По результатам этих исследований, которые представляются в январе наступившего года, на основании показателей государства в девяти категориях: стоимость жизни, культура и досуг, экономика, окружающая среда, свобода, здоровье, инфраструктура, безопасность и риск, климат, определяется индекс качества жизни (Quality of Life Index). Индекс качества жизни (ИКЖ<sub>И</sub>) оценивается по шкале от 0 (наихудшее качество жизни) до 100 (наилучшее качество жизни).

---

<sup>1</sup> Список государств — членов ООН // Официальный сайт ООН. URL : [www.un.org/russian](http://www.un.org/russian).

ни). В опубликованном в январе 2011 г. отчете приведены данные по ИКЖ<sub>IL</sub> для 187 суверенных государств<sup>1</sup>.

Комплексные исследования правового в современной интерпретации характера государств в настоящее время не проводятся. Правовой характер государства может быть косвенно оценен только по состоянию показателей, соответствующих в той или иной мере отдельным параметрам правового государства.

Так, наиболее представительные исследования состояния гражданских и политических прав и свобод во всех 193 суверенных государствах ежегодно с 1972 г. проводит неправительственная организация Freedom House по программе «Свобода в мире» («Freedom in the World»). Индексы политических прав (ИПП<sub>ФН</sub>) и гражданских свобод (ИГС<sub>ФН</sub>) оцениваются по шкале от 1 (максимальная свобода) до 7 (минимальная свобода) по методологии, основанной на экспертных оценках<sup>2</sup>. Использование этих индексов в качестве оценочных характеристик параметров правового государства представляется вполне адекватным, несмотря на то что, по мнению некоторых специалистов, все «рейтинги, составленные по экспертным оценкам, всегда несут на себе отпечаток субъективизма»<sup>3</sup>. Данные по индексам ИПП<sub>ФН</sub> и ИГС<sub>ФН</sub> за 2010 г. приведены в отчете, опубликованном в январе 2011 г.<sup>4</sup>

В рамках проводимых международной организацией «Всемирный экономический форум» (World Economic Forum) с 2002 г. исследований глобальной конкурентоспособности государств в качестве базовых используются такие индикаторы, как права собственности (Property rights) и независимость судопроизводства (Judicial independence). Индекс прав собственности (ИПС<sub>WEF</sub>) характеризует то, в какой мере в государстве определены и защищены эти права (1 – слабо определены и не защищены законом, 7 – четко определены и хорошо защищены законом). Индекс независимости судопроизводства (ИНС<sub>WEF</sub>) характеризует, насколько в государстве судопроизводство независимо от влияния представителей власти, граждан и коммерческих струк-

<sup>1</sup> International Living's 2011 Quality of Life Index Reveals Best Climate in the World. International Living, 2011. URL : <http://www1.internationalliving.com/qofl2011/>.

<sup>2</sup> Map of Freedom in the World. Methodology. Freedom House, 2010. URL : [http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana\\_page=363&year=2010](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=363&year=2010).

<sup>3</sup> Миронюк М.Г., Тимофеев И.Н., Ваславский Я.И. Универсальные сравнения с использованием количественных методов анализа : обзор прецедентов // Полис. 2006. № 5. С. 39–57.

<sup>4</sup> Freedom in the World 2011: the Authoritarian Challenge to Democracy. Freedom House, 2011. URL : [http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW%202011%20Booklet\\_1\\_11\\_11.pdf](http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW%202011%20Booklet_1_11_11.pdf).



тур (1 – подвержено сильному влиянию, 7 – полностью независимо). Представляется, что эти индексы вполне могут быть использованы в качестве оценочных характеристик параметров правового государства. В опубликованном в сентябре 2010 г. отчете приведены данные по этим индексам для 137 суверенных государств<sup>1</sup>.

В качестве еще одной оценочной характеристики правового характера государства может быть использован такой агрегированный показатель, как верховенство закона (Rule of Law). Следует отметить, что этот показатель измеряет восприятие экспертами уровня доверия и меры подчинения закону в обществе, роли закона в защите прав собственности, деятельности полиции и суда, противодействии преступлениям и насилию, но правовое качество законов при этом не оценивается и не учитывается. В таком виде понятие верховенства закона аналогично понятию правозаконности в его классической, по Альберту Дэйси, интерпретации. Индекс верховенства закона (ИВЗ<sub>WB</sub>), изменяющийся в пределах от -2,5 до 2,5, в том числе агрегирует и такие индикаторы, как независимость судопроизводства и соблюдение прав собственности.

В рамках проводимого исследования высокий уровень оценочной характеристики предлагается определять значением выражающего ее индекса, составляющим не менее двух третей от максимального значения или диапазона вычисления этого индекса (не превышающим одной трети в случае обратной зависимости).

Сводная таблица данных по всем индексам, выбранным в качестве оценочных характеристик параметров правового государства для 187 суверенных государств, для которых определен индекс качества жизни ИКЖ<sub>IL</sub>, ранжированных по значениям этого индекса, приведена в Приложении 1.2.

## Результаты анализа

Сопоставительный анализ представляется целесообразным начать с рассмотрения государств с высоким качеством жизни, характеризующим значением индекса ИКЖ<sub>IL</sub>  $\geq 67$ . Перечень государств, удовлетворяющих выбранному критерию, и соответствующие этим государствам данные по оценочным индексам приведены в табл. 1.1.

---

<sup>1</sup> The Global Competitiveness Report 2010–2011. World Economic Forum, 2010. P. 366, 371. URL : [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf).

Таблица 1.1

**Оценочные индексы по государствам  
с высоким качеством жизни**

Рейтинг	Государство	ИКЖ <sub>IL</sub>	ИПП <sub>FH</sub>	ИГС <sub>FH</sub>	ИПС <sub>WEF</sub>	ИНС <sub>WEF</sub>	ИВЗ <sub>WB</sub>
1	США*	86	1	1	5,1	5	1,525
2	Мальта*	76	1	1	5,3	5	1,511
2	Новая Зеландия*	76	1	1	5,7	6,8	1,91
4	Бельгия*	75	1	1	5,4	5,2	1,371
4	Монако*	75	2	1	—	—	0,887
4	Франция*	75	1	1	5,8	4,8	1,425
7	Австрия*	74	1	1	6,2	5,8	1,758
7	Великобритания*	74	1	1	5,8	6,3	1,706
7	Германия*	74	1	1	6,1	6,4	1,634
7	Япония*	74	1	2	5,6	5,7	1,315
11	Австралия*	73	1	1	5,9	6,3	1,727
11	Андорра*	73	1	1	—	—	1,239
11	Италия*	73	1	2	4,3	3,5	0,388
11	Нидерланды*	73	1	1	5,8	6,2	1,781
11	Португалия*	73	1	1	5	4,3	1,037
16	Аргентина*	72	2	2	2,7	2,6	-0,633
16	Венгрия*	72	1	1	4,4	4	0,817
16	Норвегия*	72	1	1	6,1	6,2	1,877
16	Словения*	72	1	1	4,6	4,2	1,112
20	Греция*	71	1	2	4,7	3,5	0,638
20	Дания*	71	1	1	6	6,4	1,872
20	Ирландия*	71	1	1	5,9	6,2	1,713
20	Исландия*	71	1	1	5,4	5,9	1,716
20	Испания*	71	1	1	4,9	3,8	1,133

Окончание

Рейтинг	Государство	ИКЖ <sub>IL</sub>	ИПП <sub>FH</sub>	ИГС <sub>FH</sub>	ИПС <sub>WEF</sub>	ИНС <sub>WEF</sub>	ИВЗ <sub>WB</sub>
20	Республика Корея*	71	1	2	4,7	4	0,999
20	Уругвай*	71	1	1	4,7	5,3	0,723
27	Канада*	70	1	1	6,1	6,2	1,779
27	Польша*	70	1	1	4,6	4,3	0,682
27	Чехия*	70	1	1	4,4	4	0,963
27	Швейцария*	70	1	1	6,4	6,4	1,751
31	Болгария*	69	2	2	3,2	3	-0,045
31	Латвия*	69	2	2	4,3	3,7	0,833
31	Финляндия*	69	1	1	6,4	6,3	1,937
31	Швеция*	69	1	1	6,3	6,6	1,927
31	Эстония*	69	1	1	5,3	5,5	1,13
36	Литва*	68	1	1	4,3	3,6	0,724
36	Хорватия*	68	1	2	4	3,1	0,216
38	Израиль*	67	1	2	4,7	6,2	0,833
38	Лихтенштейн*	67	1	1	—	—	1,611
38	Мексика*	67	3	3	3,9	3,2	-0,568
38	Словакия*	67	1	1	4,2	2,9	0,654

\* Электоральная демократия по определению Freedom House.

Прежде всего следует отметить, что государств с высоким уровнем жизни по критерию ИКЖ<sub>IL</sub>  $\geq 67$  насчитывается всего 41 (22%) из 187 суверенных государств, для которых по итогам 2010 г. этот индекс был определен. Данный факт свидетельствует о том, что обеспечение высокого качества жизни своих граждан представляет собой существенную проблему для подавляющего большинства современных государств.

Об этом свидетельствуют и приведенные в табл. 1.3 данные, отражающие уровень жизни в 19 государствах, которые являются крупнейшими национальными экономиками и совместно с Европейским Союзом образуют группу G20.

Таблица 1.2

**Данные об уровне жизни в государствах  
с крупнейшими экономиками**

Рей- тинг	Государство	ИКЖ <sub>IL</sub>	ИПП <sub>FH</sub>	ИГС <sub>FH</sub>	ИПС <sub>WEF</sub>	ИНС <sub>WEF</sub>	ИВЗ <sub>WB</sub>
1	США*	86	1	1	5,1	5	1,525
4	Франция*	75	1	1	5,8	4,8	1,425
7	Великобритания*	74	1	1	5,8	6,3	1,706
7	Германия*	74	1	1	6,1	6,4	1,634
7	Япония*	74	1	2	5,6	5,7	1,315
11	Австралия*	73	1	1	5,9	6,3	1,727
11	Италия*	73	1	2	4,3	3,5	0,388
16	Аргентина*	72	2	2	2,7	2,6	-0,633
20	Республика Корея*	71	1	2	4,7	4	0,999
27	Канада*	70	1	1	6,1	6,2	1,779
38	Мексика*	67	3	3	3,9	3,2	-0,568
42	Бразилия*	66	2	2	4,3	3,5	-0,182
61	Турция*	61	3	3	4	3,4	0,122
66	Южная Африка*	60	2	2	5,4	4,7	0,056
86	Китай	57	7	6	5,1	4	-0,348
93	Индонезия*	56	2	3	4	3,8	-0,560
109	Российская Федерация	54	6	5	2,9	2,7	-0,773
137	Индия*	50	2	3	4,5	4,8	0,049
152	Саудовская Аравия	48	7	6	5,4	5,2	0,123

\* Электоральная демократия по определению Freedom House.

Из анализа данных, представленных в табл. 1.2, следует, что все государства с высоким качеством жизни являются электоральными демократиями по определению Freedom House. И для этих госу-

дарств характерны значения индексов  $ИПП_{FH}$  и  $ИГС_{FH}$ , не превышающие 2, т.е. высокий уровень соблюдения и защиты политических прав и гражданских свобод. Единственное исключение составляет Мексика с  $ИПП_{FH} = 3$  и  $ИГС_{FH} = 3$ .

Диаграммы, отражающие общую картину влияния состояния политических прав и гражданских свобод, характеризуемых индексом  $ИПП_{FH}$  и индексом  $ИГС_{FH}$ , на качество жизни, характеризуемое индексом  $ИКЖ_{IL}$ , представлены на рис. 1.1 и 1.2. На этих диаграммах выделены государства с самым низким (Сомали) и с самым высоким (США) качеством жизни, а также государства, входящие в группы G7 и БРИК.

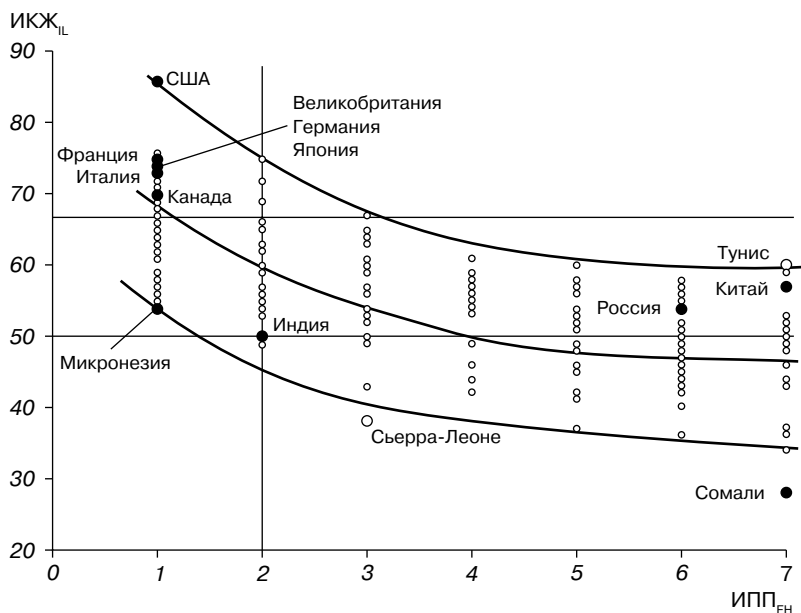


Рис. 1.1

Из представленных на рис. 1.1 и рис. 1.2 диаграмм следует, во-первых, что в системном аспекте повышение уровня соблюдения и защиты политических и гражданских прав и свобод способствует повышению качества жизни, но сам по себе высокий уровень политических и гражданских прав и свобод не гарантирует высокое качество жизни. Во всех 72 государствах, входящих в группу с высоким уровнем политических и гражданских прав ( $ИПП_{FH} \leq 2$  и  $ИГС_{FH} \leq 2$ ), качество жизни не ниже среднего ( $ИКЖ_{IL} \geq 50$ ), но только в 40 (55%) качество жизни высокое ( $ИКЖ_{IL} \geq 67$ ).

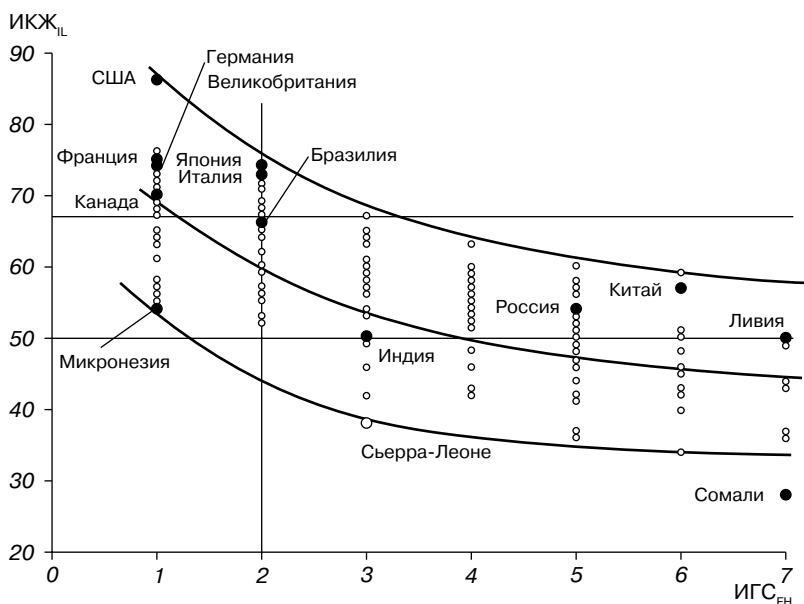


Рис. 1.2

Во-вторых, из анализа данных, представленных в табл. 1.2, следует, что для подавляющего большинства (~93%) государств с высоким качеством жизни характерны значения  $\text{ИПС}_{\text{WEF}} \geq 4$ , т.е. уровень соблюдения и защиты прав собственности выше среднего. Исключения составляют Аргентина с  $\text{ИПС}_{\text{WEF}} = 2,7$ , Болгария с  $\text{ИПС}_{\text{WEF}} = 3,2$  и Мексика с  $\text{ИПС}_{\text{WEF}} = 3,9$ . Это позволяет констатировать, что для государств с высоким качеством жизни их системной характеристикой является достаточно высокий уровень соблюдения и защиты прав собственности.

Диаграмма, отражающая общую картину влияния уровня соблюдения и защиты прав собственности, характеризуемого индексом  $\text{ИПС}_{\text{WEF}}$ , на качество жизни, характеризуемое индексом  $\text{ИСУЖ}_{\text{Л}}$ , представлена на рис. 1.3. На этой диаграмме выделены государства с самым низким (Венесуэла, Зимбабве, Чад) и с самым высоким уровнями соблюдения и защиты прав собственности (Финляндия, Швейцария), а также государства, входящие в группы G7 и БРИК.

Из представленной диаграммы следует, что в системном аспекте повышение уровня соблюдения и защиты прав собственности способствует повышению качества жизни, но сам по себе высокий уровень соблюдения и защиты прав собственности не гарантирует высокое качество жизни. Во всех 42 государствах, входящих в группу с высоким

уровнем соблюдения и защиты прав собственности ( $ИПС_{WEF} \geq 5$ ), качество жизни не ниже среднего ( $ИКЖ_{IL} \geq 50$ ), кроме Саудовской Аравии с  $ИКЖ_{IL} = 48$  и Руанды с  $ИКЖ_{IL} = 47$ , но только в 21 (50%) государстве качество жизни высокое ( $ИКЖ_{IL} \geq 67$ ).

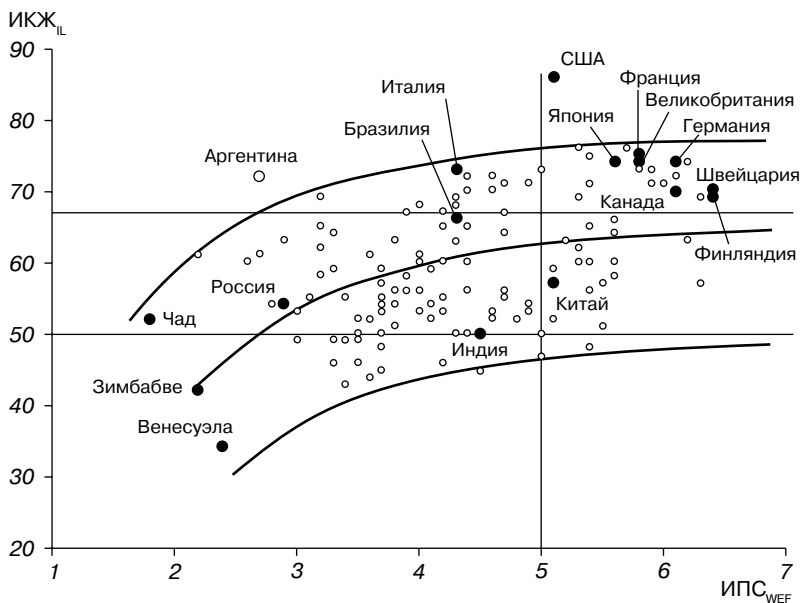


Рис. 1.3

В-третьих, из анализа данных, представленных в табл. 1.2, следует, что для большинства (~75%) государств с высоким качеством жизни характерны значения  $ИНС_{WEF} \geq 4$ , т.е. степень независимости судопроизводства выше средней.

Диаграмма, отражающая общую картину влияния степени независимости судопроизводства, характеризуемой индексом  $ИНС_{WEF}$ , на качество жизни, характеризуемое индексом  $ИСУЖ_{IL}$ , представлена на рис. 1.4. На этой диаграмме выделены государства с самой низкой (Парагвай, Венесуэла, Кот-Д'Ивуар) и самой высокой (Новая Зеландия, Швеция) степенью независимости судопроизводства, а также государства, входящие в группы G7 и БРИК.

Из представленной диаграммы следует, что в системном аспекте повышение степени независимости судопроизводства способствует повышению качества жизни, но сама по себе высокая степень независимости судопроизводства не гарантирует высокое качество жизни. Во всех 34 государствах с высокой степенью независимости судопроиз-

водства ( $\text{ИНС}_{\text{WEF}} \geq 5$ ) качество жизни не ниже среднего ( $\text{ИКЖ}_{\text{Л}} \geq 50$ ), кроме Саудовской Аравии с  $\text{ИКЖ}_{\text{Л}} = 48$  и Руанды  $\text{ИКЖ}_{\text{Л}} = 47$ , но не во всех оно высокое. Высокое качество жизни ( $\text{ИКЖ}_{\text{Л}} \geq 67$ ) имеет место в 21 (62%) государстве с высокой степенью независимости судопроизводства.

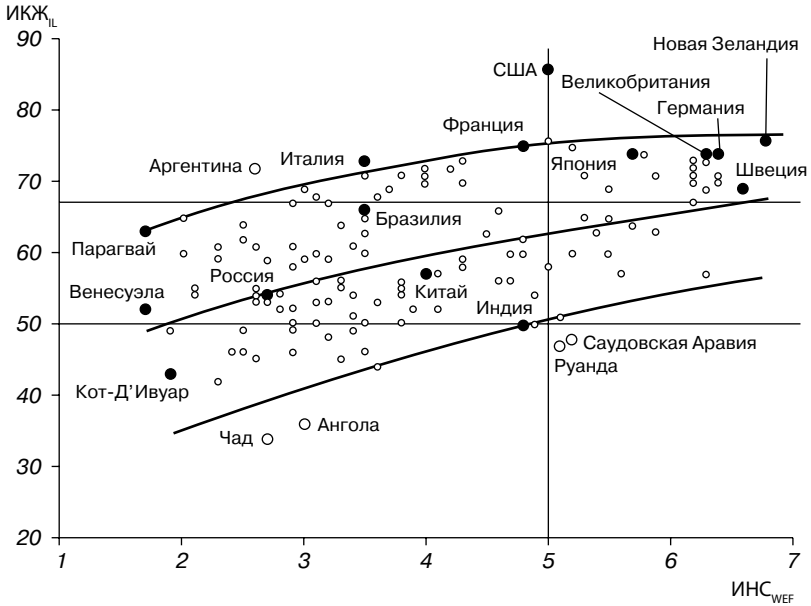


Рис. 1.4

В-четвертых, из анализа данных, представленных в табл. 1.2, следует, что для подавляющего большинства (~93%) государств с высоким качеством жизни характерны значения  $\text{ИВЗ}_{\text{WBI}} \geq 0$ , т.е. степень верховенства закона выше средней. Исключения составляют Аргентина с  $\text{ИВЗ}_{\text{WBI}} = -0,633$ , Болгария с  $\text{ИВЗ}_{\text{WBI}} = -0,045$  и Мексика с  $\text{ИВЗ}_{\text{WBI}} = -0,568$ . Это позволяет констатировать, что для государств с высоким качеством жизни их системной характеристикой является достаточно высокая степень верховенства закона.

Диаграмма, отражающая общую картину влияния степени верховенства закона, характеризуемой индексом  $\text{ИВЗ}_{\text{WBI}}$ , на качество жизни, характеризуемое индексом  $\text{ИСУЖ}_{\text{Л}}$ , представлена на рис. 1.5. На этой диаграмме выделены государства с самой низкой (Сомали, Афганистан) и самой высокой (Новая Зеландия, Финляндия, Шве-



ция) степенью верховенства закона, а также государства, входящие в группы G7 и БРИК.

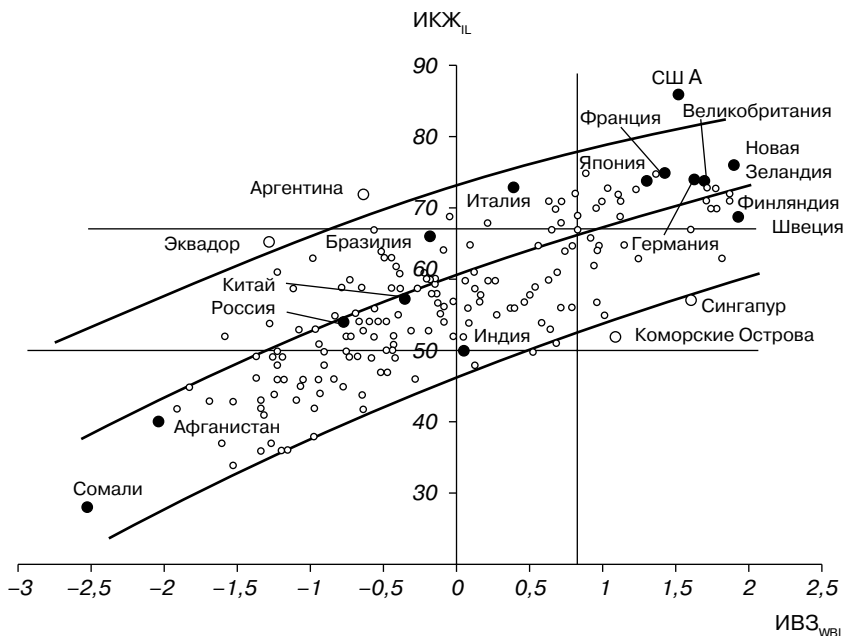


Рис. 1.5

Из представленной диаграммы следует, что в системном аспекте повышение степени верховенства закона способствует повышению качества жизни, но сама по себе высокая степень верховенства закона не гарантирует высокое качество жизни. Во всех 39 государствах с высокой степенью верховенства закона ( $ИВЗ_{WBI} \geq 0,84$ ) качество жизни не ниже среднего ( $ИКЖ_{Л} \geq 50$ ), но не во всех оно высокое. Высокое качество жизни ( $ИКЖ_{Л} \geq 67$ ) имеет место в 28 (72%) государствах с высокой степенью верховенства закона.

Также следует отметить, что разброс значений индекса качества жизни  $ИКЖ_{Л}$  относительно линий трендов влияния параметров, выбранных в качестве оценок правового характера государства, составляет порядка  $\pm 15$ , т.е.  $\pm 15\%$  диапазона изменения этого индекса. Это, как представляется, объясняется в том числе и тем, что индекс  $ИКЖ_{Л}$ , который используется для оценки качества жизни, определяется с учетом природных и климатических факторов, не зависящих от политических и государственных порядков.

## Заключение

Результаты сопоставительного анализа данных исследований международных и неправительственных организаций позволяют сделать вывод о том, что высокие показатели параметров правового государства, высокий уровень правового характера государства в целом способствуют обеспечению высокого качества жизни граждан такого государства.

## Литература

1. *Алексеев С.С.* Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. М. : Статут, 2000.
2. *Венгеров А.Б.* Теория государства и права. М. : Омега-Л, 2007.
3. Все десять заповедей знают менее 2% россиян : пресс-выпуск ВЦИОМ. № 945. 2008. 28 апр.
4. Всеобщая декларация прав человека. Резолюция 217А(III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.
5. *Гараджа В.И.* Религиоведение. М. : Аспект Пресс, 1995.
6. *Гараджа В.И.* Социология религии. М. : Аспект Пресс, 1996.
7. *Гончаров П.К.* Социальное государство: сущность и принципы // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Политология». 2000. № 2. С. 46—59.
8. *Гутник В.П.* Германия: успехи и провалы социального рыночного хозяйства // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. М. : Институт экономики переходного периода, 2005.
9. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. М. : Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1955.
10. *Даль Р.* О демократии. М. : Аспект Пресс, 2000.
11. Децентрализация: мировой обзор // Информационно-аналитический ресурс «Диалог.УА», 2007. URL : [http://dialogs.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=11629](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=11629).
12. Каирская декларация о правах человека в исламе // Официальный сайт ООН. URL : <http://www.un.org/russian/document/declarat/157pc35.pdf>.
13. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М. : БЕК, 1994.
14. Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. М. : НОРМА, 2001.
15. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2003.

16. Концепция судебной реформы в Российской Федерации / под ред. Б.А. Золотухина. М. : Редакция газеты «Демократический выбор», 2001.
17. Лебедев С. Философия: торжество секуляризма или религиозное возрождение? // Известия Науки — Блоги, 12.11.2004. URL : <http://www.inauka.ru/blogs/article50860.html>.
18. Малащенко А. Ислам для России. М. : РОССПЭН, 2007.
19. Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 4—15.
20. Международный пакт о гражданских и политических правах. Резолюция 2200А(XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.
21. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Резолюция 2200А(XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.
22. Миронюк М.Г., Тимофеев И.Н., Ваславский Я.И. Универсальные сравнения с использованием количественных методов анализа : обзор прецедентов // Полис. № 5. 2006. С. 39—57.
23. Нерсесянц С.В. Философия права : курс лекций. Глава 11. Правовое государство. URL : <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/1548>.
24. Нисневич Ю.А. Закон и политика. М. : Открытая Россия, 2005.
25. Нисневич Ю.А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2006. № 1(6). С. 68—80.
26. Нисневич Ю.А. Информация и власть. М. : Мысль, 2000.
27. Нисневич Ю.А. Проблемы транзита в условиях постиндустриального развития цивилизации // Вестник МГУ, серия 12 «Политические науки». 2002. № 3. С. 94—104.
28. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М. : Русский язык, 1988.
29. Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Вопросы философии. 1989. № 3, 4.
30. Основы учения Русской Православной Церкви о достоинстве, свободе и правах человека. URL : <http://www.mospat.ru/index.php?page=41597>.
31. Политология: Лексикон / под ред. А.И. Соловьева. М. : РОССПЭН, 2008.
32. Понкин И.В. Правовые основы светскости государства и образования. М. : Про-Пресс, 2003.
33. Радугин А.А. Введение в религиоведение: теория, история и современные религии : курс лекций. М. : Центр, 2004.
34. Религия в нашей жизни : пресс-выпуск ВЦИОМ. № 789. 2007. 11 окт.
35. Священник Владимир Вигилянский. Сколько в России православных? // Церковный вестник. 2005. 20 мая. URL : <http://www.mitropolia-spб.ru/rus/missia/index.htm>.
36. Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М. : Аспект Пресс, 2001.

37. Сьюэлл Э. Сравнительная характеристика светских государств и равенство религиозных организаций // Информационно-аналитического центра «Сова». URL : <http://religion.sova-center.ru/publications/4C5458F/49E984C?print=on>.
38. Фляйнер Т., Фляйнер Л., Баста Р. Федерализм, федеративные государства и децентрализация // Казанский федералист. 2002. № 1. URL : <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n1/stat6/>.
39. Хайек Ф.А. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 11. 12.
40. Freedom in the World 2011: the Authoritarian Challenge to Democracy. Freedom House, 2011. URL : [http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW%202011%20Booklet\\_1\\_11\\_11.pdf](http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW%202011%20Booklet_1_11_11.pdf).
41. International Living's 2011 Quality of Life Index Reveals Best Climate in the World. International Living, 2011. URL : <http://www1.internationalliving.com/qofl2011/>.
42. Map of Freedom in the World. Methodology. Freedom House, 2010. URL : [http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana\\_page=363&year=2010](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=363&year=2010)
43. The Global Competitiveness Report 2010–2011. World Economic Forum, 2010. P. 366, 371. URL : [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf).
44. The Worldwide Governance Indicator (WGI) project. World Bank. URL : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

## Интернет-ресурсы

1. [www.glossary.ru](http://www.glossary.ru) – Глоссарий.ру.
2. [www.dialogs.org.ua](http://www.dialogs.org.ua) – Информационно-аналитический ресурс «Диалог. UA».
3. [www.mospat.ru](http://www.mospat.ru) – Официальный сайт Московского Патриархата.
4. [www.un.org/russian/](http://www.un.org/russian/) – Официальный сайт ООН.
5. [www.humanities.edu.ru](http://www.humanities.edu.ru) – Портал «Социально-гуманитарное и политологическое образование».
6. [www.sova-center.ru](http://www.sova-center.ru) – Сайт Информационно-аналитического центра «Сова».
7. [www.constitution.garant.ru](http://www.constitution.garant.ru) – Сайт «Конституция Российской Федерации», НПП Гарант-Сервис.
8. [uznal.org/constitution.php](http://uznal.org/constitution.php) – Узнал.Орг. Конституции стран мира.
9. [www.krugosvet.ru](http://www.krugosvet.ru) – Энциклопедия «Кругосвет».
10. [www.internationalliving.com](http://www.internationalliving.com) – International Living.
11. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) – The Freedom House.
12. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) – The World Bank.
13. [www.weforum.org](http://www.weforum.org) – World Economic Forum.

## Раздел 2

# **Основы функционирования современного государства: конкуренция или коррупция**

# ГЛАВА 2.1

## **КОНКУРЕНЦИЯ: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ, ПОЛИТИЧЕСКАЯ, ИНФОРМАЦИОННАЯ, СОЦИАЛЬНАЯ**

На современном этапе цивилизационного развития в демократическом государстве главным приводным механизмом политических, экономических, социальных и информационных процессов служит конкуренция. В самом общем социальном контексте конкуренция определяется как «соперничество, соревнование людей, групп, организаций в достижении сходных целей, лучших результатов в определенной общественной сфере»<sup>1</sup>. Естественно, имеется в виду добросовестная, транспарентная и профессиональная конкуренция в законодательно-правовом поле. Необходимым и непременно порождающим и стимулирующим такую конкуренцию условием является соблюдение и защита государством гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав его граждан. Нормативные правила конкуренции в каждой конкретной сфере определяет и регулирует государственная власть, которая также призвана использовать свои властно-принудительные полномочия для обеспечения соблюдения таких правил всеми субъектами конкуренции.

Дефекты политического и государственного управления могут создавать предпосылки для жесткой борьбы «за место под солнцем» в различных сферах жизни общества и государства, которая ведется путем сознательного нарушения и обхода правовых норм и законодательных установлений. Подобную «борьбу без правил», которая выходит за рамки даже такого юридического понятия, как «недобросовестная конкуренция», иногда по тем или иным мотивам стремятся представить как одну из разновидностей конкуренции, хотя конку-

---

<sup>1</sup> Российский энциклопедический словарь. М. : Большая российская энциклопедия, 2001.

ренцией в истинном смысле этого понятия она не является и должна пресекаться с использованием всей силы государственного принуждения.

Властно-принудительные полномочия государства используются и как основной инструмент решения тех государственных задач, которые по своей сути и целям не предполагают конкурентного регулирования (национальная оборона и безопасность, охрана правопорядка, судопроизводство и др.). При этом использование профессиональной конкуренции в кадровом обеспечении решения таких задач и некоторых процедурных аспектах их реализации способствует повышению качества и результативности решений.

## Экономическая конкуренция

Общепризнанно и наиболее распространено употребление понятия «конкуренция» в сфере экономической деятельности как основы рыночной экономики. Рыночная экономическая конкуренция подразумевает свободную конкуренцию между производителями и между потребителями, с одной стороны, за получение максимальной прибыли, с другой, — за полное удовлетворение потребностей. Исследованиям теоретических и практических проблем рыночной конкуренции, принципов, условий и ограничений ее реализации, вопросов взаимосвязи и соотношения конкурентного рыночного и государственного регулирования экономики посвящено существенно большее количество научных и прикладных работ, чем проблемам конкуренции в других сферах общественной жизнедеятельности<sup>1</sup>. Тем не менее в отношении экономической конкуренции в современном государстве представляется важным отметить следующее.

Во-первых, экономическая конкуренция может осуществляться только при условии соблюдения и защиты государством экономических прав граждан, обеспечивающих свободу их деятельности в экономической сфере. И прежде всего ключевого права частной собственности, составляющего экономический базис всей системы прав и свобод человека и гражданина, как права «каждого человека владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими»<sup>2</sup>. При этом наличие иных форм собственности, в том числе и государственной, не исключается.

---

<sup>1</sup> Мизес Л. фон. Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории. М. : Экономика, 2000; Портер М. Конкуренция. М. : Вильямс, 2006; и др.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека. Ст. 17. М. : Плакат, 1989.

Здесь представляется важным обратить внимание на то, что право частной собственности и другие экономические права граждан не могут быть реализованы ими в полном объеме, если ограничиваются и ущемляются их гражданские и политические права. При этом верно и обратное — гражданские и политические права граждан не могут быть реализованы ими в полном объеме, если ограничивается право частной собственности и другие экономические права. В современных условиях развития цивилизации дискуссия о том, что первично: экономика или политика, рынок или демократия, частная собственность или индивидуальная свобода, мало чем отличается от извечного спора о том, что было раньше: яйцо или курица<sup>1</sup>.

Во-вторых, экономическая конкуренция — суть реализации двух базовых механизмов саморегулирования экономики: механизма «спрос — предложение», обеспечивающего влияние как производителей, так и потребителей на экономические процессы, и механизма смены неэффективных управляющих и собственников субъектов экономической деятельности, обеспечивающего их естественный конкурентный отбор, кадровую санацию экономики.

При этом, как показывает современный опыт, в частности России, механизм «спрос — предложение» может достаточно эффективно действовать при бездействующем в базовых отраслях национальной экономики механизме смены неэффективных управляющих и собственников. Когда государственная власть тем или иным способом назначает собственников и управляющих субъектов экономической деятельности в базовых отраслях, экономика государства представляется не вполне рыночной, так как она функционирует на основе принципов, значимо отличающихся от принципов конкурентного экономического рынка.

В-третьих, снижение уровня и искажение экономической конкуренции может происходить под воздействием прежде всего таких факторов, как недобросовестная конкуренция или еще более жесткая «борьба без правил», участники которой сознательно идут на различные нарушения принятых на рынке правил и норм конкуренции, и избыточного и непрофессионального государственного регулирования.

С одной стороны, совместное действие этих факторов создает питательную среду для распространения такого явления, как коррупция, условия для возникновения так называемого рынка коррупционных услуг и возможностей для замещения экономической конкуренции

---

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Вертикаль никуда: Очерки политической истории России: 1991—2008. М.: Аспект Пресс, 2010. С. 144.



конкурентной коррупцией<sup>1</sup>. С другой стороны, эти факторы способствуют появлению различных видов монополии с учетом того, что прежде всего коррупция способствует и усиливает монополизацию.

Монополия (от греч. *моно* — один и *полéo* — продаю) — исключительное право на осуществление какого-либо вида деятельности (производства, промысла, применения, использования определенных объектов, продуктов), предоставляемое только определенному лицу, группе лиц, государству. В ряде случаев монопольное право не предоставляется, а возникает естественно или устанавливается экономическими субъектами посредством занятия господствующего положения на рынке товаров и услуг. Принято различать три вида монополии: *закрытую*, защищенную от конкуренции с помощью юридических запретов и ограничений (чаще всего это государственная монополия), *естественную*, необходимую в связи с тем, что без такой монополии нельзя достичь эффективного использования ресурсов, *открытую, чистую*, при которой одна фирма в силу стечения обстоятельств стала единственным производителем и поставщиком товара<sup>2</sup>.

При этом необходимо подчеркнуть, что монополии на конкретных рынках могут иметь место и в силу объективных обстоятельств, например, как в случае естественной монополии — состояния товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства, а соответствующие товары не могут быть заменены другими товарами.

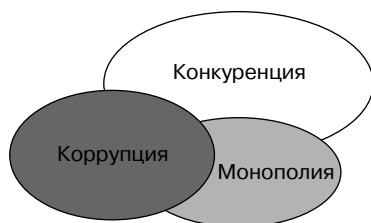
Как отметил Людвиг фон Мизес, локальная экономическая монополия совместима с условиями рыночной экономики и качественно отличается от тотальной, прежде всего политической монополии, при которой «монополист, неважно, индивид или группа индивидов, единолично контролирует обстоятельства, обеспечивающие человеческое выживание, <...> обладает властью уморить голодом всех, кто не повинется его приказам»<sup>3</sup>.

В целом взаимосвязь между такими явлениями, как конкуренция, монополия и коррупция, не только в экономической, но и в других сферах общественных отношений можно достаточно условно изобразить в виде диаграммы, представленной на рис. 2.1.

<sup>1</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003. С. 164.

<sup>2</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2007.

<sup>3</sup> Мизес Людвиг фон. Человеческая деятельность. С. 262.



**Рис. 2.1**

Именно реализуемые в текущий исторический период в повседневной практике соотношения и взаимосвязи между конкуренцией, монополией и коррупцией в различных сферах жизнедеятельности общества и государства определяют основы функционирования данного государства.

## **Политическая конкуренция**

Конечная цель конкуренции в сфере политики (в смысле английского термина *politics*) состоит в завоевании, включая удержание, и использовании государственной власти как высшей формы политической власти. Государственная власть необходима акторам политической конкуренции для придания посредством властно-принудительных полномочий государства статуса общегосударственных тем идеалам и интересам, которые они выражают, и для их практической реализации через законодательство и действующие в соответствии с ним исполнительные механизмы государственной власти. Роль непосредственных акторов политической конкуренции выполняют политические партии — политические объединения граждан, которые должны представлять собой автономные от государства структуры гражданского общества.

Для достижения двуединой цели завоевания и использования государственной власти политическая партия агрегирует и артикулирует из множества разнообразных политических, социальных и экономических интересов те проблемы, которые представляются данной партии наиболее общезначимыми, и в соответствии со своей политико-идеологической ориентацией предлагает те или иные методы их решения. Именно общезначимые проблемы и методы их решения должны составлять содержание партийных программ как политических проектов развития общества и государства, носящих интегральный характер по отношению к частным интересам отдельных граждан,

конкретных субъектов экономической и социальной деятельности, общественных, корпоративных и иных негосударственных объединений и организаций. Такие политические проекты в совокупности с партийными лидерами и командами, призванными их реализовывать на государственном уровне, являются тем политическим продуктом, который партии в идеале должны представлять обществу на политическом рынке как предмет действительно политической конкуренции в борьбе за завоевание власти<sup>1</sup>.

Следует особо отметить, что в условиях постиндустриального развития происходит существенное усложнение задач и методов политического и государственного управления, организации политических и государственных институтов, порядков и процедур, институциональной структуры общества, общественных отношений и связей, что требует соответствующей профессиональной подготовки избираемых и назначаемых в органы государственной власти представителей политических партий. Сегодня политическая деятельность стала одним из видов профессиональной интеллектуальной деятельности, сочетающей в себе науку и искусство, а принцип профессионализма в политической деятельности — одним из универсальных принципов современной демократии<sup>2</sup>. Поэтому политическая конкуренция должна носить характер профессиональной конкуренции, что возможно только при должном уровне политической культуры общества, адекватном понимании гражданами роли политики как универсального регулятора социальных отношений и значения политической конкуренции в жизни общества и государства.

Ключевой механизм политической конкуренции — это избирательный механизм, основанный на всеобщем равном и прямом избирательном праве и тайном голосовании, — свободные и честные выборы представителей граждан в избираемые органы государственной и местной власти.

Периодическая выборность и потенциальная сменяемость высших должностных лиц государства по результатам политической конкуренции на свободных и честных выборах, публичная и свободная деятельность политической оппозиции обеспечивают действенный контроль деятельности государственной и местной власти и ограничивают возможности различных злоупотреблений властью.

Именно политическая конкуренция и ее постоянная динамика обеспечивают социально-политическую стабильность и долговременную

---

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. М. : Материк, 2007. С. 47.

<sup>2</sup> Там же. С. 14.

устойчивость демократических политических систем и государств, наделяют их способностью к саморегулированию и самосовершенствованию. Характер и динамика политической конкуренции напрямую связаны и определяются тем, как соблюдаются и защищаются политические права и свободы граждан, их права во взаимоотношениях с государством на формирование органов государственной и местной власти, на контроль и участие в деятельности этих органов, в управлении делами государства.

Демократическая государственная власть является «производной» политической конкуренции в том смысле, что непосредственно результаты политической конкуренции на выборах определяют проводимую властью государственную политику (в смысле английского термина *policy* – курс, установка, стратегия) и персональный состав должностных лиц государства высшего политического уровня.

В регуляторной деятельности государственной власти конкуренция имеет ограниченное и локальное применение, так как для того чтобы быть эффективной, система государственной власти, представляющая собой единую и целостную структуру властно-принудительного регулирования общественных отношений, должна согласованно проводить единую и в должной мере положительно воспринимаемую обществом государственную политику. В противном случае возможно возникновение политического кризиса, ненасильственный выход из которого способна обеспечить только добросовестная политическая конкуренция посредством досрочных выборов в соответствующие органы государственной власти или реформирования без таких выборов правящей политической коалиции.

Одной из самых устойчивых и последовательных тенденций в развитии демократических государств была и остается тенденция децентрализации государственной власти как разделения ее полномочий по функциям, сферам компетенции и уровням ответственности, необходимость которой объективно возрастает на этапе постиндустриального развития. В контексте предотвращения монополизации государственной власти ее децентрализация замещает в определенном смысле политическую конкуренцию, обеспечивая необходимую состязательность. Для того чтобы такая состязательность не могла беспрепятственно перерасти в политическую конфронтацию, во взаимоотношениях различных ветвей, уровней и органов государственной власти конституционно и законодательно устанавливается система сдержек и противовесов при четком разграничении полномочий, прав и обязанностей властных структур.

Политическая конкуренция объективно должна иметь место в деятельности законодательной власти, и один из основополагающих

принципов работы парламента состоит в конкурентно-дискуссионном рассмотрении и принятии им законов и иных актов. В ходе открытой парламентской дискуссии, а также путем внесения альтернативных проектов законов оппозиционное парламентское меньшинство призвано выявлять и выносить на публичное обсуждение недостатки и последствия действия законов, предлагаемых правящим большинством и сформированным им правительством, а также президентом при президентской и смешанной формах правления. Ответственное парламентское большинство должно быть заинтересовано в оппозиционной критике проектов законов для того, чтобы уже на стадии рассмотрения в парламенте были выявлены и устранены их возможные недочеты и недостатки.

В деятельности парламента с учетом его контрольной функции парламентская оппозиция выполняет важнейшую роль «политического санитара», который на основе политической конкуренции обеспечивает публичность и контроль деятельности парламента в целом, правящего парламентского большинства и сформированного им правительства, а также других ветвей и органов государственной власти.

Влияние политической конкуренции непосредственно на деятельность исполнительной и судебной властей порождает негативные последствия, искажает процедуры и результаты выполнения этими властями возложенных на них государственных функций и задач. Государственный аппарат (аппарат исполнительной власти), судебная и правоохранительная системы, прокуратура и армия принципиально должны находиться вне поля политики, вне влияния политической конъюнктуры и конкуренции.

Профессиональная конкуренция обязательно должна иметь место в сфере кадрового обеспечения исполнительной и судебной властей. Основной формой реализации такой конкуренции является назначение на должность по результатам открытого и публичного конкурса, проводимого на основе квалификационного отбора претендентов. В некоторых странах, например в США и Швейцарии, используются и прямые выборы судей, а в США также прокуроров и начальников полиции (шерифов) местного уровня.

Следует указать и такую форму профессиональной процессуальной конкуренции, как принцип равноправной состязательности сторон (защиты и обвинения) в процессе судебного разбирательства, призванный обеспечивать объективное, беспристрастное и справедливое осуществление правосудия.

В сфере исполнительной власти одна из методик кардинальной перестройки иерархической структуры бюрократии предполагает творческое использование конкуренции внутри государственных структур,

организационное и процессуальное оформление конкурентной бюрократии, в результате чего получателям государственных услуг может быть предоставлена возможность выбора того, к какому из чиновников обратиться для получения необходимой услуги<sup>1</sup>. В этой сфере следует отметить также такой современный принцип ее децентрализации, как организационное разделение органов, осуществляющих функцию управления (принятия нормативных решений) и функцию оценки (контроля, «выявления недовольства»)<sup>2</sup>.

Децентрализация государственной власти осуществляется также путем ее распределения между центром, регионами и местными административно-территориальными образованиями при разграничении между ними предметов ведения, полномочий и ответственности на основе принципа субсидиарности. Такая «федерализация» власти сегодня имеет место не только в федеративных государствах, но устойчивая тенденция к ней наблюдается и в демократических унитарных государствах. Подобная тенденция обусловлена прежде всего процессом глокализации — сочетания глобальных и локальных факторов в развитии территорий<sup>3</sup>. Однако при этом возможно возникновение конкуренции между центральными, региональными и местными органами власти в сферах их совместного ведения и компетенции. Такая конкуренция между органами власти разного уровня, обусловленная возможными различиями в их интересах, оценках и подходах, может приносить как позитивные, так и негативные результаты<sup>4</sup>. В целом же конкурентное социально-экономическое развитие регионов и местных сообществ представляется позитивным для развития страны фактором<sup>5</sup>.

## Информационная конкуренция

Конкуренция в информационной сфере (информационная конкуренция) в общем случае подобна конкуренции в сфере экономики и под-

<sup>1</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. С. 62—67.

<sup>2</sup> Рогоу А.А., Лассуэлл Г.Д. Власть, коррупция и честность. М. : РАГС, 2005. С. 117.

<sup>3</sup> Глокализация — это повсеместно распространенный вариант глобализации, проявляемый в способности основных тенденций в сфере производства и потребления универсальных товаров переоплотиться в региональные формы, т.е., подстроиться к специфике локального рынка. (Википедия — свободная энциклопедия. URL : <http://ru.wikipedia.org>).

<sup>4</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. С. 198—200.

<sup>5</sup> Западноевропейские страны: Особенности социально-экономических моделей. М. : Наука, 2002.

разумеает конкуренцию между производителями информации, информационной продукции и услуг и между потребителями такой продукции и услуг, с одной стороны, за получение максимальной прибыли, с другой – за полное удовлетворение потребностей.

В условиях постиндустриального миропорядка определяющее влияние на все аспекты общественных отношений, деятельность во всех сферах общественной жизни оказывает характер производства, распространения и использования информации, в первую очередь для массового информирования, возможность и доступность получения всеми гражданами в достаточной мере объективных и достоверных сведений о фактах и событиях, происходящих в окружающем их мире.

В части производства и распространения массовой информации принципиально важным является то, что информация, предоставляемая как традиционными печатными и электронными СМИ, так и сетевыми СМИ, информационными агентствами и публичными сайтами Интернета, содержит не только отображение событий и фактов, но и комментарии и оценки, на основании которых у ее реципиентов формируется мнение об этих событиях и фактах. Именно поэтому говорить об абсолютной объективности и независимости средств массового информирования представляется неверным, так как любое из этих средств в своей информационной деятельности в той или иной степени зависит от взглядов и позиций его владельцев, учредителей, главного редактора, редакционного совета и журналистов.

Первостепенное значение имеет не столько независимость каждого конкретного источника информации, сколько наличие множества альтернативных источников информации, профессионально и добросовестно конкурирующих на равных условиях в сфере массового информирования. А также наличие возможностей свободного выражения посредством альтернативных средств массового информирования всего спектра мнений и оценок. В этом, как представляется, и заключается практический смысл свободы информации и свободы прессы.

При этом, как следует из общей теории информации, только при наличии и использовании множества альтернативных, независимых друг от друга источников, каждый из которых обладает собственными «шумами» и «помехами», может быть получена в достаточной мере объективная и достоверная информация.

Необходимо также отметить, что постоянное совершенствование информационно-коммуникационных технологий и сервисов сети Интернет (IRC, блоги, Twitter и др.) позволяет индивидуальным пользователям этой сети выступать в качестве альтернативных и конкурентоспособных источников массового информирования. В настоящее

время наблюдается тенденция повышения активности и конкурентоспособности таких источников прежде всего по отношению к традиционным печатным и электронным СМИ и усиления в целом информационного влияния Интернета на общественное мнение. Этот процесс способствует интенсификации и расширению конкуренции в сфере массового информирования.

Только профессиональная, добросовестная и равноправная информационная конкуренция как конкуренция множества альтернативных источников информации способна породить объективную и достоверную картину окружающей действительности и происходящих в ней событий и процессов, необходимую для нормальной жизнедеятельности каждого человека, общества и государства.

В части конкуренции между потребителями информации, информационной продукции и услуг существенные преимущества получают члены общества, имеющие возможности, знания и навыки в использовании современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), что позволяет им свободно действовать в новой информационной среде и активно использовать ее для удовлетворения своих потребностей и достижения успеха. В государствах, вступивших на путь постиндустриального развития, количество таких членов общества, составляющих его наиболее активную, продвинутую и преуспевающую часть, постоянно возрастает, и постепенно преобладающей в обществе становится сетевая логика социальных взаимодействий и коммуникаций, основанных на индивидуальном использовании инфокоммуникационной инфраструктуры сетевого типа.

Однако постоянное интенсивное развитие и совершенствование ИКТ, инфокоммуникационных сетей и систем не только расширяет возможности производства, распространения и использования информации, но и порождает процесс «информационного расслоения» общества и приводит к обострению новой социальной проблемы, которую принято называть проблемой «цифрового, или информационного, неравенства». Суть данной проблемы состоит в том, что разные группы граждан получают неравные возможности доступа к использованию информационных ресурсов и инфокоммуникационных технологий, сетей и систем.

В территориальном аспекте проблема «информационного неравенства» определяется как проблема неравенства в возможностях доступа к использованию современных ИКТ, сетей и систем и, как следствие, информационных ресурсов для граждан, проживающих в разных регионах страны и населенных пунктах различного типа. При этом возникает угроза как административно-территориального «информационного неравенства», так и еще более значимого не только в эко-



номическом, но и в социально-политическом плане разрыва информационного пространства государства.

В условиях постиндустриального развития единство открытого информационного пространства страны является одним из краеугольных условий обеспечения ее государственной и территориальной целостности, успешной интеграции в мировое сообщество с учетом национальных особенностей и интересов, обеспечения информационной безопасности на внутригосударственном и международном уровнях. Поэтому формирование и развитие открытого единого и целостного информационного пространства государства должно рассматриваться в качестве стратегической цели государственной информационной политики<sup>1</sup>.

В социальном аспекте проблема «информационного неравенства» состоит в том, что разные социальные слои и группы по различным, и не только экономическим, причинам получают неравные возможности доступа к использованию информационных ресурсов и инфокоммуникационных технологий, сетей и систем.

Противодействие угрозе «информационного расслоения» общества как социальной проблеме требует модернизации форм и методов образования на основе широкомасштабного использования ИКТ и дистанционного обучения, создания общегосударственной системы повышения информационной (компьютерной) грамотности населения, непрерывного информационного образования и переподготовки кадров, высвобождающихся при структурных изменениях экономики. Для успешного и результативного решения такой масштабной социальной задачи необходимо партнерское участие в этом процессе не только государственных институтов и негосударственного сектора экономики, но и самого общества, практически всех его институциональных структур, и в первую очередь научного и образовательного сообщества<sup>2</sup>.

Эффективным инструментарием для преодоления многоаспектной проблемы «информационного неравенства» может служить национальная целевая программа, ориентированная на интенсификацию развития единой национальной инфокоммуникационной инфраструктуры. Примерами таких программ являются программа администрации США Клинтона—Гора по созданию Национальной информаци-

---

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Информация и власть. М. : Мысль, 2000. С. 10.

<sup>2</sup> Нисневич Ю.А. Информационная безопасность: пути ответа на вызовы постиндустриального развития // Ответы России и Евросоюза на вызовы XXI века. Ч. II. Социальные аспекты. М. : Институт Европы РАН, «ОГНИ ТД», 2006. С. 64.

онной инфраструктуры<sup>1</sup> и программа Совета Европы по созданию общеевропейской «информационной автомагистрали», сформулированная в Белой книге Европейской комиссии «Рост, конкуренция, занятость, цели и пути в XXI веке»<sup>2</sup>.

## Социальная конкуренция

Экономическая, политическая и информационная конкуренция представляют собой составные части более общего явления — социальной конкуренции, которую Л. фон Мизес определяет как «стремление индивидов занять наиболее благоприятное положение в системе общественного сотрудничества» и которая «присутствует в любом представимом способе общественной организации»<sup>3</sup>.

Здесь принципиальное значение имеет то, что социальная конкуренция определяется как фактор общественного сотрудничества, а не как фактор социального противоборства, что не исключает ее влияния на процессы социального расслоения общества.

Основными движущими мотивами социальной конкуренции выступают как стремление к материальной прибыли (обогащению), так и нематериальная «жажда признания»<sup>4</sup>, которые тесно переплетаются друг с другом. В этой связи американский социолог Талкотт Парсонс отметил: «Деньги, доход или богатство, т.е. ресурсы, выражаемые или измеряемые деньгами, в условиях экономики с хорошо развитым денежным обменом становятся важным символом вознаграждения. Такая прибыль может быть мерой ценимого по другим критериям достижения, которого человек добился, а также она может быть и прямой целью человека, идущего к успеху, так что для него другие формы достижения превращаются в инструментальные для получения денег»<sup>5</sup>.

Добросовестная социальная конкуренция, стимулирующая социальную и гражданскую активность и ответственность, должна осуществляться как конкуренция профессиональных знаний, навыков

---

<sup>1</sup> Gore A., vice President of the United States, Brown R., secretary of commerce and chairman information infrastructure task force. The Global Information Infrastructure: agenda for cooperation. Peter Max, February 1995.

<sup>2</sup> Бенгеманн А. Европа и мировое информационное сообщество. Рост, конкуренция, занятость, цели и пути в XXI век // Бюллетень Европейской комиссии. Приложение № 6. 1993.

<sup>3</sup> Мизес Л. фон. Человеческая деятельность. С. 259.

<sup>4</sup> Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М. : АСТ, 2007. С. 255—260.

<sup>5</sup> Парсонс Т. О социальных системах. М. : Академический Проект, 2002. С. 353.

и опыта в каждой конкретной сфере деятельности и служить главным приводным механизмом социальной, включая изменение социального статуса, и профессиональной мобильности. При этом каждый человек по собственному желанию, что является его суверенным правом, может сознательно отказаться от участия в такой конкуренции. А некоторые люди в силу тех или иных изначальных или привходящих обстоятельств их жизни могут не иметь возможностей для полноценного участия в социальной конкуренции.

Социальная конкуренция в указанном смысле может осуществляться только при условии соблюдения и защиты государством всех без исключения прав и свобод его граждан, как экономических и политических, так и гражданских, социальных и культурных, при наличии у всех граждан свободы и возможности принимать решения независимо от государства.

Для того чтобы все граждане государства имели возможность участия в социальной конкуренции, государственная власть должна быть социально ответственной в том смысле, который вкладывается в это понятие в концепте правового социального государства. Такая власть должна обеспечивать приблизительно равные для всех граждан условия их самореализации при участии в процессе социальной конкуренции, гарантировать каждому минимально необходимые условия для достойного существования, достаточный уровень социальной безопасности как защищенности от природных, техногенных, социальных и экономических изменений и катаклизмов, а также участие в управлении делами государства и общества независимо от материального положения и социального статуса.

## ГЛАВА 2.2

# КОРРУПЦИЯ: СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ПРОЯВЛЕНИЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ

В реальной практике существует ряд факторов, заметно искажающих идеальную картину конкуренции как основы функционирования современного демократического государства и ее позитивной роли в саморегулировании общественных отношений. Одним из таких наиболее значимых факторов является пока, к сожалению, полностью не искоренимая «раковая опухоль общественных отношений» — коррупция, которая при определенных условиях может существенно потеснить и даже подменить в качестве основы функционирования государства добросовестную, транспарентную и профессиональную конкуренцию, способствуя при этом формированию «неестественных» монополий в различных сферах общественной жизни.

Коррупция — это одно из древнейших явлений в системе общественных отношений, «такое же древнее явление, как и социальный порядок, управляющий жизнью людей, каков бы ни был этот социальный порядок»<sup>1</sup>. И как писал австрийский сатирик Карл Краус: «Коррупция хуже проституции. Проституция ставит под угрозу нравственность одного человека, коррупция ставит под угрозу нравственность целой страны»<sup>2</sup>.

Первым правителем, о котором сохранилось упоминание как о борце с коррупцией, считается Урукагина (правильнее Уруинимгина) — шумерский царь города-государства Лагаша в Древней Месопотамии (вторая половина XXIV в. до н.э.). Он провел реформы с целью пресечения злоупотреблений царских чиновников, судей, уменьшения

---

<sup>1</sup> Анतिकоррупционная политика / под ред. Г.А. Сатарова. М. : Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004. С. 5. URL : <http://indem.ru/corrupt/Uc2004/UcAKP2004.htm>.

<sup>2</sup> Цит. по: Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления : пер. с англ. / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана. М. : Альпина Паблишерз, 2010. С. 31.

поборов и повинностей с храмового персонала, защиты храмовых владений от посягательств со стороны царской администрации, а также уменьшения и упорядочения оплат за обряды<sup>1</sup>.

В качестве первого трактата, посвященного обсуждению проблемы коррупции, можно рассматривать древнеиндийский трактат «Артхашастра», составителем которого считается Каутилья (Кауталья или Вишнагупта) — главный советник или министр императора Чандрагупты Маурьи (321—297 гг. до н.э.)<sup>2</sup>. В этом трактате сделан вывод о том, что: «как невозможно не вкусить мед или яд, оказавшийся на кончике твоего языка, так невозможно для тех, кто близок к государственной казне, не вкусить, хоть немного, от богатств царя»<sup>3</sup>.

Первые антикоррупционные установления дают мировые религии: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых» (Исход 23:8), «Не присваивайте незаконно имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей» (Коран 2:188) и др.

В современном мире коррупция представляет серьезную и насущную проблему практически для всех государств. И поэтому о ней вполне справедливо говорят как о «социальной пандемии»<sup>4</sup>.

В преамбуле Конвенции ООН против коррупции отмечается «серьезность порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку», а также что «коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран»<sup>5</sup>.

## Систематизация проявлений коррупции

Коррупция представляет собой многоплановое и многомерное явление в системе общественных отношений, которое рассматривается и изу-

<sup>1</sup> Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. М. : Советская энциклопедия, 1977. Т. 27. С. 94.

<sup>2</sup> Артхашастра. Википедия — свободная энциклопедия. URL : <http://ru.wikipedia.org>.

<sup>3</sup> Цит. по: Многоликая коррупция. С. 30—31.

<sup>4</sup> Там же. С. 29.

<sup>5</sup> Конвенция ООН против коррупции. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № A/RES/58/4 от 31 октября 2003 г. URL : [www.un.org/russian/documents/instruments/docs\\_ru.asp](http://www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp).

чается как экономическая, политическая и культурная проблема<sup>1</sup>. Поэтому существует множество различных определений понятия «коррупция», используемых в зависимости от тех или иных целей и задач исследования этого социального явления<sup>2</sup>. Одним из наиболее общих может служить следующее определение:

*Коррупция* (от лат. *corrumpere* — портить) — использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным законам и правилам<sup>3</sup>.

Коррупции может быть подвержен любой человек, обладающий дискреционной властью — властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению (чиновник, депутат, судья, сотрудник правоохранительных органов, администратор, экзаменатор, врач и т.д.)<sup>4</sup>. Коррупция может поразить любую административно организованную структуру, функционирование которой обеспечивают должностные лица, наделенные в соответствии с занимаемой в административной иерархии должностью властно-распорядительными полномочиями и правами по распределению и использованию ресурсов, необходимых для реализации функций и задач структуры по производству и предоставлению продукции и (или) услуг внешним потребителям.

Сферой, в которой возникает и распространяется коррупция, может быть как государственная (публичная) сфера, так и негосударственная (частная) сфера общественной жизни. Общепризнанным является тот факт, что основной питательной средой и сферой распространения коррупции выступает сфера государственно-властного регулирования общественных отношений, государственная власть, которую в широком смысле составляют центральная (федеральная), региональная и местная власти. Коррупционные отношения, искажающие политические, экономические, социальные и иные порядки, возникают в первую очередь при взаимодействиях частного сектора экономики, граждан и их объединений с органами, учреждениями и должностными лицами государства в связи с процессами государственного регулиро-

<sup>1</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство.

<sup>2</sup> Волженкин Б.В. Коррупция // Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 1998. С. 3–10; Антикоррупционная политика. С. 14–15.

<sup>3</sup> Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. 37.

<sup>4</sup> Коррупция. Википедия — свободная энциклопедия. URL : <http://ru.wikipedia.org>.

вания различных сфер общественной жизни и оказания государственных услуг. Коррупция в частной сфере также, но в меньшей степени, оказывает деформирующее воздействие на экономические и социальные порядки.

Естественно, что в контексте функционирования государства более значимую негативную роль играет коррупция в публичной сфере, в системе государственной власти и управления, которая и будет рассматриваться далее с учетом того, что во многом подобные онтологические свойства и проявления коррупции имеют место и в частной сфере, в негосударственных организационных структурах.

Традиционно коррупция рассматривается прежде всего в качестве фактора в экономической сфере, исследуется как экономическая проблема в тесной взаимосвязи с негативной (теневой) экономикой<sup>1</sup>. И в качестве цели такого проявления коррупции, которое далее будет обозначаться как *экономическая коррупция*, выступает материальная выгода, материальное обогащение в том или ином виде.

Характерным примером определения коррупции как экономической проблемы может служить определение, установленное российским законодательством. В российском законодательстве коррупция определяется как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица»<sup>2</sup>.

В этом определении указаны основные формы экономической коррупции (злоупотребление служебным положением и полномочиями, дача и получение взятки, коммерческий подкуп) и виды получаемой материальной выгоды (деньги, ценности, имущество, услуги имущест-

---

<sup>1</sup> Гевелинг Л.В. Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Борьба африканского государства с деструктивными формами организации власти. М. : Гуманитарий, Академия гуманитарных исследований, 2001. С. 45.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Ст. 1. Текущая редакция. Официальный сайт компании «Консультант-Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82959;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=03621B05574190D2EF4B25C60BA302C5>.

венного характера и имущественные права). Перечень форм и инструментов экономической коррупции может быть расширен и еще более детализирован<sup>1</sup>.

Для систематизации и классификации проявлений коррупции могут быть использованы различные критерии. Так, в частности, при исследованиях с целью разработки мер противодействия экономической коррупции широкое распространение получил подход, основанный на систематизации ее проявлений по секторам экономики и государственного управления<sup>2</sup>.

В контексте функционирования государства принято выделять виды экономической коррупции в соответствии с теми иерархическими уровнями системы государственной власти и управления, которые она поражает.

Экономическую коррупцию, распространяющуюся на нижнем и среднем уровнях системы государственной власти и управления, называют *административной* (должностной, бюрократической) коррупцией. Административная коррупция определяется как «намеренное искажение практик применения действующих законов, правил и норм для предоставления преимуществ государственным и негосударственным экономическим агентам посредством незаконных и непрозрачных частных выплат государственным должностным лицам»<sup>3</sup>. Административная коррупция, которую еще называют *низовой коррупцией*, подразделяется на *бытовую* и *деловую* коррупцию. Бытовая коррупция возникает при взаимодействиях граждан с органами, учреждениями и должностными лицами нижнего уровня системы государственной власти и управления. Деловая коррупция возникает прежде всего при взаимодействии субъектов частного сектора экономики и иных хозяйствующих субъектов с органами, учреждениями и должностными лицами нижнего и среднего уровней системы государственной власти и управления.

Для обозначения экономической коррупции, которая поражает верхний уровень системы государственной власти и управления, используется понятие «*state capture*». Наиболее точной по смыслу интерпретацией этого понятия в переводе на русский язык представляется «скупка государства», а не часто встречающийся и почти дословный

<sup>1</sup> Гевелинг Л.В. Клептократия. С. 55–68.

<sup>2</sup> См.: Многоликая коррупция, Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство.

<sup>3</sup> Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. The World Bank, 2000. P. XVII. URL : [http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Anticorruption+in+Transition:+A+Contribution+to+the+Policy+Debate/\\$File/Anticorruption+in+Transition.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Anticorruption+in+Transition:+A+Contribution+to+the+Policy+Debate/$File/Anticorruption+in+Transition.pdf).



перевод — «захват государства». Авторы понятия «state capture» определили его как «способность фирм воздействовать на формирование базовых правил игры (т.е. законов, указов, положений и инструкций) посредством незаконных и непрозрачных частных выплат государственным должностным лицам»<sup>1</sup>. При этом под фирмами понимаются различные экономические агенты. Из приведенного определения следует, что смысловое содержание понятия «state capture» состоит именно в скупке государства путем подкупа его высших должностных лиц для того, чтобы «скупщики, формируя его политику, правовую и регуляторную среду в собственных интересах, могли получать сконцентрированную ренту за счет остальной экономики»<sup>2</sup>. Скупка государства, которую также называют *верхушечной коррупцией*, является последней, верхней ступенью в иерархии форм проявления экономической коррупции. Она может служить отправной точкой для развития в дальнейшем процесса такого комплексного проявления коррупции, которое и представляет собой захват государства, так как состоит в непосредственном проникновении в его органы и организации и присвоении их себе для извлечения неправомерной выгоды.

Распространение экономической коррупции в системе государственной власти и управления означает, что некоторые должностные лица, обладающие государственно-властными полномочиями и правами распоряжаться теми или иными ресурсами власти, используют это для личного или группового материального обогащения. Тем не менее Максиму лорда Актона о том, что «власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно», нельзя признать своего рода законом или фундаментальной аксиомой. И, как отмечают авторы этого утверждения американские политологи Арнольд Рогоу и Гарольд Лассуэлл: «Честность не расходится с властью. Власть не обязательно ведет к коррупции или, наоборот, облагораживает»<sup>3</sup>. Очевидно, многое зависит от того, какие личности и каким образом приходят во власть, формируется ли власть в результате равноправной и транспарентной политической конкуренции или тем или иным образом захватывается и монополизирована единолично или группой лиц.

Для того чтобы использовать ресурсы государства в целях личного или группового материального обогащения, необходимо сначала завоевать, удержать и приватизировать государственную власть, соз-

---

<sup>1</sup> Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition. World Bank, Policy Research Working Paper № 2444, September 2000.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Рогоу А.А., Лассуэлл Г.Д. Власть, коррупция и честность. С. 89.

дав соответствующий политический режим. Инструментом решения этой задачи также служит коррупция, цель которой при этом состоит в достижении не материальной, а политической выгоды. Во всех исследованиях проблемы коррупции отмечается тесное сопряжение политической деятельности с коррупцией в форме незаконного финансирования избирательных и иных политических кампаний партий и отдельных политиков, подкупа политиков и избирателей, но прежде всего в нематериальных формах, основанных на использовании ресурсов государственной власти для достижения личных или групповых политических целей<sup>1</sup>. Это позволяет рассматривать коррупцию не только как экономическое, но и как политическое явление и проблему и выделять такой ее особый вид, как политическая коррупция, которую можно определить следующим образом.

*Политическая коррупция* — это использование лицом, занимающим государственную должность, доверенных ему государственно-властных полномочий и прав, служебного положения и статуса в системе государственной власти, статуса органа государственной власти, который он представляет, в целях противоправного извлечения личной и (или) групповой, в том числе и в пользу третьих лиц, политической выгоды (политического обогащения).

В контексте функционирования государства как высшего политического института можно выделить виды политической коррупции в зависимости от того уровня власти, который она поражает. А именно: политическую коррупцию центрального (федерального), регионального и местного уровня.

Целесообразной представляется также систематизация политической коррупции по стадиям процесса взаимодействия политических акторов с государственной властью. В этом аспекте политическую коррупцию можно разделить на коррупцию на стадии завоевания (удержания) власти и на стадии ее использования.

При завоевании (удержании) власти посредством выборов на высшие государственные должности можно выделить *выборную коррупцию*. Выборную коррупцию можно определить как создание преимуществ представителям правящих политических сил и групп, подавление их политических конкурентов и искажение свободного волеизъявления граждан посредством противоправного использования в ходе избирательного процесса государственных структур, их должностных лиц и ресурсов. При этом выборная коррупция, если она вовремя не пресекается, постоянно нарастает от одного избирательного цикла

---

<sup>1</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. С. 175–179; Гевелинг Л.В. Клептократия. С. 15–44.

к другому, что в итоге приводит к полной деформации избирательного процесса, к превращению его в имитацию выборов. С формальной точки зрения можно говорить о политической коррупции и в случае захвата власти в результате государственного переворота, когда одна часть правящих сил и групп отбирает власть у другой их части, так как при этом, как правило, используются государственные структуры и их ресурсы (вооруженные силы, правоохранительные органы или другие «силовые» структуры).

Политическую коррупцию на стадии использования государственной власти пришедшими во власть политическими акторами предлагается называть *приватизацией власти*. Приватизацию власти можно определить как присвоение себе правящими политическими акторами всех государственно-властных полномочий и прав, полное устранение политической оппозиции посредством законодательного и иного нормативно-правового формирования политических порядков и правил, а также кадровых назначений в системе государственной власти и управления.

Конечным результатом политической коррупции всегда служит формирование коррумпированного политического режима авторитарного типа. При этом возможно сохранение имитационного муляжа политической конкуренции и оппозиции, выставляемого в витрину правящего режима в качестве его демократической декорации для демонстрации внешнему миру. Примером такого режима может служить *клеттократия* («власть воров»), «представляющая собой базирующуюся на коррупции форму организации власти и адекватную ей социально-политическую группу, члены которой, допуская серьезные нарушения общественных норм, используют свои властные (обычно государственно-политические) полномочия для быстрого самообогащения и укрепления ключевых позиций в обществе»<sup>1</sup>.

При рассмотрении коррупции как культурной проблемы внимание, как правило, акцентируется на двух основных аспектах<sup>2</sup>.

Первый аспект обусловлен существованием национальных культурных традиций, которые порождают трудноотличимые от коррупционных и в значительной мере коррупциогенные отношения и действия.

К таким наиболее распространенным культурным традициям относят следующие. Во-первых, подношение подарков и дачу чаевых в знак благодарности за оказание услуг, что сходно с дачей взятки

<sup>1</sup> Гевелинг Л.В. Клеттократия. С. 10.

<sup>2</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. С. 120–147; Гевелинг Л.В. Клеттократия. С. 15–44.

и может быть разграничено с этой формой коррупции только в культурном контексте. Во-вторых, выполнение взаимных обязательств по схеме «ты — мне, я — тебе», что часто перерождается в безденежную форму коррупционных отношений. В-третьих, семейно-клановую взаимоподдержку, приводящую к непотизму (кумовству) в трудовых отношениях, в том числе при назначениях на должности в системе государственной власти и управления, которая способствует обесцениванию профессионализма и профессиональной этики и создает питательную среду для распространения коррупции.

Второй аспект обусловлен тем, что коррупция, разрушая моральные и этические устои общества, способствует снижению его общекультурного уровня вследствие частичной переоценки культурных ценностей и порождает в массовом сознании «негативную» политическую культуру. Такая политическая культура выражается в особой устойчивости и широком распространении: стереотипа тотальной коррумпированности власти; недоверия граждан к циничной и продажной власти и ее лидерам; господства «двойной морали» и аморального отношения к делам государства — и до определенного «болевого порога» политической апатии, скептицизма и индифферентности к решениям и действиям власти.

Кроме того, «функционирование и развитие политической коррупции постепенно привело к формированию своеобразной культуры политической коррупции, порождавшейся практическими интересами, а также интеллектуальными, нравственными, эстетическими запросами клептократии и смежных социальных групп, их субъективными представлениями о политике»<sup>1</sup>. В такую «культуру» политической коррупции органично вписываются представление о коррупции как неофициальном средстве дерегулирования — «смазке» для сокращения бюрократических барьеров<sup>2</sup> и концепция «благотворной коррупции»<sup>3</sup>. Подобные подходы продолжают предлагаться до сих пор, несмотря на то, что уже доказана неэффективность коррупции как «смазки» для ускорения предпринимательской деятельности<sup>4</sup>, и, как показывает мировая практика, по политическим, экономическим,

<sup>1</sup> Гевелинг Л.В. Клептократия. С. 77.

<sup>2</sup> См: *Leff Nathaniel H.* Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, November 1964. P. 8—14, *Huntington Samuel P.* Modernization and Corruption. *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Conn: Yale University Press, 1968. P. 59—71 и др.

<sup>3</sup> Гевелинг Л.В. Клептократия. С. 41—44.

<sup>4</sup> *Kaufmann D., Shang-Jin Wei* Does „Grease Money“ Speed Up the Wheels of Commerce? World Bank, Policy Research Working Paper № 2254, December 1999.

социальным, культурным и иным проявлениям и последствиям коррупции никак не может быть «благотворной» и представляет собой исключительно негативное явление.

## **Институциональный механизм коррупции**

Естественным атрибутом должностного положения в иерархии любой административно организованной структуры, необходимым для выполнения соответствующих должности функциональных обязанностей, являются властно-распорядительные полномочия и права по распределению и использованию определенного объема ресурсов структуры. Чем выше положение должностного лица в административной иерархии, тем большими властно-распорядительными полномочиями и правами это лицо обладает и тем большим объемом ресурсов может распоряжаться и использовать по своему усмотрению. Властно-распорядительные полномочия и права должностного лица, являющиеся его нормативно регламентированным управленческим инструментарием, и ресурсы структуры, находящиеся в его распоряжении, составляют управленческие средства, которые должностное лицо может и должно использовать для выполнения своих должностных обязанностей в обеспечение реализации функций и задач структуры.

В этом контексте сущность и институциональный механизм коррупции состоит в том, что должностное лицо административно организованной структуры, выходя за установленные пределы и нарушая нормативную регламентацию своих должностных полномочий и прав, неправомерно распределяет и использует ресурсы структуры не для реализации ее функций и задач, а в целях личной или групповой выгоды.

В сфере государственно-властного регулирования общественных отношений, в системе государственной власти и управления коррупция всегда проявляется и осуществляется в форме тех или иных злоупотреблений ресурсом государственной власти. *Злоупотребление ресурсом власти* — это неправомерное использование различных видов такого ресурса не по его прямому назначению, для отправления законодательно регламентированных государственно-властных полномочий и должностных обязанностей, необходимых для реализации функций государства и обеспечения целей общественного развития, а их использование для получения какого-либо неправомерного преимущества, личной или групповой как материальной, так и нематериальной выгоды. В аспекте политической коррупции — для захвата,

удержания и приватизации государственной власти единолично или группой лиц. В этом и состоит сущность и институциональный механизм коррупции в публичной сфере.

Для обозначения ресурса государственной власти при исследованиях проблемы коррупции используется термин «*административный ресурс*», который находит все более широкое распространение. При этом следует отметить, что первоначально этот термин был использован в другом смысле, а именно для обозначения поддержки органами государственной власти и государственными должностными лицами политических партий на выборах с целью оказать влияние на их результаты<sup>1</sup>.

Проявления коррупции зависят от того, какие виды административного ресурса были неправомерно использованы в коррупционном процессе. Классификация видов административного ресурса может проводиться по различным критериям в зависимости от конкретных задач исследования, от стадий политического или экономического процесса, от видов органов власти, которые его используют, и т.д. Так как злоупотребления административным ресурсом наиболее ярко и многогранно проявляются в политической сфере, то за основу предлагается взять классификацию видов административного ресурса, разработанную специалистами Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» в рамках проводимых этой организацией исследований проблемы злоупотребления административным ресурсом на выборах в России<sup>2</sup>.

В этой классификации выделяют следующие типы административного ресурса, ранжированные в соответствии с характером воздействий при их неправомерном использовании по шкале от «жестких» до «мягких» ресурсов.

*Силовой ресурс* – это правоохранительные и иные наделенные полномочиями принуждения органы, от таможенной службы до службы внешней разведки.

---

<sup>1</sup> Впервые термин был употреблен 9 августа 1995 г. Дмитрием Ольшанским, директором Центра стратегического анализа и прогноза. Перед выборами в Госдуму он представил журналистам рейтинг партий, в числе учитываемых параметров там упоминался «показатель административного ресурса». (Административный ресурс. Википедия – свободная энциклопедия. URL : <http://ru.wikipedia.org>).

<sup>2</sup> Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г. Итоговый доклад. Центр Антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р». – М. : ПравИздат, 2004. С. 22–24; *Панфилова Е.А., Швердяев С.Н.* Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М. : Де Ново, 2005. С. 9–15.

Злоупотребления силовым ресурсом, начиная с проведения специально инициированных проверок контролирующих и правоохранительных органов, могут осуществляться в целях запугивания, преследования, препятствования деятельности и даже ликвидации политических оппонентов и экономических конкурентов. Предельным случаем злоупотребления силовым ресурсом в политических целях может служить государственный военный переворот.

Силовой ресурс относится к категории самого «жесткого» административного ресурса, так как злоупотребления этим ресурсом носят характер наиболее грубых и прямых нарушений гражданских, политических, экономических и других прав и свобод человека и гражданина.

*Регуляторный ресурс* — это государственно-властные полномочия по принятию управленческих решений, регулирующих в режиме текущего времени экономические, социальные, политические и иные общественные порядки и отношения.

Злоупотребление регуляторным ресурсом может быть использовано для прямого или косвенного продвижения конкретных личных и групповых интересов в различных сферах жизнедеятельности общества и государства в обход правил и условий добросовестной и транспарентной конкуренции. Примерами злоупотреблений регуляторным ресурсом в сфере экономики может служить передача государственного или муниципального заказа аффилированным с должностными лицами коммерческим структурам, в том числе и непосредственно за «откат» (как в случае с передачей во Франции подряда на строительство и ремонт школ в регионе Иль-де-Франс пяти международным компаниям, которые в период 1991—1996 гг. выплатили «откат» в сумме 30 млн евро партиям, представленным в региональном совете<sup>1</sup>). В сфере политики — отказ в государственной регистрации или запрет политических партий в интересах и целях правящего политического режима (как в случае с Россией, где отказ в регистрации или перерегистрации после 2004 г. получили все неудобные по тем или иным причинам правящему режиму партии<sup>2</sup>, или как в случае с Турцией, где за последние 50 лет различные партии запрещались 24 раза и в 23 случаях Европейский суд по правам человека признавал запреты противоречащими Европейской конвенции о правах человека<sup>3</sup>) либо снятие избирательными комиссиями с выборов оппозиционных партий и кандидатов, что практикуется во многих переходных государствах.

<sup>1</sup> Global Corruption Report 2006. Transparency International, 2006. P. 158—159. URL : [http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2006](http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2006).

<sup>2</sup> Нисневич Ю.А. Вертикаль никуда. 2010. С. 34.

<sup>3</sup> Пумпянский А. Через санкции — к звездам // Новая газета. 2009. 22 июля.

Особо значимую роль в аспекте роста распространения коррупции в системе государственной власти и управления играют злоупотребления регуляторным ресурсом в сфере кадрового обеспечения этой системы. Такие злоупотребления состоят в назначении на должности и продвижении по службе в органах власти, государственных и муниципальных предприятиях и учреждениях не по принципам приоритета профессиональных качеств и политической нейтральности государственных служащих, а по принципу протекционизма — nepoтизма (кумовства), землячества, национальной и социальной близости, приоритета образовательных и производственных связей, но в первую очередь личной преданности или принадлежности к определенной политической партии или политико-экономической группировке, в том числе и за материальное вознаграждение. Таким образом, в системе государственной власти и управления создается постоянно расширяющаяся коррупционная среда, основанная на круговой поруче.

Высокий уровень «жесткости» регуляторного ресурса определяется тем, что злоупотребления этим ресурсом непосредственно и в жесткой форме препятствуют свободе и конкуренции в политической, экономической, социальной и других сферах деятельности граждан и организаций.

*Законодательный ресурс* — это права и полномочия по формированию национального законодательства. Приоритет в использовании этого ресурса принадлежит политическим силам и группам, обладающим контролем над парламентом страны и региональными законодательными органами.

Злоупотребление законодательным ресурсом состоит в первую очередь в законодательном обеспечении захвата, удержания и приватизации власти правящими политико-экономическими группировками и в его использовании для закрепления на законодательном уровне в качестве приоритетов деятельности государственной власти вместо интересов и целей общественного развития корпоративных интересов этих группировок.

Специфическая особенность данного ресурса состоит в том, что его использование правящими политическими силами с целью принятия законов, закрепляющих на уровне национального законодательства их политические, экономические и иные интересы и цели, с формальной точки зрения является естественным для законодательного процесса.

Но здесь необходимо отметить следующее принципиально важное и значимое обстоятельство<sup>1</sup>. В случае если цель изменения законода-

---

<sup>1</sup> Панфилова Е.А., Шеввердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. С. 12.



тельства доминирующей политической силой в рамках нормального законодательного процесса состоит в укреплении системы злоупотребления административным ресурсом, в подавлении политической, экономической и информационной конкуренции, то это является злоупотреблением законодательным ресурсом не с точки зрения нарушения формальной процедуры законодательной деятельности, а с точки зрения содержания законодательных установлений.

Подобные законодательные установления должны оцениваться на предмет их противоречия конституционным нормам и при наличии таких противоречий объявляться неконституционными и недействующими. В противном случае следствием злоупотреблений законодательным ресурсом становится формально законная, но по существу антиконституционная деятельность правящих политико-экономических группировок, включая злоупотребления различными видами административного ресурса, осуществляемые в рамках неправовых законов.

*Институциональный ресурс* — это материальные и кадровые ресурсы, доступ к которым связан с исполнением государственной должности.

Материальные государственные ресурсы включают широкий круг средств: от административных зданий и служебных помещений, офисного оборудования и других элементов инфраструктуры до транспортных средств. Злоупотребления этими ресурсами заключаются в их использовании для решения не государственных, а личных или групповых политических, в том числе электоральных, и экономических задач. Например, использование зданий и помещений органов власти, государственных и муниципальных учреждений и предприятий и их инфраструктуры (средства связи, компьютерная техника с доступом в Интернет, специализированные базы данных и т.п.) для размещения на льготных условиях аффилированных коммерческих структур или избирательных штабов правящей партии и ее кандидатов.

Злоупотребления кадровыми ресурсами состоят в использовании сотрудников органов власти, государственных и муниципальных предприятий и учреждений для деятельности как связанной, так и непосредственно не связанной с исполнением их должностных обязанностей и направленной не на выполнение задач этих организаций, а на продвижение личных или групповых политических и экономических интересов. Примером наиболее «жесткого» злоупотребления кадровым ресурсом может служить принуждение не только лично сотрудников органов власти, государственных и муниципальных предприятий и учреждений, но и членов их семей к голосованию на выборах за правящую партию и ее кандидатов.

*Финансовый ресурс* — это средства бюджетов центральной, региональной и местной власти и публичных внебюджетных фондов.

Злоупотребления финансовым ресурсом могут заключаться в неправомерном перераспределении этого ресурса в интересах правящих политико-экономических группировок и направлении бюджетных и внебюджетных средств на финансовую поддержку осуществляемых этими группировками политических и экономических проектов.

В качестве примеров злоупотреблений этим ресурсом можно привести: реализацию экономически необоснованных государственных проектов и программ в корпоративных и личных экономических и политических целях (как в случае с проектом создания телекоммуникационных аэростатов и Президентской программой поставки риса в 70—80-е гг. в Нигерии<sup>1</sup>); избирательное оказание финансовой помощи аффилированным с властью коммерческим структурам за счет бюджетных средств, в частности под лозунгами о защите и поддержке отечественных производителей (как в случае с государственной поддержкой в 2008—2009 гг. российской автомобилестроительной компании ОАО «АвтоВАЗ»<sup>2</sup>); подкуп избирателей за счет средств внебюджетных фондов и внеплановые социальные выплаты за счет бюджетных средств с агитационными целями (повышение заработной платы в бюджетных организациях, повышение пенсий и пособий, установление скидок на коммунальные и транспортные услуги и др.) (как в случае с использованием в Перу национальной программы продовольственной помощи для подкупа избирателей с целью переизбрания президента А. Фухимори в 2000 г.<sup>3</sup>).

*Медийный ресурс* — это средства массового распространения информации и массовых коммуникаций (массмедиа) или, в российской интерпретации, средства массовой информации (СМИ), находящиеся в собственности или под контролем государства. Не во всех странах мира государственная власть обладает таким ресурсом. Например, такой вид административного ресурса практически отсутствует в США, ФРГ и ряде других стран, хотя попытки оказывать влияние на СМИ со стороны власти отмечаются и в этих странах.

Злоупотребления медийным ресурсом направлены на информационное манипулирование общественным мнением в тех или иных

<sup>1</sup> Гевелинг Л.В. Клептократия. С. 54.

<sup>2</sup> Гурьев С., Цывинский О. Ratio ecomonica: Банкротить «АвтоВАЗ» // Ведомости. 2009. 7 июля.

<sup>3</sup> Global Corruption Report 2004. Transparency International, 2004. P. 77. URL : [http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2004](http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2004).

корпоративных или личных политических, экономических и социальных целях.

Характерным примером злоупотребления этим ресурсом может служить его использование для внедрения в массовое сознание виртуальной картины экономических, политических, социальных и иных событий и процессов, происходящих в стране и мире, с целью агитационно-пропагандистской поддержки правящего режима, а также для обеспечения доминирования в информационном пространстве одного политического деятеля или одной правящей партии с целью информационного подавления политической конкуренции.

На современном этапе постиндустриального развития, на котором в социальном регулировании в тесном переплетении с другими типами власти (административной, политической, экономической) происходит выход на первый план власти информационной<sup>1</sup>, злоупотребление медийным ресурсом для манипулирования массовым сознанием стало одним из самых применяемых и действенных средств политической коррупции.

*Статусный ресурс* — это статус должностного положения в системе государственной власти и управления.

Статусный ресурс может правомерно использоваться для повышения авторитета государственной власти, развития ее партнерских отношений и взаимодействий с гражданами, их общественными объединениями и частным сектором экономики, а неправомерно — для извлечения личной и групповой материальной или политической выгоды.

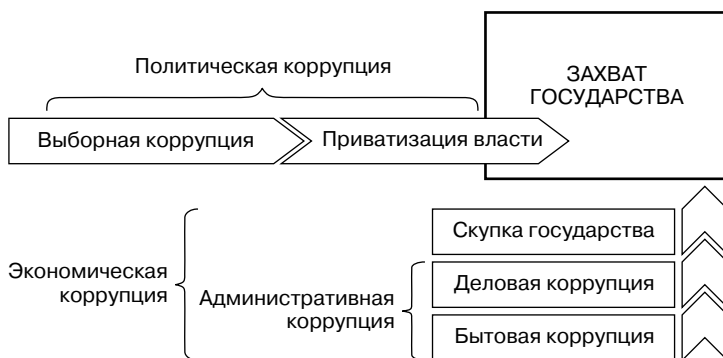
В качестве примеров злоупотребления статусным ресурсом можно привести следующее. Использование статуса сотрудника надзорных и правоохранительных органов для взимания дани (рэкета) с мелкого бизнеса (магазины, кафе, предприятия бытового обслуживания и т.д.), что распространено во многих государствах и относится к проявлениям бытовой коррупции. Использование тем или иным образом, в частности совместно со злоупотреблением медийным ресурсом, статуса политического должностного лица государства с целью привлечения голосов избирателей в поддержку правящей партии или кандидата правящего режима на выборах. Так, в России статус политических должностных лиц (президента, федерального министра, губернатора, мэра) используется на парламентских выборах для организации системы так называемых «паровозов», когда такие популярные долж-

<sup>1</sup> Комаровский В.С., Анохин М.Г. Технология лоббистской деятельности // Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Ростов н/Д., 1999. С. 195.

ностные лица ставятся во главе партийных избирательных списков, а затем отказываются от депутатских мандатов в пользу других, неизвестных избирателям кандидатов из возглавляемых ими списков. Именно таким образом было перераспределено более 25% мандатов депутатов Государственной Думы на выборах 2007 г.<sup>1</sup> Формально это не является нарушением российского избирательного законодательства, но очевидно представляет собой циничное введение в заблуждение избирателей.

## Захват государства как проявление системной коррупции

Высшей формой проявления коррупции, вершиной в иерархической системе форм политической и экономической коррупции, схематично изображенной на рис. 2.2, является захват государства.



**Рис. 2.2**

Захват государства представляет собой такое проявление коррупции, при котором государственная власть приватизируется правящими политико-экономическими группировками и все властно-принудительные полномочия и виды административного ресурса государственной власти направляются на захват природных ресурсов и земли, основных потоков финансовых средств, государственной и частной собственности и имущества, самых прибыльных экономических агентов как в государственном, так и в частном секторе, а так-

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Вертикаль никуда. С. 92.

же наиболее влиятельных средств массового распространения информации для их использования в целях материального обогащения членов правящих группировок. При этом в захваченном государстве политическая и экономическая коррупция приобретает системный характер и становится основой функционирования такого государства, вытесняя добросовестную и транспарентную конкуренцию и способствуя образованию монополий, подчиненных правящим группировкам, в политической, экономической, информационной и иных сферах жизнедеятельности общества и государства.

Политики, пришедшие во власть с целью ее приватизации и последующего захвата государства, всегда начинают свою деятельность со злоупотреблений регуляторным ресурсом в сфере кадрового обеспечения государственной власти и законодательным ресурсом. И это не зависит от того, каким образом произошло первоначальное вхождение в систему государственной власти и управления.

Первоначальное внедрение в систему государственной власти и управления может произойти в результате процесса, отправной точкой которого служит скупка государства. В ходе такого процесса представители скупающих государство экономических агентов, и в первую очередь финансово-промышленных групп и корпораций олигархического типа, начинают сами интегрироваться в систему государственной власти и управления, занимают публичные как выборные, так и назначаемые государственные должности. При этом происходит прямое проникновение бизнеса во власть, их слияние в сиамских близнецов, совмещаются политические и бизнес-элиты и таким образом формируются властвующие политико-экономические группировки. Примером подобного процесса может служить внедрение крупных бизнесменов в структуры законодательной и исполнительной власти Нигерии, которое началось в первой половине 60-х гг. XX в. после провозглашения независимости страны и продолжилось как минимум до начала Четвертой республики в конце века<sup>1</sup>.

Приход во власть с целью захвата государства может происходить также в результате силовых действий, как, например, в случае прихода во власть генерала М. Сухарто в 1965 г. в Индонезии после неудавшейся попытки коммунистического переворота; или захвата исполнительной и законодательной власти президентом А. Фухимори в 1992 г. в Перу в результате организованного им «самопереворота». И даже в результате относительно свободных и конкурентных выборов, как в случаях с выборами президентов: в Белоруссии А. Лука-

<sup>1</sup> Гевелинг Л.В. Клептократия. С. 132–138.

шенко в 1994 г., в Венесуэле У. Чавеса в 1998 г. и в России В. Путина в 2000 г.<sup>1</sup>

Решение кадровых вопросов в целях захвата государства начинается с того, что представители вошедших тем или иным способом во власть сил, назначенцы поддерживающих эти силы финансово-промышленных групп и корпораций (в том числе и в качестве платы за такую поддержку) и другие присягнувшие на лояльность кадры назначаются не только на высшие политические должности государства, что вполне правомерно и политически обоснованно, если вхождение во власть состоялось в результате свободных и честных выборов, но и вопреки принципу политической нейтральности государственного аппарата, судебной системы, правоохранительной системы и вооруженных сил на все административно значимые должности в этих структурах. Это делается для того, чтобы взять всю систему государственной власти и управления под свой тотальный контроль. Аналогичным образом осуществляются назначения и в руководящие органы как государственных и находящихся под контролем государства корпораций, компаний и банков с целью взять под контроль финансовые потоки, так и в СМИ с целью взять под контроль информационное пространство страны.

Параллельно, посредством злоупотреблений законодательным ресурсом, начинается с ускорением раскручиваться маховик политической коррупции. Законодательство «совершенствуется» с целью ограничения политической конкуренции, возможностей для легальной деятельности оппозиции (вплоть до ее полного устранения) и создания условий для доминирования правящих сил и групп в поле политики, прежде всего в последующих избирательных циклах.

При этом постоянно нарастающая политическая коррупция не только сама начинает разъедать изнутри систему государственной власти и управления, обрекая ее на деградацию и саморазрушение, но и создает питательную почву для распространения в государственно-бюрократической среде всех видов экономической коррупции, для захвата государства правящими политико-экономическими группировками. Это происходит вследствие того, что политический и государственный деятель, захвативший и удерживающий власть посредством политической коррупции, теряет иммунитет ко всем видам коррупции, к коррупции как таковой.

В процессе и по окончании приватизации государственной власти, которая осуществляется в течение, как правило, одного-двух изби-

---

<sup>1</sup> Википедия — свободная энциклопедия. URL : <http://ru.wikipedia.org>, <http://en.wikipedia.org/wiki>.

рательных циклов, и создания «стабильной» политической системы правящие политико-экономические группировки практически бесконтрольно злоупотребляют прежде всего законодательным и регуляторным ресурсами для перераспределения природных ресурсов и земли, финансовых средств, государственной собственности и имущества в своих корыстных интересах и целях для захвата, в том числе и с использованием силового и статусного ресурсов, наиболее прибыльных частных корпораций, компаний и банков, а также способных приносить значительную прибыль структур в сфере досуга, образования, науки и культуры. И при этом посредством злоупотреблений медийным ресурсом осуществляется систематическое информационное манипулирование массовым сознанием и его агитационно-пропагандистское зомбирование для мобилизации общества на поддержку правящего режима.

В государстве формируется авторитарно-клеточный правящий режим, основой жизнедеятельности которого и осуществляющих этот режим политико-экономических группировок становятся злоупотребления всеми видами административного ресурса государственной власти, политическая и экономическая коррупция.

# ГЛАВА 2.3

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ МЕР ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

Международные принципы и стандарты антикоррупционных мер установлены Конвенцией ООН против коррупции, которая была принята резолюцией № A/RES/58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 г., вступила в силу 14 декабря 2005 г. и участниками которой по состоянию на 1 января 2011 г. являются 148 государств — членов ООН<sup>1</sup>. Перечень государств — членов ООН, не участвующих в настоящее время в Конвенции, приведен в Приложении 2.1.

Конвенция определяет основы антикоррупционной политики и меры по предупреждению коррупции, стандарты правоохранительной деятельности, технической помощи, подготовки кадров и обмена информацией в сфере борьбы с коррупцией, принципы международного сотрудничества в этой сфере, включая выдачу подозреваемых и осужденных лиц, взаимную правовую помощь государств-участников и сотрудничество между их правоохранительными органами, а также меры по возвращению активов и имущества.

### **Основы политики предупреждения и противодействия коррупции**

В соответствии с Конвенцией (ст. 2) основным объектом применения антикоррупционных мер является «публичное должностное лицо», что «может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу». И в первую очередь «любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства-участника на по-

---

<sup>1</sup> Конвенция ООН против коррупции. URL : [http://www.un.org/russian/documents/instruments/docs\\_ru.asp?year=2000](http://www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp?year=2000).



стоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица».

При этом принципиальное значение имеет следующее обстоятельство. Законодательную, нормативно-правовую и организационно-исполнительную реализацию антикоррупционных мер должны осуществлять избираемые и назначаемые должностные лица государства, которые сами являются первоочередными объектами таких мер. Именно поэтому одним из важнейших факторов, способных побудить действующих руководителей государства к проведению необходимых мероприятий, является политическая конкуренция, при отсутствии которой реальная, а не имитационная реализация всего комплекса системных мер против коррупции представляется практически неосуществимой.

Единственным и уникальным в современной мировой практике исключением, только подтверждающим это правило, служит Сингапур. В данном случае можно говорить об особой «сингапурской модели» борьбы с коррупцией, заслуга в успешной реализации которой принадлежит лично бессменному с 1959 по 2004 г. премьер-министру Сингапура Ли Куан Ю — политику и гражданину, пример которого подтверждает значение роли личности в истории этого островного города-государства и может служить еще одним наглядным опровержением уже упоминавшейся ранее максимы лорда Актона о развращающем влиянии власти<sup>1</sup>.

Определяя основы политики предупреждения и противодействия коррупции, Конвенция (ст. 5) предписывает государствам-участникам разрабатывать и проводить «эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности». А в качестве практической меры «периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней».

Конвенция в явном виде исходит из того, что в осуществлении мер по предупреждению и противодействию коррупции должна участвовать не только публичная (государственная) власть, но и общество, что подавление коррупции в государстве невозможно без непосред-

---

<sup>1</sup> Подробнее о Ли Куан Ю и реализованной им в Сингапуре системе мероприятий по борьбе с коррупцией см.: Сингапур: «дракон» коррупции повержен. URL : [hakira.info/history.shtml](http://hakira.info/history.shtml).

ственного участия в этом процессе самих граждан. Поэтому, в развитие положения ст. 5 об участии общества в противодействии коррупции, ст. 13 предписывает государствам-участникам «принимать надлежащие меры для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней», и прежде всего меры, направленные на «усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений».

Для того чтобы граждане могли практически участвовать в борьбе с коррупцией, они должны иметь возможность создавать автономные от государства объединения, включая политические, и посредством таких объединений и в личном качестве реально влиять на управление делами государства путем формирования, постоянных взаимодействий и контроля деятельности публичной власти и ее органов, т.е. должны реально обладать и пользоваться всеми гражданскими и политическими правами.

При этом необходимо отметить, что только ответственная гражданская позиция и активность самих граждан могут быть той движущей силой, которая способна обеспечить систематический контроль деятельности публичной власти и ее органов со стороны общества. Ответственные и активные граждане и их автономные объединения даже в условиях, когда публичная власть в большей мере имитирует, чем действительно способствует общественному контролю своей деятельности, могут реализовать если и не в полном объеме, то хотя бы отдельные элементы такого механизма противодействия коррупции и иным злоупотреблениям в системе публичной власти. И таким образом граждане могут оказывать опережающее антикоррупционное давление на публичную власть.

В статье 5 также указано, что политика противодействия коррупции, для того чтобы быть эффективной, призвана отражать принципы правопорядка. В современном правовом государстве правопорядок основан на признании, соблюдении и защите всех прав и свобод человека и гражданина, которые являются непосредственно действующими, определяют смысл и содержание деятельности всех ветвей и органов публичной власти и обеспечиваются правосудием. При ином смысле и содержании деятельности органов публичной власти, призванных обеспечивать правопорядок в государстве, и в первую очередь судебных органов, эти органы не способны реально противодействовать коррупции, без чего никакая политика противодействия коррупции не может быть практически реализована. И при этом сами

органы обеспечения правопорядка могут оказаться в значительной степени пораженными коррупцией.

Предписанная ст. 5 проверка и оценка правовых документов и прежде всего законов, а также подзаконных нормативных правовых актов на коррупциогенность как способность правовых норм устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия<sup>1</sup>, должна осуществляться уже на этапе рассмотрения проектов таких актов.

Для обеспечения объективности и достоверности антикоррупционной экспертизы целесообразно, чтобы такая экспертиза проводилась как государственными структурами, так и автономными общественными организациями по нормативным методикам, утвержденным парламентом<sup>2</sup>. При этом общественную экспертизу, способствующую привлечению к антикоррупционной деятельности широкого круга профессионально подготовленных специалистов и профильных организаций частного сектора, не следует рассматривать как альтернативу официальной экспертизе.

Постоянная защищенность процесса антикоррупционной экспертизы от ненадлежащего влияния прежде всего действующей власти и контроль практической реализации ее результатов может обеспечиваться механизмом политической конкуренции и непосредственно парламентской оппозицией, выступающей в роли «политического санитара» в сфере управления делами государства. В отсутствие политической конкуренции объективная и действенная проверка актов действующей власти на коррупциогенность представляется маловероятной.

В институциональном аспекте, исходя из принципа децентрализации публичной власти, Конвенция предписывает создание органа или органов, осуществляющих предупреждение коррупции (ст. 6), а также органа или органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранных мер (ст. 36). Таким органам и лицам государство должно обеспечивать «необходимую самостоятельность с тем, чтобы такой орган или органы или лица могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо

---

<sup>1</sup> Головицкий К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства. М. : Фонд ИНДЕМ, 2004. С. 4.

<sup>2</sup> О методиках диагностики правовых актов на коррупциогенность см.: Головицкий К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства; Краснов М.А., Таланина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2; и др.

ненадлежащего влияния» и «необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, которая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций».

Современная политическая практика показывает, что для того чтобы реально оградить тот или иной орган или должностное лицо публичной власти от «ненадлежащего влияния», принципиально необходим внешний по отношению к системе действующей публичной власти контроль его деятельности, а именно контроль со стороны граждан и их автономных объединений (гражданский контроль) и контроль со стороны политической оппозиции (политический контроль). А для того чтобы обеспечить органы предупреждения и противодействия коррупции высокопрофессиональными кадрами, необходимо проводить конкурентный подбор и расстановку кадров на конкурсной основе.

## **Практические меры по предупреждению и противодействию коррупции**

В качестве практических мер по предупреждению и противодействию коррупции Конвенция определяет, во-первых, организацию кадрового обеспечения публичного сектора (ст. 7) путем создания, поддержки и укрепления таких систем приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и других неизбираемых публичных должностных лиц, которые:

- основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;
- включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации таких кадров;
- способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов;
- способствуют подготовке и переподготовке кадров, удовлетворяющих требованиям правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций с учетом рисков, сопряженных с коррупцией.

В основе такой организации кадрового обеспечения публичной власти лежит профессиональная конкуренция, реализуемая прежде

всего в форме назначения на должность по результатам открытого и публичного конкурса, проводимого на базе квалификационного отбора претендентов.

Применительно к избираемым публичным должностным лицам в ст. 7 предлагается принятие законодательных и административных мер, которые устанавливают критерии к кандидатам и выборам на публичные должности и усиливают прозрачность в финансировании кандидатов на такие должности и политических партий. Таким образом, Конвенция определяет в качестве практической меры противодействия и подавления коррупции усиление добросовестности и прозрачности политической конкуренции на выборах в органы публичной власти, в том числе и прозрачности финансирования политических партий.

Практические рекомендации по обеспечению добросовестности и прозрачности избирательного процесса в контексте борьбы с коррупцией изложены в брошюре «Как бороться с коррупцией»<sup>1</sup>, опубликованной Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Проблема финансирования политических партий, и не только на выборах, но и в периоды между выборами, имеет два ключевых аспекта, обусловленных теми источниками финансирования, которые в настоящее время служат для партий основными и влекут за собой определенные трансформации статуса партии как политического института<sup>2</sup>.

Первый из таких источников — это государственное финансирование. Такое финансирование, как и другие формы государственной помощи политическим партиям, усиливает влияние государства на деятельность партий и влечет за собой утрату ими статуса автономной общественной организации, а следовательно, и структуры гражданского общества.

Второй источник — это частное финансирование. Здесь проблема со статусом партии как структуры, представляющей и отстаивающей интересы определенных социальных слоев, возникает в том случае, когда финансирование осуществляется не из множества источников личных и корпоративных пожертвований, а преобладающими спонсорами выступают крупные промышленные и финансовые корпо-

---

<sup>1</sup> Как бороться с коррупцией. Управление экономической и природоохранной деятельностью ОБСЕ, 2004. С. 17–22. URL : [http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568\\_67\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568_67_ru.pdf).

<sup>2</sup> Полунина Г. Финансирование политических партий // Обозреватель — Observer. 2004. № 4. URL : [http://www.rau.su/observer/N4\\_2004/4\\_12.htm](http://www.rau.su/observer/N4_2004/4_12.htm).

рации. В этом случае возникает почва для коррупционных отношений, которые могут выражаться в предоставлении в качестве платы за спонсорскую помощь ставленникам корпораций государственных должностей, включая депутатские мандаты. Или в форме «торговли влиянием», когда «политики и высокопоставленные чиновники могут в обмен на тайное финансирование своей политической деятельности „продавать“ свое влияние, тем самым деформируя надлежащее функционирование демократической системы, нарушая принцип равенства и выхолащивая принципы, лежащие в основе системы заслуг»<sup>1</sup>.

Учитывая особое значение проблемы финансирования политических партий в борьбе с коррупцией, Комитет министров Совета Европы в 2003 г. принял рекомендации по единым правилам против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний<sup>2</sup>.

В статье 7 также предлагается создавать, поддерживать и укреплять такие системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов. В развитие этого положения в практическую плоскость в ст. 8 предлагается устанавливать меры и системы, способствующие тому, чтобы публичные должностные лица сообщали о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций, и обязывающие этих лиц представлять декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов.

Коллизия или конфликт интересов в общем случае — это ситуация, когда одно лицо или компания выступают одновременно в двух ипостасях, конкурирующих между собой<sup>3</sup>. Такая ситуация в отношении должностных лиц публичной власти представляет собой настолько значительную потенциальную опасность возникновения коррупции, что во многих государствах она регулируется не только на законодательном уровне, как, например, в России или Хорватии, в которой даже принят специальный закон о предотвращении конф-

<sup>1</sup> Как бороться с коррупцией. С. 24.

<sup>2</sup> Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Приняты Комитетом министров Совета Европы 8 апреля 2003 г. // Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов : сб. документов / сост. В.С. Овчинский. М. : ИНФРА-М, 2010. С. 357–360.

<sup>3</sup> Конфликт интересов. Словарь бизнес-терминов. Словари и энциклопедии на Академике, <http://dic.academic.ru>. URL : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/business/6522>.

ликта интересов<sup>1</sup>, но и на конституционном уровне, как, например, в Таиланде<sup>2</sup>.

В российском законодательстве конфликт интересов в системе публичной власти определяется как «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства». И при этом «под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц»<sup>3</sup>.

Очевидно, что нельзя полностью избежать ситуаций, когда возникают конфликты интересов, когда личные интересы публичных должностных лиц могут вступить в те или иные противоречия с решениями и действиями, которые они должны предпринять во исполнение своих должностных обязанностей. Поэтому принципиально важно своевременно выявлять и устранять любые конфликты интересов до того, как они приведут к нанесению ущерба интересам граждан, общества и государства.

Важнейшей предпосылкой возникновения конфликта интересов в системе публичной власти служит протекционизм, включая поли-

---

<sup>1</sup> Act on preventing of the conflict of interest in exercise of public office. Официальный сайт Верховного Суда Республики Хорватия, [www.vsrh.hr](http://www.vsrh.hr). URL : [http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation\\_\\_Act-Preventing-Conflict-Interest-EPO.pdf](http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Act-Preventing-Conflict-Interest-EPO.pdf).

<sup>2</sup> Thailand Constitution 2007. Chapter XII Inspection of the Exercise of State Power. Asian Legal Information Institute, [www.asianlii.org](http://www.asianlii.org). URL : <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/>.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Ст. 10. Текущая редакция. Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82959;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=03621B05574190D2EF4B25C60BA302C5>.

тический, при назначении на должности или продвижении по службе, а также при осуществлении иных дискреционных полномочий, но особенно такая его форма, как nepoтизм. Поэтому принципы и механизмы кадрового обеспечения системы публичной власти должны купировать возможности проявления протекционизма в любой форме. Проблема конфликта интересов может возникать и тогда, когда публичное должностное лицо после ухода в отставку поступает на работу в частный сектор.

Для предотвращения конфликтов интересов и, как следствие, проявлений коррупции необходимо не только чтобы деятельность публичных должностных лиц основывалась на высоких моральных, нравственных и этических нормах и принципах, но и введение обязательных законодательных или регламентных норм, регулирующих их деятельность.

К таким нормам могут относиться: обязанность информировать вышестоящих руководителей или специальные уполномоченные на то органы о возникновении или возможности возникновения конфликта интересов; обязанность должностного лица, членов его семьи и ближайших родственников декларировать их финансовое и имущественное положение; временные и функциональные ограничения на работу в частном секторе после ухода в отставку.

Необходимо особо отметить, что декларирование публичными должностными лицами и их родственниками своего финансового и имущественного положения может не привести к желаемому результату, если такие декларации не будут подвергнуты проверке на достоверность специально уполномоченными органами публичной власти, обладающими для этого всеми необходимыми правами, полномочиями и ресурсами, и не будут официально опубликованы для возможности ознакомления с ними общественности и проверки «третьей стороной», естественно, в рамках права на частную жизнь. В мировой практике известны случаи, когда «политики учреждали орган, который лишь получает декларации, но ни одна из них не попадает в средства массовой информации и не становится достоянием общественности, и, более того, у этого органа нет ни полномочий, ни ресурсов для проверки точности деклараций»<sup>1</sup>.

Во-первых, Конвенция (ст. 8) предлагает государствам-участникам поощрять неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц и применять кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения этими лицами публичных функций с одновременным установлением дисци-

<sup>1</sup> Как бороться с коррупцией. С. 43.



плинарных и других мер ответственности за нарушения таких кодексов или стандартов.

Примером таких стандартов может служить введенный в действие в 1994 г. в Великобритании кодекс поведения для публичных должностных лиц «Семь принципов публичной жизни», разработанный под руководством лорда Нолана независимым консультативным органом при правительстве — Комитетом по стандартам в публичной жизни<sup>1</sup>. Этот кодекс включает семь принципов, которые «могут использоваться в универсальном плане независимо от различий политического, исторического и культурного характера»<sup>2</sup>, следующего содержания:

*Самоотверженность* — государственные служащие должны принимать решения только с учетом интересов всего общества. Они не должны принимать решения для того, чтобы получить финансовые или материальные блага для самих себя, своих семей или своих друзей.

*Неподкупность* — государственные служащие не должны ставить себя в положение, когда они берут на себя финансовые или иные обязательства перед внешними лицами и организациями, которые могут повлиять на исполнение ими их официальных обязанностей.

*Объективность* — при выполнении государственных функций, включая назначения на государственные должности, распределение контрактов или представление к наградам или материальным поощрениям, государственные служащие должны делать выбор на основе реальных достоинств.

*Отчетность* — государственные служащие подотчетны за свои решения и действия перед обществом и должны соглашаться на любую проверку, которая соответствует занимаемой ими должности.

*Открытость* — государственные служащие должны проявлять максимальную открытость всех решений и действий, которые они предпринимают. Они должны приводить обоснования для их решений и ограничивать информацию только тогда, когда этого требуют более широкие общественные интересы.

*Честность* — государственные служащие обязаны объявлять любые частные интересы, относящиеся к их государственным обязанностям, и предпринимать шаги для разрешения любых возникающих конфликтов таким образом, чтобы отстаивать общественные интересы.

---

<sup>1</sup> The seven principles of public life. The Committee on Standards in Public Life, 1994. URL : <http://www.public-standards.gov.uk>

<sup>2</sup> Как бороться с коррупцией. С. 6.

*Руководство* — государственные служащие должны содействовать развитию и поддержанию этих принципов посредством методов руководства и личного примера.

Во-вторых, Конвенция (ст. 9) в качестве практических мер по предупреждению и противодействию коррупции определяет создание систем закупок в публичном секторе, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, в том числе и с точки зрения предупреждения коррупции. А также системы мер по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами, включая меры по предотвращению фальсификации документации, касающейся публичных расходов и доходов.

Сфера закупок в публичном секторе, распределение государственных заказов и контрактов на товары и услуги является одной из основных «питательных сред» для распространения коррупции в системе отношений государства с частным сектором. В связи с этим американский специалист по борьбе с коррупцией Сьюзан Роуз-Аккерман отмечает: «Незаконное вознаграждение за возможность получить крупный контракт и концессию, как правило, является прерогативой крупного бизнеса и высокопоставленных чиновников. Самые одиозные дела связаны с колоссальными финансовыми расходами и серьезно подрывают как государственный бюджет, так и перспективы экономического развития всей страны. <...> В сфере государственного распределения товаров и услуг часто возникают коррупционные скандалы: ведь с помощью взяток можно не только получить контракт, но и определить объем и номенклатуру государственных закупок»<sup>1</sup>. В данном случае непосредственно государство выступает в роли заказчика и потребителя и должно способствовать и быть объективно заинтересовано в высоком уровне конкуренции между производителями и поставщиками необходимых ему товаров и услуг.

В-третьих, Конвенция (ст. 10) предписывает обеспечение публичной отчетности путем применения мер для усиления прозрачности в деятельности публичной администрации государства, в том числе применительно к ее организации, функционированию и процессам принятия решений, которые могут включать:

- принятие процедур или правил, позволяющих населению получать информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных

<sup>1</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. С. 32, 77.

данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения;

- упрощение административных процедур для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения;
- опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации.

Публичность и прозрачность для общества деятельности всей системы публичной власти наряду с политической конкуренцией представляет собой ключевой фактор в противодействии и подавлении коррупции, в практической результативности применения мер против коррупции. Однако для обеспечения публичности и прозрачности деятельности системы публичной власти недостаточно только предоставления ее официальной отчетности, на характер и содержание которой всегда будут оказывать влияние интересы и цели самой власти. Поэтому Конвенция (ст. 13) определяет и такие меры, как «обеспечение для населения эффективного доступа к информации» и «уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции». Эти меры могут быть реализованы только в условиях соблюдения и защиты государством в целом права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, и в первую очередь в сфере массового информирования на конкурентной основе.

Коррупция, подобно терроризму, питается за счет недостатка надежной информации и, как отметил лауреат Нобелевской премии 1987 г. Оскар Ариас Санчес: «Мы не должны отчаиваться из-за неспособности остановить раковую опухоль коррупции. Хотя мы много говорим о глобализации коррупции, мы также должны приветствовать глобальный прилив общественных требований хорошего управления. Сегодня национальные лидеры начинают принимать утверждение о том, что коррупцию надо обсуждать на внутренней и международной арене. Однако нашим самым важным оружием в борьбе с коррупцией будет растущее число демократий и, следовательно, свободной прессы во всем мире. Без свободы задавать вопросы или производить перемены люди не имеют полномочий, а скорее попадают в некую систему поверхностной демократии. Одной из наиболее важных свобод в демократии является свобода прессы. Когда голос одного мужчины или одной женщины подавляется, возникает опасность того, что все голоса будут вынуждены замолчать.

Когда скрывается суть, даже малая толика истины, может родиться огромная ложь»<sup>1</sup>.

В-четвертых, Конвенция (ст. 12) определяет, что предупреждение коррупции в частном секторе должно осуществляться за счет установления эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение мер по предупреждению коррупции, а также применения таких мер, как:

- содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и частными организациями;
- содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе частных организаций, поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством;
- содействие прозрачности в деятельности частных организаций;
- предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций;
- предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений в отношении профессиональной деятельности и работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию;
- обеспечение частных организаций достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля, а также надлежащих процедур аудита и сертификации их счетов и финансовых ведомостей;
- отказ в освобождении от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки, и других расходов, понесенных в целях содействия коррупционным деяниям.

Особо следует отметить, что прозрачность и подотчетность в деятельности частных структур не менее важна, чем прозрачность и подотчетность органов и учреждений публичной власти.

Общество по праву ожидает большей отчетности всякий раз, когда частные организации осуществляют государственные функции или когда традиционная государственная функция переходит в частные руки. Нельзя позволить, чтобы частные агентства «затуманивали» свою публичную отчетность. Наоборот, граждане имеют право знать гораздо больше о государственно-частных предприятиях, чем о деятельности, которая ограничивается исключительно частным секто-

---

<sup>1</sup> Как бороться с коррупцией. С. 7.

ром. Ведь в конце концов в видах деятельности, финансируемых государством, речь идет о деньгах налогоплательщиков<sup>1</sup>.

Очевидно, что все перечисленные меры в отношении частного сектора направлены на содействие и поощрение добросовестной и профессиональной конкуренции и защиту такой конкуренции от возможных деформаций и подавления коррупцией.

В-пятых, Конвенция (ст. 14) устанавливает, что предупреждение отмывания денежных средств должно осуществляться путем: установления всеобъемлющего внутреннего режима регулирования и надзора в отношении банков и небанковских финансовых учреждений; осуществления сотрудничества и обмена информацией на национальном и международном уровне между административными, регулирующими, правоохранительными и другими органами, ведущими борьбу с отмыванием денежных средств; применения мер по выявлению и контролю трансграничных перемещений наличных денежных средств и оборотных инструментов, а также развития и поощрения глобального, регионального, субрегионального и двустороннего сотрудничества между судебными и правоохранительными органами и органами финансового регулирования в целях борьбы с отмыванием денежных средств.

В условиях экономической глобализации и мировых интеграционных процессов борьба с отмыванием денежных средств невозможна без постоянного сотрудничества и партнерских взаимодействий между всеми государствами и может стать не только возведенным их совместными усилиями непреодолимым препятствием для трансграничной коррупции, но и действенным механизмом борьбы с внутригосударственной коррупцией.

## **Правоохранительная деятельность по противодействию коррупции**

Решающую роль в борьбе с коррупцией призвана и должна выполнять судебная система. Безусловно признавая и учитывая этот факт, Конвенция (ст. 11) предписывает государствам-участникам применять меры «по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них». Аналогичные меры должны внедряться и применяться в органах прокуратуры в тех государствах, в которых эти органы

---

<sup>1</sup> Как бороться с коррупцией. С. 13.

не входят в состав судебной власти, но пользуются такой же независимостью, как и судебные органы.

Действительно, никакие меры против коррупции не могут быть эффективными и дать желаемый результат, если в государстве правосудие не осуществляется объективно и беспристрастно справедливым и независимым судом. Если не соблюдается принцип равноправия и состязательности сторон в процессе судебного разбирательства, судьи и суды подвержены внешним воздействиям и влиянию, прежде всего со стороны других органов публичной власти и их должностных лиц, принимают решения в угоду политической конъюнктуры, тем более, если судьи и суды сами поражены коррупцией.

Для защиты судебных и иных правоохранительных органов от внешних воздействий с целью воспрепятствования осуществлению правосудия Конвенция (ст. 25) предписывает признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния в ходе производства в связи с совершением преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией:

- применение физической силы, угроз или запугивания или обещание, предложение или предоставление неправомерного преимущества с целью склонения к даче ложных показаний или вмешательства в процесс дачи показаний или представления доказательств;
- применение физической силы, угроз или запугивания с целью вмешательства в выполнение должностных обязанностей должностным лицом судебных или правоохранительных органов.

Особое значение в Конвенции в аспекте правоохранительной деятельности придается расширению и усилению уголовного преследования лиц, причастных к коррупции, поэтому государствам — участникам Конвенции предписывается принять законодательные и другие меры с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых деяний:

- подкуп национальных публичных должностных лиц (ст. 15);
- подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (ст. 16);
- хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (ст. 17);
- злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 18);
- злоупотребление служебными полномочиями или служебным положением (ст. 19);
- незаконное обогащение (ст. 20);
- подкуп в частном секторе (ст. 21);

- хищение имущества в частном секторе лицом, которое руководит работой или работает в любом качестве в организации частного сектора (ст. 22);
- отмывание доходов от коррупционных преступлений (ст. 23);
- сокрытие или непрерывное удержание имущества, если соответствующему лицу известно, что такое имущество получено в результате совершения уголовно наказуемого коррупционного преступления (ст. 24);
- участие в качестве сообщника, пособника, подстрекателя или любом ином качестве в совершении уголовно наказуемого коррупционного преступления или покушение на совершение такого преступления (ст. 27).

В статье 18 злоупотребление влиянием в корыстных целях в системе публичной власти определяется как обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества с тем, чтобы это лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от публичного органа какого-либо неправомерного преимущества для первоначального инициатора таких действий или любого другого лица, а также вымогательство или принятие публичным должностным лицом какого-либо неправомерного преимущества для себя самого с той же целью.

В статье 19 злоупотребление служебными полномочиями или служебным положением определяется как совершение какого-либо действия или бездействия в нарушение законодательства публичным должностным лицом при выполнении своих функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или иного физического или юридического лица.

Здесь необходимо обратить внимание на тот существенный факт, что при определении этих уголовно наказуемых коррупционных преступлений в качестве их цели указывается «получение какого-либо неправомерного преимущества», т.е. не только материального, но любого иного преимущества. Из этого следует, что политическая коррупция в соответствии с приведенным ранее ее определением подпадает под категорию уголовно наказуемого деяния в форме злоупотребления влиянием в корыстных целях или злоупотребления служебными полномочиями или служебным положением и, следовательно, должна преследоваться правоохранительными органами как уголовное преступление и рассматриваться судом в рамках уголовного судопроизводства.

В статье 20 незаконное обогащение определяется как значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышаю-

щее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Эффективным инструментом для инициации правоохранительных органов на проведение расследований с целью выявления незаконного обогащения публичных должностных лиц может служить декларирование публичными лицами и их родственниками своего финансового и имущественного положения, но только в том случае, когда такое декларирование носит публичный характер и проводится официальная проверка деклараций компетентными органами публичной власти.

Представляется, что эффективной мерой противодействия распространению коррупции может и должно служить наряду с признанием коррупционных деяний уголовно наказуемыми преступлениями и признание уголовно наказуемыми преступлениями отмыкания и сокрытия доходов и имущества, полученных в результате совершения таких деяний, а также участия в коррупционных преступлениях и покушения на их совершение.

Значительное внимание уделено в Конвенции процессуальным и имущественным аспектам производства в связи с совершением уголовно наказуемых коррупционных преступлений.

В частности, ст. 29 предписывает устанавливать длительный срок давности для возбуждения производства в отношении коррупционных преступлений, а также и в тех случаях, когда лицо, подозреваемое в их совершении, уклоняется от правосудия.

Статья 30 указывает на необходимость установить «сбалансированность между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью, в случае необходимости, осуществлять эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебное решение».

Статья 31 предусматривает возможность замораживания, ареста и последующей конфискации доходов и имущества, полученных в результате коррупционного преступления или использовавшихся при его совершении.

Статья 32 устанавливает необходимость обеспечения эффективной защиты от вероятной мести или запугивания в отношении свидетелей и экспертов, которые дают показания в связи с коррупционными преступлениями, а ст. 33 — в отношении любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с такими преступлениями.

Принципиально важным представляется то, что ст. 34 устанавливает возможность рассматривать коррупцию в качестве фактора, имеющего значение для аннулирования или расторжения контрактов,



отзыва концессий и принятия других мер по исправлению ее последствий, а ст. 35 — право юридических и физических лиц, которые понесли ущерб в результате коррупционного деяния, на возбуждение производства в отношении лиц, несущих ответственность за этот ущерб, для получения компенсации.

Политико-правовой анализ международных принципов и стандартов мер против коррупции показывает, что такие меры могут быть эффективными и результативными только в условиях соблюдения и защиты государством прав и свобод его граждан, наличия политической и экономической конкуренции и возможностей свободного поиска, получения и распространения информации на конкурентной основе, прежде всего в сфере массового информирования. При этом практическая реализация мер против коррупции должна начинаться с предоставления прав и свобод гражданам и создания условий для реальной политической конкуренции и информационной свободы.

# ГЛАВА 2.4

## СВОБОДА И КОНКУРЕНЦИЯ ИЛИ КОРРУПЦИЯ: СОПОСТАВИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Но какая системная взаимосвязь и взаимовлияние существуют между конкуренцией и коррупцией, как зависит уровень коррупции в государстве от состояния прав и свобод его граждан, экономической, политической и информационной конкуренции? Адекватный и верифицируемый ответ на этот вопрос может быть получен методом сопоставительного анализа данных исследований международных и неправительственных организаций состояния коррупции, прав и свобод граждан, экономической, политической и информационной конкуренции в представительном числе государств. При этом для минимизации возможного влияния внешних факторов целесообразным представляется использовать при проведении такого анализа данные только для 192 суверенных государств — членов ООН, а также Тайваня.

### Исходные данные

Наиболее представительные и авторитетные исследования состояния коррупции в различных государствах ежегодно проводит организация «Трансперенси Интернешнл» (Transparency International). С 1995 года эта организация определяет такой показатель состояния коррупции, как индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index). Индекс восприятия коррупции (ИВК<sub>ТИ</sub>) отражает восприятие уровня коррупции аналитиками и предпринимателями, как проживающими в стране, так и зарубежными, и оценивается по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции). По результатам исследований, проводившихся с сентября 2009 г. по сентябрь 2010 г., ИВК<sub>ТИ</sub> был определен для 174 суверенных государств<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Corruption Perceptions Index 2010 Results. Transparency International, 2010. URL : [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results).

Оценку состояния коррупции в различных государствах предоставляет также Всемирный банк (The World Bank) по результатам проводимого с 1996 г. исследования качества государственного управления (Governance Matters). В этом исследовании определяется такой индикатор, как сдерживание коррупции (Control of Corruption), который характеризует воздействие на публичную власть незаконных частных выплат государственным должностным лицам, включая как низовые, так и верхушечные формы коррупции, и в том числе скупку государства в частных интересах. Индекс сдерживания коррупции (ИСК<sub>WB</sub>) оценивается по шкале от -2,5 (очень высокое воздействие коррупции) до 2,5 (воздействие коррупции практически отсутствует). В 2010 году были опубликованы данные по всем агрегированным показателям качества государственного управления для 213 государств и территорий, в том числе по индексу ИСК<sub>WB</sub>, для 191 суверенного государства за период 1996–2009 гг.<sup>1</sup>

При проведении сопоставительного анализа целесообразно использовать оба указанных индекса с целью внутренней (конвергентной) валидации<sup>2</sup> измерений состояния коррупции, что позволит повысить достоверность полученных результатов.

Оценочной характеристикой соблюдения и защиты экономических прав и состояния экономической конкуренции в государстве может служить индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom). Этот индекс определяют независимо друг от друга исследовательский фонд «Наследие» (The Heritage Foundation) совместно с газетой *The Wall Street Journal* и совместно две некоммерческие исследовательские организации – канадский Институт Фрейзера (The Fraser Institute) и американский Институт Катона (The Cato Institute).

Индекс экономической свободы фонда «Наследие» (ИЭС<sub>HF</sub>) определяется как совокупность показателей в десяти категориях: свобода предпринимательства; свобода торговли; налоговый режим; доля государства в экономике; свобода денежного обращения; инвестиционный климат; финансовое регулирование; защита прав собственности; свобода от коррупции; трудовые отношения<sup>3</sup>. Этот индекс оценивается по шкале от 100 (максимальная свобода) до 0 (свобода практически

<sup>1</sup> The Worldwide Governance Indicator (WGI) project. World Bank. URL : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

<sup>2</sup> Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования. М. : Весь Мир, 1997. С. 105.

<sup>3</sup> 2010 Index of Economic Freedom. Methodology for the 10 Economic Freedoms. The Heritage Foundation, 2010. URL : [http://www.heritage.org/index/PDF/2011/Index2011\\_Methodology.pdf](http://www.heritage.org/index/PDF/2011/Index2011_Methodology.pdf).

отсутствует). По результатам исследований, проводившихся с июля 2009 г. по июль 2010 г., ИЭС<sub>ФН</sub> был определен для 177 суверенных государств<sup>1</sup>.

Однако при исследовании взаимосвязи между коррупцией и экономической свободой и порождаемой ею конкуренцией использование ИЭС<sub>ФН</sub> представляется некорректным, так как этот индекс непосредственно учитывает влияние коррупции на экономическую деятельность. При его определении учитывается такой показатель, как свобода от коррупции в сфере экономики, который оценивается с использованием данных исследований индекса восприятия коррупции «Трансперенси Интернешнл». Поэтому индекс ИЭС<sub>ФН</sub> будет использоваться только для дополнительной информации и внутренней валидации измерений экономической свободы.

Индекс экономической свободы институтов Фрейзера и Катона (ИЭС<sub>FC</sub>) определяется как совокупность показателей в пяти категориях: доля государства в экономике; законодательная база и защита прав собственности; доступ к «надежным» деньгам; свобода внешней торговли; регулирование кредита, трудовых отношений и деятельности предприятий<sup>2</sup>. Этот индекс оценивается по шкале от 10 (максимальная свобода) до 0 (свобода практически отсутствует). В опубликованном в 2010 г. отчете приведены данные по ИЭС<sub>FC</sub> за 2008 г. для 140 суверенных государств<sup>3</sup>.

В качестве оценочной характеристики состояния политической свободы и порождаемой ею конкуренции может быть использован индекс политических прав (ИПП<sub>ФН</sub>), определяемый неправительственной организацией Freedom House для всех 193 суверенных государств в рамках реализуемой этой организацией с 1972 г. программы «Свобода в мире» (Freedom in the World). Этот индекс оценивается по шкале от 1 (максимальная свобода) до 7 (минимальная свобода). Данные по индексу ИПП<sub>ФН</sub> за 2010 г. приведены в отчете, опубликованном в январе 2011 г.<sup>4</sup>

Для оценки состояния свободы и порождаемой ею конкуренции в сфере массового информирования может быть использован ин-

<sup>1</sup> 2010 Index of Economic Freedom. Executive Highlights. The Heritage Foundation, 2010. URL : [http://www.heritage.org/index/PDF/2011/Index2011\\_ExecutiveHighlights.pdf](http://www.heritage.org/index/PDF/2011/Index2011_ExecutiveHighlights.pdf).

<sup>2</sup> Economic Freedom of the World: 2010 Annual Report. The Fraser Institute, 2010. URL : [http://www.freetheworld.com/2010/reports/world/EFW2010\\_BOOK.pdf](http://www.freetheworld.com/2010/reports/world/EFW2010_BOOK.pdf).

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Freedom in the World 2011: the Authoritarian Challenge to Democracy. Freedom House, 2011. URL : [http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW%202011%20Booklet\\_1\\_11\\_11.pdf](http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW%202011%20Booklet_1_11_11.pdf).

декс свободы прессы, который независимо друг от друга определяют Freedom House в рамках реализуемой этой организацией с 1980 г. программы «Свобода прессы» (Freedom of the Press), и неправительственная правозащитная организация «Репортеры без границ» (фр. Reporters sans frontières).

Индекс свободы прессы (ИСП<sub>ФН</sub>), определяемый Freedom House, составляется на основе ответов экспертов на 23 вопроса, разделенных на три категории — правовая, политическая и экономическая сфера и оцениваются по шкале от 0 (максимальная свобода) до 100 (минимальная свобода)<sup>1</sup>. По результатам исследований, проводившихся с 1 января до 31 декабря 2009 г., индекс ИСП<sub>ФН</sub> был определен для всех 193 суверенных государств<sup>2</sup>.

Индекс свободы прессы (ИСП<sub>РФ</sub>), определяемый организацией «Репортеры без границ», составляется также на основе ответов экспертов на 43 вопроса и оценивается по шкале от 0 (максимальная свобода) до 100 (минимальная свобода)<sup>3</sup>. По результатам исследований, проводившихся с 1 сентября 2009 г. по 1 сентября 2010 г., индекс ИСП<sub>РФ</sub> был определен для 171 суверенного государства<sup>4</sup>.

Сводная таблица данных по всем индексам, выбранным в качестве оценочных характеристик состояния коррупции и экономической, политической и информационной конкуренции, для 174 суверенных государств, для которых определен индекс восприятия коррупции ИВК<sub>ТТ</sub> и которые ранжированы по значениям этого индекса, приведены в Приложении 2.2.

## Результаты анализа

Сопоставительный анализ представляется целесообразным начать с рассмотрения государств с низким уровнем коррупции. В качестве критерия отбора таких государств будем использовать значения ИВК<sub>ТТ</sub>, превышающие две трети от максимального значения этого индекса (ИВК<sub>ТТ</sub> ≥ 6,7). Перечень государств, удовлетворяющих принятому критерию отбора, и соответствующие этим государствам данные по оценочным индексам приведены в табл. 2.1.

<sup>1</sup> Freedom of the Press 2010: Broad setbacks to global media freedom. Freedom House, 2010. URL : <http://www.freedomhouse.org/uploads/pfs/371.pdf>.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> 2010 World Press Freedom Index. Reporters sans frontiers, 2010. URL : [http://www.rsf.org/IMG/CLASSEMENT\\_2011/GB/C\\_GENERAL\\_GB.pdf](http://www.rsf.org/IMG/CLASSEMENT_2011/GB/C_GENERAL_GB.pdf).

<sup>4</sup> Там же.

Таблица 2.1

**Государства с низким уровнем коррупции**

Рейтинг	Государство	ИВК <sub>Г</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИЭС <sub>FC</sub>	ИЭС <sub>HF</sub>	ИПП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>RF</sub>
1	Дания*	9,3	2,42	7,69	78,6	1	11	2,5
1	Новая Зеландия*	9,3	2,38	8,27	82,3	1	14	1,5
1	Сингапур	9,3	2,26	8,7	87,2	5	68	47,5
4	Финляндия*	9,2	2,22	7,55	74	1	10	0
4	Швеция*	9,2	2,23	7,28	71,9	1	10	0
4	Канада*	8,9	2,04	7,95	80,8	1	19	7
7	Нидерланды*	8,8	2,1	7,53	74,7	1	14	0
8	Австралия*	8,7	2,03	7,9	82,5	1	22	5,38
8	Швейцария*	8,7	2,01	8,08	81,9	1	13	0
10	Норвегия*	8,6	1,94	7,4	70,3	1	10	0
11	Исландия*	8,5	2,05	7,26	68,2	1	10	0
11	Люксембург*	8,5	1,97	7,6	76,2	1	12	4
13	Ирландия*	8	1,72	7,74	78,7	1	15	2
14	Австрия*	7,9	1,75	7,61	71,9	1	21	0,5
14	Германия*	7,9	1,7	7,46	71,8	1	17	4,25
16	Барбадос*	7,8	1,34	6,35	68,5	1	19	—
16	Япония*	7,8	1,35	7,46	72,8	1	21	2,5
18	Катар	7,7	1,64	—	70,5	6	66	38
19	Великобритания*	7,6	1,54	7,81	74,5	1	19	6
20	Чили*	7,2	1,37	8,03	77,4	1	30	10,5
21	Бельгия*	7,1	1,43	7,22	70,2	1	12	4
21	США*	7,1	1,18	7,96	77,8	1	18	6,75
23	Уругвай*	6,9	1,22	6,93	70	1	25	11,75
24	Франция*	6,8	1,41	7,32	64,6	1	23	13,38

\* Электоральная демократия по определению Freedom House.

Прежде всего следует отметить, что государств с низкой коррупцией по выбранному критерию ИВК  $\geq 6,7$  насчитывается всего 24 (14%) из 174 независимых государств, для которых в 2010 г. этот индекс был определен. Данный факт свидетельствует о том, что коррупция пред-

ставляет существенную проблему для подавляющего большинства современных государств.

Этот факт подтверждают и данные, приведенные в табл. 2.2, для 19 государств, которые являются крупнейшими национальными экономиками и совместно с Европейским союзом образуют группу G20. Среди этих государств только в шести-семи государствах, входящих в группу G7 (кроме Италии), и в Австралии имеет место низкий уровень коррупции.

Таблица 2.2

**Уровень коррупции в странах  
с крупнейшими национальными экономиками**

Рейтинг	Государство	ИВК <sub>ТИ</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИЭС <sub>FC</sub>	ИЭС <sub>HF</sub>	ИПП <sub>FN</sub>	ИСП <sub>FN</sub>	ИСП <sub>RF</sub>
4	Канада*	8,9	2,04	7,95	80,8	1	19	7
8	Австралия*	8,7	2,03	7,9	82,5	1	22	5,38
14	Германия*	7,9	1,7	7,46	71,8	1	17	4,25
16	Япония*	7,8	1,35	7,46	72,8	1	21	2,5
19	Великобритания*	7,6	1,54	7,81	74,5	1	19	6
21	США*	7,1	1,18	7,96	77,8	1	18	6,75
24	Франция*	6,8	1,41	7,32	64,6	1	23	13,38
37	Республика Корея*	5,4	0,52	7,28	69,8	1	30	13,33
47	Саудовская Аравия	4,7	0,15	—	66,2	7	83	61,5
51	Южная Африка*	4,5	0,1	6,65	62,7	2	32	12
53	Турция*	4,4	0,09	6,82	64,2	3	51	49,25
64	Италия*	3,9	0,05	6,9	60,3	1	33	15
66	Бразилия*	3,7	-0,06	6,18	56,3	2	43	16,6
75	Китай	3,5	-0,53	6,65	52	7	84	84,67
84	Индия*	3,3	-0,32	6,51	54,6	2	33	38,75
95	Мексика*	3,1	-0,27	6,89	67,8	3	60	47,5
107	Индонезия*	2,8	-0,71	6,44	56	2	52	35,83
150	Российская Федерация	2,1	-1,12	6,62	50,5	6	81	49,9

\* Электоральная демократия по определению Freedom House.

Из анализа данных, представленных в табл. 2.1, во-первых, следует, что для государств с низкой коррупцией, как правило, характерны значения  $ИЭС_{CF} \geq 6,9$ , т.е. превышающие две трети от максимального значения этого индекса, что свидетельствует о высоком уровне экономической свободы и конкуренции. Далее условие  $ИЭС_{CF} \geq 6,67$  будем рассматривать в качестве критерия высокого уровня экономической свободы и конкуренции, а в качестве критерия низкого уровня —  $ИЭС_{CF} \leq 3,33$ .

Незначительное отклонение от этой картины представляет Барбадос с  $ИЭС_{CF} = 6,35$  ( $ИЭС_{HF} = 68,5$ ).

Поэтому можно констатировать, что для государств с низкой коррупцией их системной характеристикой является высокий уровень экономической свободы и конкуренции.

Диаграммы, отражающие общую картину взаимосвязи состояния коррупции, характеризуемого индексом  $ИВК_{TI}$  и индексом  $ИСК_{WB}$ , и состояния экономической свободы и конкуренции, характеризуемого индексом  $ИЭС_{FC}$ , представлены соответственно на рис. 2.3 и 2.4. На этих диаграммах выделены государства с самыми низкими (Зимбабве, Мьянма) и с самыми высокими (Сингапур, Новая Зеландия) уровнями экономической свободы, а также государства, входящие в группы G7 и БРИК.

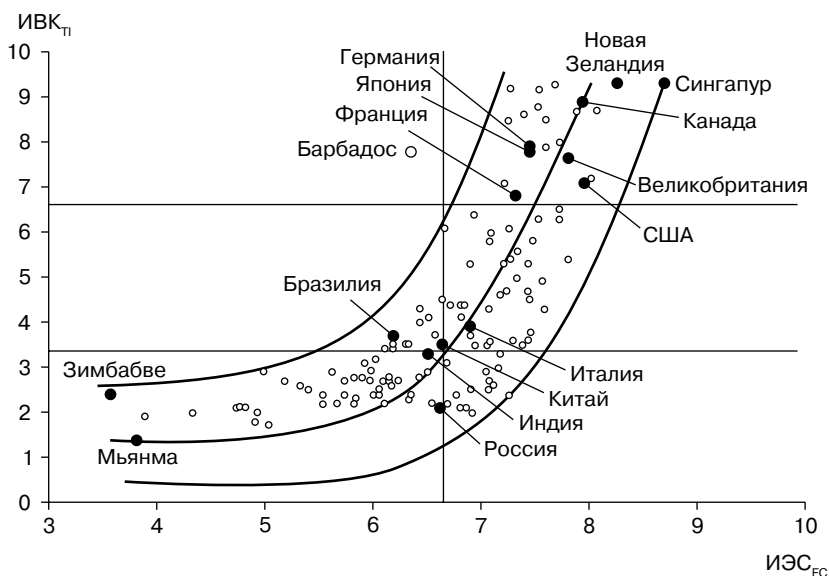


Рис. 2.3



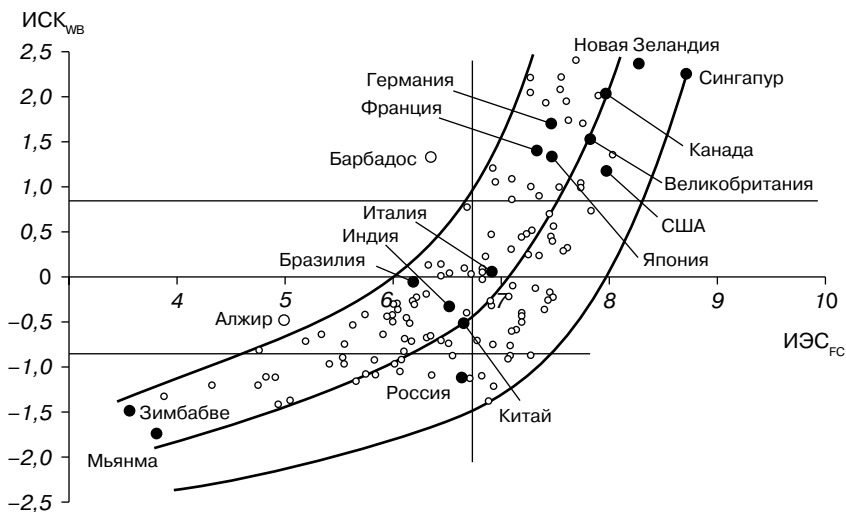


Рис. 2.4

На этих диаграммах общая картина взаимосвязи состояния коррупции и состояния экономической свободы и конкуренции аналогична как при использовании для оценки состояния коррупции индекса ИВК<sub>ТИ</sub>, так и при использовании индекса ИСК<sub>ВБ</sub>. Незначительные отклонения от общей картины представляет уже упомянутый Барбадос, а на диаграмме, представленной на рис. 2.4, — дополнительно Алжир.

Диаграммы, отражающие общую картину взаимосвязи состояния коррупции, характеризуемого индексом ИВК<sub>ТИ</sub> и индексом ИСК<sub>ВБ</sub>, и состояния экономической свободы и конкуренции, характеризуемого индексом ИЭС<sub>FC</sub>, в качестве дополнительной информации представлены соответственно на рис. 2.5 и 2.6. На этих диаграммах выделены государства с самыми низкими (Зимбабве, Куба) и с самыми высокими (Сингапур, Австралия, Новая Зеландия) уровнями экономической свободы, а также государства, входящие в группы G7 и БРИК.

В целом общая картина, отображенная на рис. 2.5 и 2.6, демонстрирует и тем самым подтверждает те же тенденции, что и общая картина, отображенная на рис. 2.3 и 2.4.

Из представленных диаграмм можно сделать вывод о том, что, во-первых, в системном аспекте повышение уровня экономической свободы и конкуренции способствует снижению уровня коррупции. Дополнительным подтверждением этого может служить тот факт, что все государства с ИЭС<sub>FC</sub> ≤ 6,1 находятся в зоне высокой коррупции и таких государств 35.

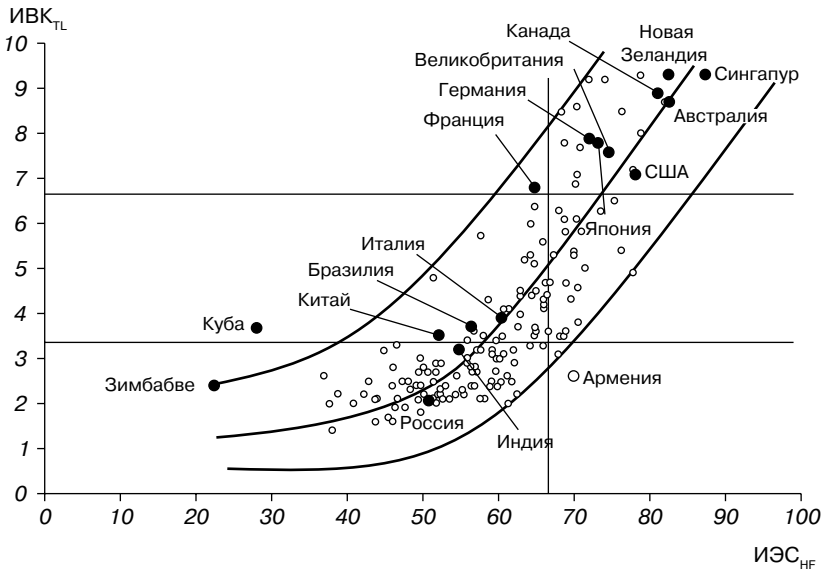


Рис. 2.5

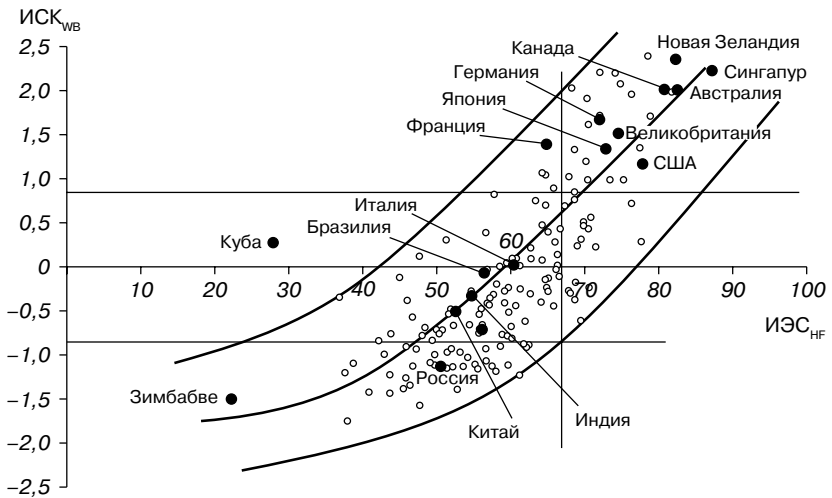


Рис. 2.6

Указанная закономерность объективно обусловлена тем, что расширение экономической свободы и повышение уровня транспарентной и добросовестной экономической конкуренции достигаются прежде всего за счет упрощения условий и уменьшения барьеров, которые устанавливает государство для регулирования экономической деятельности. При этом упрощаются и сокращаются необходимые контакты субъектов такой деятельности с государственными органами и их должностными лицами и тем самым «осушается» питательная почва для распространения коррупции.

Однако из представленных диаграмм следует и такой принципиально значимый факт, что высокой уровень экономической свободы и конкуренции сам по себе не гарантирует низкой коррупции. Действительно, группа государств с высоким уровнем экономической свободы и конкуренции ( $ИЭС_{CF} \geq 6,67$ ), состоящая из 77 государств, включает кроме 22 государств с низким уровнем коррупции и 38 государств со средним уровнем коррупции, также 17 государств с высоким уровнем коррупции.

Во-вторых, из анализа данных, представленных в табл. 2.1, следует, что подавляющее большинство (22 из 24, или 92%) государств с низким уровнем коррупции представляют собой электоральные демократии, по определению Freedom House, с  $ИПП_{FH} = 1$ , т.е. с максимально высоким уровнем политической свободы и конкуренции. Далее в качестве критерия высокого уровня политической свободы и конкуренции будем рассматривать  $ИПП_{FH} \leq 2$ , а в качестве критерия низкого уровня —  $ИПП_{FH} \geq 6$ .

Но есть и два исключения. Прежде всего это Сингапур, который при первом по величине значении  $ИВК_{TI} = 9,3$  и самом высоком среди всех суверенных государств  $ИЭС_{FC} = 8,7$  имеет  $ИПП_{FH} = 5$ , т.е. только средний уровень политической свободы и конкуренции, что обусловлено особой «сингапурской моделью» экономики и борьбы с коррупцией, созданной уникальной личностью — лидером этой страны Ли Куан Ю.

Второе исключение составляет Катар, который при значении  $ИВК_{TI} = 7,7$  имеет  $ИПП_{FH} = 6$ , т.е. низкий уровень политической свободы и конкуренции. Это объясняется тем, что это небольшое по населению (1,4 млн) и территории (11,437 тыс. км<sup>2</sup>) государство является абсолютной монархией. И правящая династия, которая является главным получателем прибыли от национальной сырьевой экономики, жестко борется с коррупцией среди обслуживающих ее чиновников как «с воровством из своего кармана».

Диаграммы, отражающие общую картину взаимосвязи состояния коррупции, характеризуемого индексом  $ИВК_{TI}$  и индексом  $ИСК_{WB}$ ,

и состояния политической свободы и конкуренции, характеризуемого  $ИПП_{FH}$ , представлены соответственно на рис. 2.7 и 2.8. На этих диаграммах выделены государства, входящие в группы G7 и БРИК.

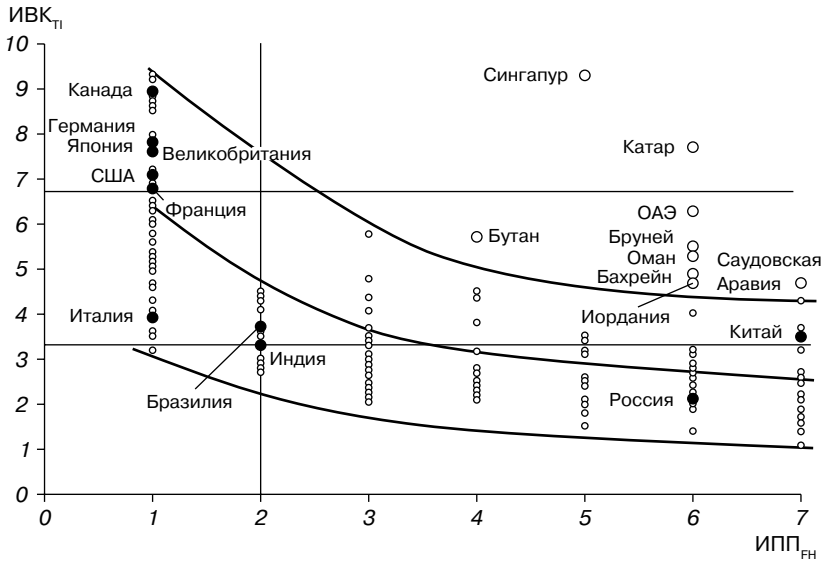


Рис. 2.7

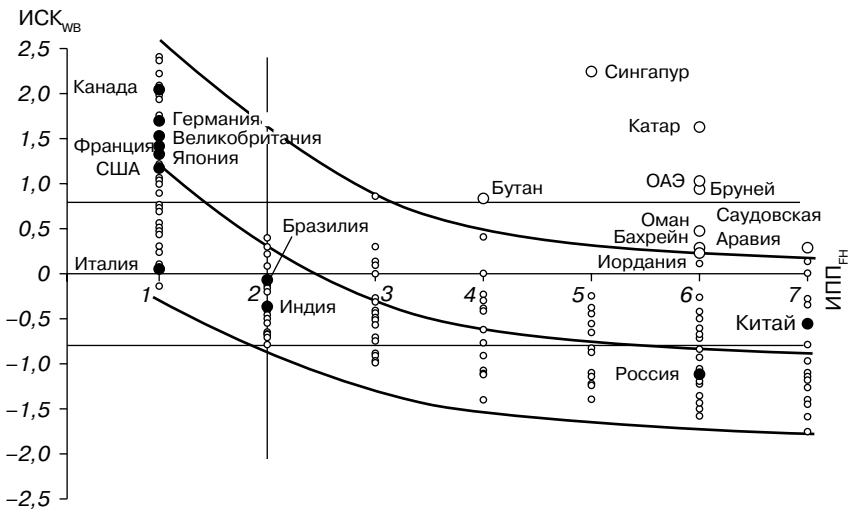


Рис. 2.8

На обеих диаграммах, кроме уже упоминавшегося выше уникального исключения, которое представляет Сингапур, отклонение от общей картины в смысле повышенных значений ИВК<sub>П</sub> представляет небольшая группа из восьми государств (4,5%), расположенных в зоне средней коррупции, кроме также уже упоминавшегося Катара.

В эту группу входят шесть исламских арабских государств, включая пять государств Аравийского полуострова — Бахрейн, Катар, Объединенные Арабские Эмираты и Оман и примыкающую к этому району Иорданию, а также два государства из Юго-Восточной и Южной Азии — исламское островное государство Бруней-Даруссалам и буддистский Бутан, расположенный в высокогорных Гималаях.

Объяснение аномально пониженного уровня коррупции в государствах этой группы следует искать в сочетании характерных для этих государств политических и экономических порядков с демографическими и территориальными факторами. Все эти государства являются монархиями, либо конституционными, либо абсолютными с авторитарным режимом личной власти и небольшим населением и территорией. Самое большое из этих государств — Саудовская Аравия имеет население 25,7 млн человек и территорию 2,2 млн км<sup>2</sup>. Территории остальных государств составляют от 750 км<sup>2</sup> у Бахрейна до 309,5 тыс. км<sup>2</sup> у Омана, а население от 0,4 млн человек в Брунее-Даруссаламе до 6,4 млн человек в Иордании<sup>1</sup>.

Аномально пониженный уровень коррупции в этих государствах можно, как представляется, объяснить следующим. В этих государствах главным получателем ренты (прибыли) от национальной экономики преимущественно сырьевого типа является ограниченный круг лиц — правящая династия или ближайшее окружение правителя. Эта узкая группа не только не заинтересована в равномерном распределении национального богатства между всеми гражданами, но и очевидно не стремится делиться прибылью с обслуживающими ее чиновниками, и при этом способна, благодаря небольшому территориальным и демографическим параметрам государства достаточно жестко контролировать их деятельность. В данном случае имеет место такое государство, которое можно отнести к типу «стационарный бандит» по терминологии американского экономиста Манкура Олсона<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Округленная численность населения рассматриваемых государств приводится за 2010 г. по данным Международной базы данных бюро по переписи населения США (US Census Bureau — International Data Base (IDB)). URL : <http://sasweb.ssd.census.gov/cgi-bin/broker>.

<sup>2</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. С. 150—151.

Несмотря на указанные отклонения, из представленных диаграмм можно сделать вывод о том, что в системном аспекте повышение уровня политической свободы и конкуренции способствует снижению уровня коррупции.

Такая закономерность объективно обусловлена тем, что расширение политической свободы и конкуренции усиливает контроль деятельности государственной власти со стороны политической оппозиции. А такой контроль является принципиально необходимым для сдерживания и борьбы с коррупцией фактором, так как повышает для государственной бюрократии и политиков риск разоблачения и наказания за коррупцию.

Однако из представленных диаграмм следует и такой принципиально значимый факт, что высокий уровень политической свободы и конкуренции сам по себе не гарантирует низкой коррупции. Действительно, группа из 68 государств с  $ИПП_{FH} \leq 2$  включает, кроме 22 государств с низким уровнем коррупции и 35 государств со средним уровнем коррупции, также 11 государств с высоким уровнем коррупции.

Кроме того, здесь необходимо отметить, что для 68 государств с высоким уровнем политической свободы и конкуренции ( $ИПП_{FH} \leq 2$ ) характерен уровень гражданских свобод и экономической и информационной (кроме незначительных отклонений для Индонезии —  $ИСП_{FH} = 52$ ) свободы и конкуренции выше медианного уровня, определяемого средним значением соответствующих оценочных индексов. Это свидетельствует о том, что высокий уровень политической свободы и конкуренции предопределяет и стимулирует соблюдение и защиту государством гражданских, включая права на информацию, свободу слова и выражение мнений, и экономических прав его граждан, построение и развитие в государстве гражданского общества и рыночной экономики, основанных на конкуренции.

В-третьих, из анализа данных, представленных в табл. 2.1, следует, что для всех государств с низкой коррупцией (кроме Сингапура и Катара) характерны значения индекса  $ИСП_{FH}$ , не превышающие 30, и индекса  $ИСП_{RF}$ , не превышающие 14, т.е. не превышающие одной трети от максимальных значений этих индексов, что свидетельствует о высоком уровне свободы и конкуренции в сфере массового информирования. Далее условие  $ИСП_{FH} \leq 33,3$  ( $ИСП_{RF} \leq 33,3$ ) будем рассматривать в качестве критерия высокого уровня свободы и конкуренции в сфере массового информирования, а в качестве критерия низкого уровня —  $ИСП_{FH} \geq 66,7$  ( $ИСП_{RF} \geq 66,7$ ).

Диаграммы, отражающие общую картину взаимосвязи состояния коррупции, характеризуемого индексом  $ИВК_{ТТ}$  и индексом  $ИСК_{WB}$ , и состояния свободы и конкуренции в сфере массового информирования, характеризуемого индексом  $ИСП_{FH}$ , представлены соответственно на рис. 2.9 и 2.10. На этих диаграммах выделены государства с самыми низкими (Мьянма, Туркменистан) и с самыми высокими (Исландия, Норвегия, Финляндия, Швеция) уровнями свободы и конкуренции в сфере массового информирования, а также государства, входящие в группы G7 и БРИК.

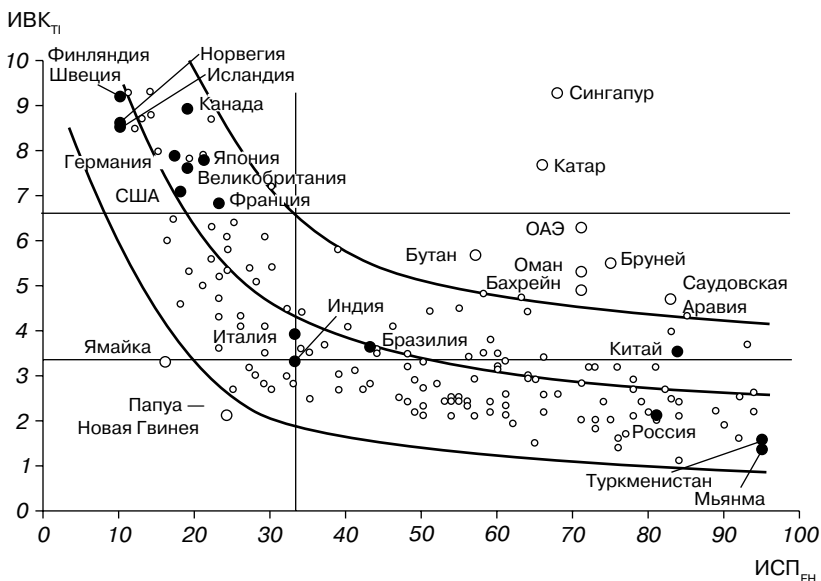


Рис. 2.9

На общей картине, отображенной на рис. 2.9, исключение представляет Сингапур, а также отклонение в смысле повышенных значений  $ИВК_{ТТ}$  — уже рассмотренная ранее группа государств, кроме Иордании. Отображенная на рис. 2.10 общая картина взаимосвязи состояния коррупции и состояния свободы и конкуренции в сфере массового информирования при использовании для оценки состояния коррупции индекса  $ИСК_{WB}$  в целом аналогична той, которая отображена на рис. 2.9 при использовании для оценки состояния коррупции индекса  $ИВК_{ТТ}$ .

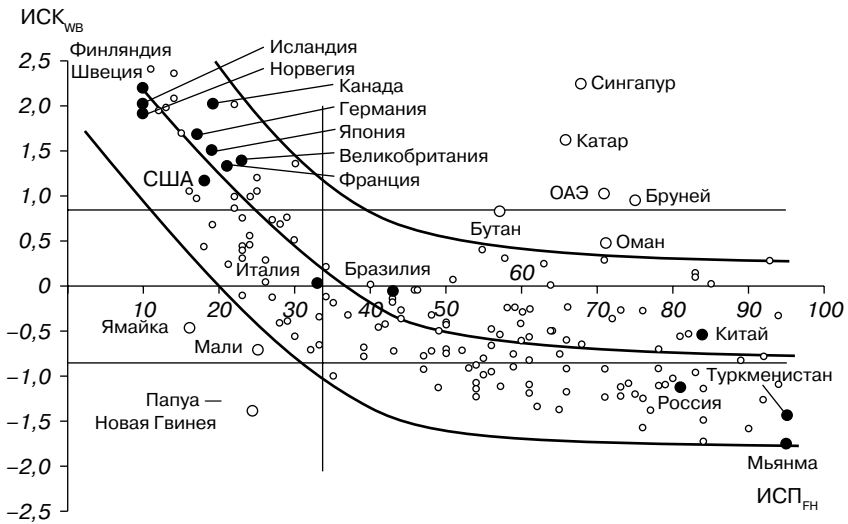


Рис. 2.10

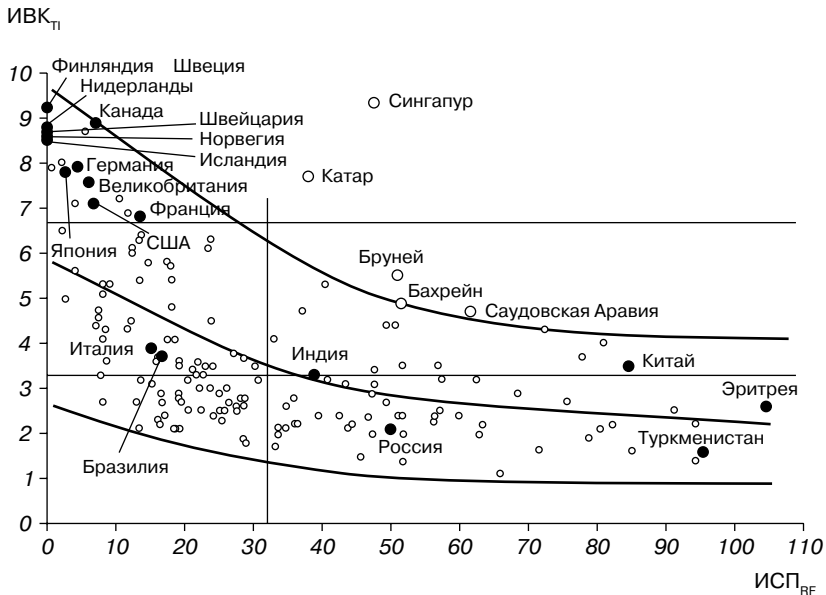


Рис. 2.11



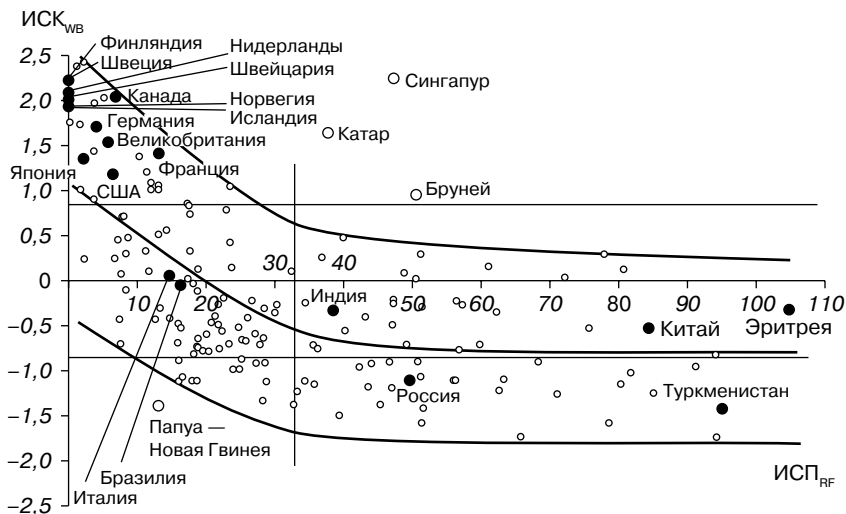


Рис. 2.12

Диаграммы, отражающие общую картину взаимосвязи состояния коррупции, характеризуемого индексом ИСК<sub>ВБ</sub>, и состояния свободы и конкуренции в сфере массового информирования, характеризуемого индексом ИСП<sub>РФ</sub>, представлены соответственно на рис. 2.11 и 2.12. На этих диаграммах выделены государства с самыми низкими (Эритрея, Туркменистан) и с самыми высокими (Исландия, Нидерланды, Норвегия, Финляндия, Швейцария, Швеция) уровнями свободы и конкуренции в сфере массового информирования, а также государства, входящие в группы G7 и БРИК.

Общая картина взаимосвязи состояния коррупции и состояния свободы и конкуренции в сфере массового информирования, отображенная на рис. 2.11 и 2.12, в целом аналогична общей картине, отображенной на рис. 2.9 и 2.10.

Из представленных диаграмм можно сделать вывод о том, что в системном аспекте повышение уровня свободы и конкуренции в сфере массового информирования способствует снижению уровня коррупции.

Такая закономерность объективно обусловлена тем, что расширение свободы и конкуренции в сфере массового информирования способствует большей информированности граждан и прозрачности для них деятельности государственной власти, что также является принципиально необходимым для сдерживания и противодействия

коррупции фактором, повышающим для государственной бюрократии и политиков риск разоблачения и наказания за коррупцию.

Однако из представленных диаграмм следует и такой принципиально значимый факт, что высокий уровень свободы и конкуренции в сфере массового информирования сам по себе не гарантирует низкой коррупции. Действительно, группа государств с высоким уровнем свободы и конкуренции в сфере массового информирования ( $ИСП_{FH} \leq 33,3$ ), состоящая из 58 государств, включает, кроме 22 государств с низким уровнем коррупции и 26 государств со средним уровнем коррупции, десять государств с высоким уровнем коррупции.

## Заключение

Сопоставительный анализ состояния коррупции и состояния политической, экономической и информационной свободы и порождаемой ею конкуренции показывает, что высокий уровень такой свободы и конкуренции является необходимым, но недостаточным условием для подавления коррупции. Для достижения этой цели необходимо, чтобы государство дополнительно применяло специальные правовые и административные меры против коррупции.

## Литература

1. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М. : Волгерс Клувер, 2009.
2. Антикоррупционная политика / под ред. Г.А. Сатарова. М. : Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004.
3. Бенгеманн А. Европа и мировое информационное сообщество. Рост, конкуренция, занятость, цели и пути в XXI век // Бюллетень Европейской комиссии. Приложение № 6. 1993.
4. Большая Советская Энциклопедия : 3-е изд. М. : Советская энциклопедия, 1977.
5. Волженкин Б.В. Коррупция // Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 1998.
6. Всеобщая декларация прав человека. М. : Плакат, 1989.
7. Гевелинг Л.В. Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Борьба африканского государства с деструктивными формами организации власти. М. : Гуманитарий, Академия гуманитарных исследований, 2001.
8. Головицкий К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства. М. : Фонд «ИНДЕМ», 2004.

9. *Гуриев С., Цывинский О.* Ratio economica: Банкротить «АвтоВАЗ» // Ведомости. 2009. 7 июля.
10. Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (приняты Комитетом министров Совета Европы 8 апреля 2003 г.). // Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов : сб. документов / сост. В.С. Овчинский. М. : ИНФРА-М, 2010. С. 357–360.
11. Западноевропейские страны: Особенности социально-экономических моделей. М. : Наука, 2002.
12. Как бороться с коррупцией. Управление экономической и природоохранной деятельностью ОБСЕ, 2004. URL : [http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568\\_67\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568_67_ru.pdf).
13. *Комаровский В.С., Анохин М.Г.* Технология лоббистской деятельности: эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Ростов н/Д., 1999.
14. Конвенция ООН против коррупции. URL : [http://www.un.org/russian/documents/instruments/docs\\_ru.asp?year=2000](http://www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp?year=2000).
15. *Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н.* Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2.
16. *Мангейм Дж.Б., Рич Р.К.* Политология. Методы исследования. М. : Весь Мир, 1997.
17. *Мизес Л. фон.* Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории. М. : Экономика, 2000.
18. Многолика коррупция: выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана. М. : Альпина Паблицерз, 2010.
19. Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 года. Итоговый доклад. Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р». М. : ПравИздат, 2004.
20. *Нисневич Ю.А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М. : Материк, 2007.
21. *Нисневич Ю.А.* Вертикаль никуда: Очерки политической истории России: 1991–2008. М. : Аспект Пресс, 2010.
22. *Нисневич Ю.А.* Информационная безопасность: пути ответа на вызовы постиндустриального развития // Ответы России и Евросоюза на вызовы XXI века. Ч. II. Социальные аспекты. М. : Институт Европы РАН; ОГНИ ТД, 2006. С. 55–76.
23. *Нисневич Ю.А.* Информация и власть. М. : Мысль, 2000.
24. *Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н.* Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М. : Де Ново, 2005.

25. *Парсонс Т.* О социальных системах. М. : Академический Проект, 2002.
26. *Полунина Г.* Финансирование политических партий // *Обозреватель — Observer*. 2004. № 4. URL : [http://www.rau.su/observer/N4\\_2004/4\\_12.htm](http://www.rau.su/observer/N4_2004/4_12.htm).
27. *Портер М.* Конкуренция. М. : Вильямс, 2006.
28. *Пумпянский А.* Через санкции — к звездам // *Новая газета*. 2009. 22 июля.
29. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М. : ИНФРА-М, 2007.
30. *Рогоу А.А., Лассуэлл Г.Д.* Власть, коррупция и честность. М. : РАГС, 2005.
31. Российский энциклопедический словарь. М. : Большая российская энциклопедия, 2001.
32. *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М. : Логос, 2003.
33. *Свалехен М., Стэнсел Д.* Экономическая свобода, коррупция и рост, 2008. URL : [www.cato.ru/pages/69?idcat=475&parent\\_id=2](http://www.cato.ru/pages/69?idcat=475&parent_id=2).
34. Сингапур: «дракон» коррупции повержен. URL : [hakira.info/history.shtml](http://hakira.info/history.shtml).
35. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Текущая редакция. Официальный сайт компании «КонсультантПлюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82959;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=03621B05574190D2EF4B25C60BA302C5>.
36. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Текущая редакция. Официальный сайт компании «КонсультантПлюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82959;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=03621B05574190D2EF4B25C60BA302C5>.
37. *Фукуяма Ф.* Конец истории и последний человек. М. : АСТ, 2007.
38. 2010 Index of Economic Freedom. Executive Highlights. The Heritage Foundation, 2010. URL : [http://www.heritage.org/index/PDF/2011/Index2011\\_ExecutiveHighlights.pdf](http://www.heritage.org/index/PDF/2011/Index2011_ExecutiveHighlights.pdf).
39. 2010 Index of Economic Freedom. Methodology for the 10 Economic Freedoms. The Heritage Foundation, 2010. URL : [http://www.heritage.org/index/PDF/2011/Index2011\\_Methodology.pdf](http://www.heritage.org/index/PDF/2011/Index2011_Methodology.pdf).
40. 2010 World Press Freedom Index. Reporters sans frontières, 2010. URL : [http://www.rsf.org/IMG/CLASSEMENT\\_2011/GB/C\\_GENERAL\\_GB.pdf](http://www.rsf.org/IMG/CLASSEMENT_2011/GB/C_GENERAL_GB.pdf).
41. Act on preventing of the conflict of interest in exercise of public office. Официальный сайт Верховного Суда Республики Хорватия, [www.vsrh.hr](http://www.vsrh.hr). URL : [http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation\\_Act-Preventing-Conflict-Interest-EPO.pdf](http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation_Act-Preventing-Conflict-Interest-EPO.pdf).

42. Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. The World Bank, 2000. P. XVII. URL : [http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Anticorruption+in+Transition:+A+Contribution+to+the+Policy+Debate/\\$File/Anticorruption+in+Transition.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Anticorruption+in+Transition:+A+Contribution+to+the+Policy+Debate/$File/Anticorruption+in+Transition.pdf).
43. Corruption Perceptions Index 2010 Results. Transparency International, 2010. URL : [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results).
44. Economic Freedom of the World: 2010 Annual Report. The Fraser Institute, 2010. URL : [http://www.freetheworld.com/2010/reports/world/EFW2010\\_BOOK.pdf](http://www.freetheworld.com/2010/reports/world/EFW2010_BOOK.pdf).
45. Freedom in the World 2011: the Authoritarian Challenge to Democracy. Freedom House, 2011. URL : [http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW%202011%20Booklet\\_1\\_11\\_11.pdf](http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW%202011%20Booklet_1_11_11.pdf).
46. Freedom of the Press 2010: Broad setbacks to global media freedom. Freedom House, 2010. URL : <http://www.freedomhouse.org/uploads/pfs/371.pdf>.
47. Global Corruption Report 2004. Transparency International, 2004. URL : [http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2004](http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2004).
48. Global Corruption Report 2006. Transparency International, 2006. URL : [http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2006](http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2006).
49. Gore A., vice President of the United States, Brown R., secretary of commerce and chairman information infrastructure task force. The Global Information Infrastructure: agenda for cooperation. Peter Max, February 1995.
50. Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition. World Bank, Policy Research Working Paper № 2444, September 2000.
51. Huntington Samuel P. Modernization and Corruption. Political Order in Changing Societies, New Haven, Conn: Yale University Press, 1968. P. 59–71.
52. Kaufmann D., Shang-Jin Wei Does «Grease Money» Speed Up the Wheels of Commerce? World Bank, Policy Research Working Paper № 2254, December 1999.
53. Leff Nathaniel H. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. American Behavioral Scientist, November 1964. P. 8–14.
54. Thailand Constitution 2007. Asian Legal Information Institute, [www.asianlii.org](http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/). URL : <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/>.
55. The seven principles of public life. The Committee on Standards in Public Life, 1994. URL : <http://www.public-standards.gov.uk>.
56. The Worldwide Governance Indicator (WGI) project. World Bank. URL : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

## Интернет-ресурсы

1. <http://ru.wikipedia.org>, <http://en.wikipedia.org/wiki/> — Википедия — свободная энциклопедия.

2. [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) — Официальный сайт компании «Консультант-Плюс».
3. [www.osce.org](http://www.osce.org) — Официальный сайт ОБСЕ.
4. [www.un.org/russian/](http://www.un.org/russian/) — Официальный сайт ООН.
5. [www.indem.ru](http://www.indem.ru) — Сайт Фонда «ИНДЕМ».
6. [www.dic.academic.ru](http://www.dic.academic.ru) — Словари и энциклопедии на Академике.
7. [www.transparency.org.ru](http://www.transparency.org.ru) — Центра Антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р».
8. [www.asianlii.org](http://www.asianlii.org) — Asian Legal Information Institute.
9. [www.rsf.org](http://www.rsf.org) — Reporters sans frontières.
10. [www.cato.org](http://www.cato.org) — The Cato Institute.
11. [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com) — The Economic Freedom Network.
12. [www.fraserinstitute.org](http://www.fraserinstitute.org) — The Fraser Institute.
13. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) — The Freedom House.
14. [www.heritage.org](http://www.heritage.org) — The Heritage Foundation.
15. [www.transparency.org](http://www.transparency.org) — Transparency International.

**Раздел 3**  
**Управление**  
**современным государством:**  
**тенденции и проблемы**

# ГЛАВА 3.1

## РЕОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

С середины 80-х гг. XX в. в ряде стран начался процесс реализации крупномасштабных и комплексных программ реформирования государственного управления. Этот процесс был прежде всего обусловлен стремлением решить такие назревшие проблемы управления государством, как сокращение государственных расходов и поддержание благоприятного климата для инвестиций и конкурентоспособности национальной экономики, расширение возможностей и готовности правительства к развитию и совершенствованию государственной политики, улучшение выполнения государством функций работодателя, повышение качества предоставления государственных услуг, а также повышение уважения и укрепление доверия к власти со стороны граждан и частного сектора экономики<sup>1</sup>.

Однако потребность в реорганизации государственного управления, возникшая в конце XX в., была, как представляется, обусловлена не только необходимостью решения указанных масштабных проблем, но и более глобальной причиной — начавшимся в конце XX в. переходом на постиндустриальный этап цивилизационного развития, постиндустриальным транзитом<sup>2</sup>. В процессе постиндустриального транзита происходит кардинальная трансформация организации общества, его социальной структуры и общественных связей, что в существенной мере определяется феноменом «восстания масс» и применением новых методов и технологий коммуникаций, информационных взаимодействий, распространения и обмена информацией и знаниями во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. Это требует адек-

---

<sup>1</sup> Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Весь Мир, 2003. С. 35–36.

<sup>2</sup> Нисневич Ю.А. Проблемы транзита в условиях постиндустриального развития цивилизации // Вестник МГУ. Серия 12. «Политические науки». 2002. № 3. С. 94–95.



ватного ответа в поле политики и прежде всего качественных сдвигов в сфере государственного управления, отражающих изменение предназначения и роли государства на постиндустриальном этапе.

Связь реформ государственного управления с глобальными технологическими сдвигами не случайна, но имманентна: смена технологических парадигм, как правило, сопряжена с трансформациями инструментов управления, и прежде всего государственного управления<sup>1</sup>. Исследования американских политологов выявили, что именно технико-экономические изменения в сочетании с социальными сдвигами вызывали в США реформы государственной службы, которые представляли собой попытки правительства разработать новые модели отношений с гражданским обществом в ответ на новые технико-экономические парадигмы<sup>2</sup>.

## **Принципы «нового государственного управления»**

Наиболее радикальное реформирование государственного управления в конце XX в. начало осуществляться в США, Великобритании, Австралии и Новой Зеландии как реакция на кризис господствовавших в послевоенном мире практик «государства всеобщего благоденствия» (Welfare State). В таком государстве приоритет отдается государственному регулированию при решении общественных проблем и государственному производству услуг, что обуславливает увеличение по нарастающей государственных расходов и численности государственного аппарата, вследствие чего государство становится все более дорогостоящим, громоздким и при этом все менее эффективным. Преобразования, проводимые пришедшими к власти в указанных странах неоконсервативными правительствами, особенно правительствами Маргарет Тэтчер и Рональда Рейгана, определили новое направление в теории и практике государственного управления, получившее название «новое государственное управление» (New Public Management). Хотя не во всех странах реформирование государственного управления проводилось по модели «новое государственное управление», но рассмотрение и анализ стратегии и практики реорганизации госу-

<sup>1</sup> Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4. С. 26.

<sup>2</sup> Кил Л., Эллиот И. Экономические циклы и реформа государственной службы в США // Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень. № 6 (31)99: Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М.: РАГС, 1999. С. 58–61.

дарственного управления представляется целесообразным осуществлять в контексте этого подхода, который «является наиболее последовательным комплексом мер в рамках проведения реформ с точки зрения внутренних условий той или иной страны»<sup>1</sup>.

В публикациях, посвященных «новому государственному управлению» (НГУ), достаточно широкое распространение получило отождествление этого подхода прежде всего с переносом из частного сектора экономики и внедрением в сферу государственного управления рыночных принципов и методов управления, на чем в основном и базируется его критика<sup>2</sup>. Однако политико-правовой анализ реформ, проводимых по модели НГУ, показывает, что в реальности такая модель представляет собой более многоаспектный и комплексный подход, обладающий как явными достоинствами, так и, естественно, определенными издержками.

Принципиально важным представляется то, что идейно-философскую основу реформирования государственного управления по модели НГУ составляет концепция «активизирующего государства»<sup>3</sup>, основанная на либеральном подходе к предназначению и роли государства. В соответствии с этой концепцией отношения между государством и гражданами должны строиться на основе партнерских отношений, а не государственного патернализма, задачи государства должны определяться в ходе публичной дискуссии, должно развиваться сотрудничество между государством, гражданами и обществом в целом и осуществляться разделение ответственности. Государство призвано инициировать процессы решения общественных проблем, выступать в роли посредника и устанавливать рамки ответственности для участников этих процессов. Важнейшими функциями государства становятся инициирование, активизация и стимулирование.

Концептуально НГУ базируется на отказе от этатистского воззрения на государство как на высшую цель и результат общественного развития, от отношения к государству как к безгрешному, всезнающему и обладающему всесилием институту социального господства, основанного на патернализме. Государство определяется как ограни-

<sup>1</sup> Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. С. 44.

<sup>2</sup> Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Management, post-autistic economics review, issue № 33, 14 September 2005. P. 17–28. URL : <http://www.paecon.net/PAEReview/issue33/Drechsler33.htm>.

<sup>3</sup> Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства // Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень, № 6 (31)99: Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М. : РАГС, 1999. С. 8–9.

ченный в своих правах и полномочиях институт управления, предназначенный для обслуживания потребностей и обеспечения интересов граждан. Или, в наиболее радикальной интерпретации, — как сервисная организация, предназначенная для оказания услуг гражданам.

Однако здесь принципиально важно отметить, что в сфере государственного управления сервисный подход не может и не должен являться всеобъемлющим. Ряд функций современного государства не может рассматриваться как сервис, как предоставление услуг. Государственные услуги могут основываться не на всех государственных функциях. Там, где речь идет о властно-распорядительных полномочиях, не могут иметь место государственные услуги. С этой точки зрения государственные функции следует разделить на две большие группы: функции, допускающие оказание государственных услуг и ориентированные на конечного пользователя — гражданина, юридическое лицо; функции, не связанные с оказанием государственных услуг<sup>1</sup>. В частности, последнее относится к функции выработки и проведения государственной политики в различных сферах общественной жизни. Процесс определения и осуществления такой политики, принятия стратегических решений и предоставление услуг являются двумя отдельными задачами<sup>2</sup>.

Необходимым условием успешной реализации и одновременно одним из ключевых направлений реформирования государственного управления по модели НГУ является обеспечение высокого уровня профессионализма, организованности и дисциплины государственных служащих, политической нейтральности и транспарентности их деятельности.

Анализ реформ государственного управления, которые проводились в разных странах с середины 80-х и до конца 90-х гг. XX в., позволяет выделить два различных типа таких реформ — «основные» реформы и «передовые» реформы<sup>3</sup>. Цель «основных» реформ состояла в обеспечении или укреплении дисциплины в системе государственного управления на основе формализации процессов деятельности государственных служащих и исполнения бюджета. Исследователи, изучающие реформы государственного управления, сходятся во мнении, что проведение многих реформ строится на дисциплине, прису-

---

<sup>1</sup> Терещенко Л.К. Функция государственных услуг // Административная реформа в России : научно-практ. пособие. М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ», ИНФРА-М, 2006. С. 76.

<sup>2</sup> Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. С. 81.

<sup>3</sup> Там же. С. 48—65.

щей поведению государственных служащих и политиков и закрепленной в организационной культуре органов государственного управления и политической культуре. В сущности, такая дисциплина означает формальный подход, сводящийся к тому, что в своем фактическом поведении государственные служащие придерживаются установленных, зафиксированных правил, а также что бюджет, одобренный парламентом, тесно связан с исполняемым бюджетом. Формальный подход представляет собой необходимую основу, на которой можно строить как последовательно, так и фрагментарно проводимые «передовые» реформы, реализующие в той или иной мере подход НГУ.

Идеальным для начала проведения реформ может считаться состояние института государственной гражданской службы — государственного аппарата, при котором он максимально соответствует классическим канонам веберовской рациональной бюрократии, а именно таким, как профессионализм, точное следование формальным правилам и процедурам, четкая иерархическая организация с кодексом корпоративного поведения, дисциплины и этики, транспарентность и подотчетность.

Такое исходное состояние государственного аппарата ни в коей мере не противоречит тому, что структурно-технологический аспект реформирования государственного управления по модели НГУ заключается именно в таких институциональных преобразованиях, которые направлены на существенные изменения иерархической структуры, бюрократических принципов и методов работы, присущих веберовской модели государственной бюрократии. Четко структурированная и действующая на основе формализованных правил и процедур система, в которой обеспечиваются открытость, транспарентность и подотчетность, предоставляет большие возможности и более благоприятные условия для проведения ее институциональных преобразований, чем нечетко структурированная и не вполне транспарентная система, действующая на основе неформальных договоренностей и связей.

Основные тенденции реформирования государственного управления по модели НГУ в структурно-технологическом аспекте состоят в следующем: вертикальная и горизонтальная децентрализация системы государственного управления; оптимизация структуры и функций органов государственной власти, уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, сетевых и «плоских» организационных структур, создание на ограниченное время организаций для решения конкретных задач государственного управления (*ad hoc organization*); переход к сервисным принципам деятельности с преимущественной ориентацией на оказание государственных услуг гражданам и юридическим лицам; внедрение методов и моделей ор-

ганизационного управления частного сектора, государственного менеджмента; сокращение и контроль издержек на содержание государственного аппарата и ориентация его деятельности на конечную цель и конкретный результат<sup>1</sup>.

Таким образом, «новое государственное управление» в контексте теории государственного управления и его практической реализации включает три взаимозависимые и взаимосвязанные компоненты:

- идейно-философскую, основанную на отказе от этатистского и переходе к либеральному подходу к предназначению и роли государства<sup>2</sup>;
- организационно-кадровую, основанную на деполитизации и реорганизации кадрового обеспечения государственного аппарата с целью повышения дисциплины, профессионализма и конкурентоспособности государственных служащих;
- структурно-технологическую, основанную на децентрализации и функциональной оптимизации структуры органов государственной власти, внедрении в сферу государственного управления принципов и методов организационного управления и менеджмента частного сектора экономики.

## Деполитизация государственного аппарата

Особого внимания заслуживает такая современная тенденция в сфере государственного управления, как усиление политической роли государственной бюрократии, ее возрастающее влияние на процессы выработки, принятия и реализации государственных решений. Эта тенденция объективно обусловлена повышением значимости профессиональных знаний и навыков при управлении современным государством, которыми в большей степени обладает государственная бюрократия, составляющая неизбираемую часть правящей элиты, чем избираемые на определенный срок политики.

В соответствии с представлениями Макса Вебера о бюрократии как о носителе рациональных форм организации власти бюрократия должна оставаться политически нейтральной и ни при каких усло-

<sup>1</sup> Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт; Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М. : Дело, 2002; Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. М. : Эко-Трендз, 2002; и др.

<sup>2</sup> О либеральном подходе к предназначению и роли государства см.: Мизес Л. фон. Либерализм в классической традиции. М. : Экономика, 2001. С. 23–60.

виях не должна быть ангажирована теми или иными политическими группировками. Как писал М. Вебер, «профессиональный чиновник не должен определять политику»<sup>1</sup>. Исполнение чиновничеством сугубо административных функций, его невмешательство в политическую борьбу рассматривалось как одна из предпосылок сохранения стабильности общественных порядков. При этом М. Вебер полагал, что перерождение государственной бюрократии в политическую таит в себе угрозу человеческой свободе и независимости<sup>2</sup>.

При решении проблемы деполитизации государственного аппарата необходимо учитывать следующее объективное обстоятельство. Публичные политические должности в современном государстве занимают не только избираемые политики. Ряд неизбираемых, а назначаемых высших должностных лиц государства в силу своего должностного положения и статуса призван реализовывать государственную политику в смысле курса, стратегии развития общества и государства, определяемую победившей на выборах политической партией или коалицией политических партий, т.е. должен реализовывать определенные политические проекты и цели. При этом после прихода в результате выборов победившей политической силы, как правило, происходят и определенные изменения государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества и государства. Сменяемость по результатам выборов высших должностных лиц государства, не только непосредственно избираемых, но и назначаемых, является одним из ключевых и обязательных атрибутов современной полиархической демократии, обеспечивающих политический контроль граждан за деятельностью власти.

При этом количество высших чиновников — политических назначенцев, занимающих политические государственные должности и сменяемых при смене правящей политической партии или коалиции, в разных странах заметно различается.

Например, в США действует система «spoil system»<sup>3</sup>, в соответствии с одним из требований которой каждый вновь избранный президент

---

<sup>1</sup> Вебер М. Парламент и правительство в новой Германии. К политической критике чиновничества и партийной жизни // М. Вебер. Политические работы (1895–1919). М. : Праксис, 2003. С. 174.

<sup>2</sup> Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Аспект Пресс, 2008. С. 118.

<sup>3</sup> «Spoil system (англ.) — букв.: добыча, прибыль, выгода, награбленное добро. Принцип, согласно которому все высшие должности центрального эшелона власти переходят партии, победившей на выборах. В США так обозначается не только существующий там порядок распределения высших государственных должностей среди членов партии-победительницы, но и предоставление государственных должно-

назначает на ключевые посты в правительстве новых чиновников из числа своих сторонников. В настоящее время количество таких политических назначенцев составляет порядка 1200. Основателем этой системы, призванной обеспечить политическую целостность исполнительной власти, считается седьмой президент США Эндрю Джексон, занимавший этот пост с 1829 по 1837 г. Для более четкого разделения политической деятельности и государственной службы в 1939 г. был принят закон Хэтча (Hatch Act), согласно которому чиновники не имеют права участвовать в любом качестве в избирательных кампаниях, включая сбор пожертвований и пропаганду, а также использовать свое служебное положение для действий в пользу какой-либо политической партии<sup>1</sup>. В 1983 году в США создают Службу старших государственных служащих исполнительного (неполитического). — *Прим. автора*) уровня, включающую в себя примерно 8000 старших государственных гражданских служащих высшего ранга<sup>2</sup>.

Разграничение занимаемых высшими чиновниками политических государственных должностей от неполитических существенным образом зависит от институциональной, организации государственной, и в первую очередь исполнительной власти в том или ином государстве. Представляется, что в общем случае одним из определяющих признаков такого разграничения в сфере исполнительной власти может служить факт назначения на данную государственную должность, которая при этом будет относиться к категории политических, избираемого должностного лица или избираемого органа власти. Возможно и введение в высших органах исполнительной власти специальных политических должностей, которые занимают чиновники, назначаемые, как правило, правительством и ему подчиненные. Примером может служить институт статс-секретарей в Венгрии, ФРГ и Нидерландах<sup>3</sup>.

Как показывает современная мировая практика, обеспечение политического нейтралитета той части государственной бюрократии, которую можно назвать кадровой бюрократией и которая не включает высших чиновников — политических назначенцев, занимающих политические государственные должности и участвующих в выработке и реализации политических решений, является важной составной ча-

---

стей в обмен на политические услуги». (*Дюверже М.* Политические партии. М. : Академический Проект, 2000. С. 108.)

<sup>1</sup> *Головщинский К.И.* Коррупциогенность правовых норм. Фонд «ИНДЕМ», 2001. URL : <http://www.anti-corr.ru/indem/2001golovsh.doc>.

<sup>2</sup> *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. С. 96.

<sup>3</sup> Википедия — свободная энциклопедия. URL : <http://ru.wikipedia.org>.

стью реорганизации государственного управления и достигается в разных странах различными нормативно-правовыми и организационными средствами.

Как представляется, одним из действенных направлений, позволяющих оградить деятельность кадровой части государственного аппарата от влияния политической конъюнктуры и конкуренции, является установление на нормативном правовом уровне ограничений для некоторых категорий государственных служащих на их участие в работе политических партий и в другой публичной политической деятельности в период нахождения на государственной службе. Такие ограничения очевидно должны носить только незначительный характер и, безусловно, не должны затрагивать активное избирательное право государственных служащих. Такие ограничения, скорее всего, следует распространять не на всех государственных служащих, а только на тех, кто в силу своего должностного положения участвует в принятии управленческих решений, т.е. на чиновников высшего и среднего неполитического уровня. Примером такого подхода к деполитизации государственного аппарата наряду с законом Хэтча в США может служить норма Конституции Венгрии (ст. 3), которая устанавливает, что «в целях обеспечить отделение политических партий от государственной власти законодательно определяются функции и государственные должности, которые не могут исполняться и замещаться партийными членами и служащими»<sup>1</sup>.

Деполитизация государственного аппарата не только обеспечивает организационное единство и согласованность его деятельности, но и играет важную роль в обеспечении приоритета профессиональных качеств при назначении на государственную службу и продвижении по ней в противовес протекционизму и кумовству (непотизму в его современной интерпретации) в кадровом обеспечении системы государственного управления. Поэтому в ряде стран как на нормативном правовом, так и на организационном уровне деполитизация и управление кадровым обеспечением государственного аппарата решаются как единая задача. Так, в Венгрии система профессиональных качеств государственных служащих и деполитизация стали основными «столпами» закона о государственной службе, принятого в 1992 г. В США и Бразилии для управления продвижением по службе и деполитизации создана служба старших государственных служащих. В Польше и Республике Корея (Южная Корея) для обеспечения принципа профессиональных качеств, политического «нейтралитета» и деполитизации

<sup>1</sup> Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. М. : НОРМА, 2001.



при назначении на государственную службу созданы специальные государственные органы — Государственная комиссия по гражданской службе в Польше и Комиссия по государственной службе в Республике Корея<sup>1</sup>.

## **Реорганизация кадрового обеспечения государственной службы**

Важнейшая особенность реорганизации государственного управления состоит в том, что ее движущей силой, как правило, выступают политики и высшие чиновники — политические назначенцы, а не факторы давления со стороны общества, направленные на совершенствование государственного управления. При этом кадровая бюрократия выступает в роли одновременно и объекта, и субъекта такой реорганизации. И от ее позиции, поддержки или противодействия в явном или неявном виде, в существенной степени зависит то, будут или не будут достигнуты цели реформ. Поэтому реорганизация управления кадровым обеспечением государственной службы является принципиально значимой и первоочередной задачей при проведении реформ системы государственного управления. Очевидно, что кадровая бюрократия будет способствовать, а не противодействовать успешному проведению реформ только при условии, что реформирование позволит расширить для государственных служащих гарантии и возможности продвижения по службе (вертикальной мобильности), а также повышения уровня их материального благосостояния, социального и профессионального статуса.

Наиболее надежные гарантии и практические возможности, зависящие прежде всего от самого государственного служащего, для его продвижения по службе на основе принципов справедливости и равноправия представляет меритократический подход. Именно поэтому некоторые государства и ставят перед собой цель расширить применение меритократического подхода (принципа приоритета профессиональных качеств) путем централизованного использования внешней (по отношению к исполнительной власти) системы «сдержек и противовесов» вроде Комиссии по делам гражданской службы (Комиссии по государственной службе)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. С. 95.

<sup>2</sup> Там же. С. 53.

В рамках меритократического подхода система назначения на государственные должности и продвижения по государственной службе функционирует не на основе патронажа и фактора старшинства, а на основе профессионального конкурсного отбора. Укрепление принципа профессиональных качеств в кадровой политике и сокращение патронажа способны повысить компетентность и одновременно снизить риски того, что политическое противостояние отразится на функционировании государственной службы<sup>1</sup>. При этом в конкурсах на замещение вакантных государственных должностей допускается участие претендентов как из государственного, так и из частного сектора. Тем самым расширяется привлечение на государственную службу высококвалифицированных кадров из частного сектора, обеспечивается должное обновление и ротация кадров и создается кадровая конкурентная, что порождает конкурентную бюрократию.

Однако при формировании конкурентной кадровой бюрократии возникает проблема, требующая аккуратного и корректного решения. Управление делами современного государства является профессиональной деятельностью, для осуществления которой необходимы специальная подготовка, знания и управленческий опыт, в определенной мере отличные от знаний и опыта управления в других сферах. Этой профессиональной деятельности свойственны характерные только для нее и отличные от других видов деятельности ограничительные условия и специальные требования, особое корпоративное поведение и служебная этика. Именно поэтому государственная служба регламентируется и регулируется специальными законодательными актами. При этом соблюдению специфики деятельности по управлению делами государства объективно в большей мере способствует иерархически организованная по принципу должностного старшинства корпорация чиновников закрытого типа. Но закрытая корпорация чиновников, как известно, порождает такие негативные явления, как сокрытие информации о деятельности органов власти, непрозрачность, бюрократизм, протекционизм, злоупотребление служебным положением и др., создает питательную среду для коррупции. При этом необходимые и присущие веберовской бюрократии корпоративное поведение и служебная этика трансформируются в круговую поруку, в противоправную защиту «чести мундира» вопреки должному исполнению служебных обязанностей. Привлечение на конкурсной основе специалистов из частного сектора призвано способствовать не только повышению качества и эффективности государственного управ-

<sup>1</sup> Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. С. 38.

ления, но и противодействию негативным явлениям, порождаемым корпоративным характером государственной службы. Но привлекаемые из частного сектора специалисты, не имея должного опыта работы, не всегда адекватно воспринимают и встраиваются в ограничительные условия и специальные требования государственной службы, например, связанные с конфликтом интересов. Поэтому в некоторых странах вследствие широкого привлечения кадров извне, а также вследствие создания новых разновидностей автономных органов и ведомств по предоставлению государственных услуг, условия деятельности которых подвергали их рыночному и конкурентному давлению, возникли проблемы в результате ослабления этических устоев государственного сектора<sup>1</sup>.

Разрешению объективного противоречия между необходимостью обеспечить приток на государственную службу компетентных кадров извне и ослаблением при этом норм корпоративного поведения и этических устоев государственной службы может способствовать юридически выверенное оформление контракта о найме на работу между государственным служащим и государством. В таком контракте должны быть определены права и обязанности государственного служащего, порядок, процедуры и условия осуществления им своих должностных обязанностей и продвижения по службе, накладываемые государственной службой ограничения деятельности и регламентирующие поведение дополнительные требования, в том числе и этического характера. Контрактная система должна обеспечивать привлечение специалистов на государственную службу как на ограниченный срок до окончания выполнения конкретной задачи, так и возможность их перехода на государственную службу на постоянной основе. При этом контрактную систему найма необходимо дополнить системой «сдержек и противовесов» в виде централизованной системы управления кадровым обеспечением и деполитизации государственной службы с тем, чтобы государственные служащие образовывали отчетливо выраженный и единый корпус, обладающий гарантиями занятости и объективными основаниями для продвижения по службе<sup>2</sup>.

Фактор, оказывающий определяющее влияние на привлечение, мотивирование и удержание профессиональных управленцев и специалистов на государственной службе, состоит в том, какие материальные стимулы им может предложить государство. И прежде всего это система и уровень оплаты труда, которые способны обеспечить госу-

<sup>1</sup> Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. С. 54.

<sup>2</sup> Там же. С. 38.

дарству возможность конкурировать на рынке труда не только с отечественным частным сектором, но и с зарубежными работодателями. При этом проблема состоит в том, что задача обеспечения конкурентоспособного уровня оплаты труда государственных служащих вступает в определенное противоречие с задачей сокращения государственных расходов.

Если не полностью, то частичному решению этой проблемы может способствовать использование диверсифицируемых механизмов оплаты труда государственных служащих в зависимости от вида их деятельности, как правило, по конечному результату с варьируемым набором личных стимулов. Однако необходимо учитывать, что конечный результат ряда видов государственной деятельности проявляется только через достаточно длительные периоды времени и не поддается прямым количественным оценкам. Для таких видов государственной деятельности непосредственное применение системы оплаты труда только по конечному результату сопряжено со значительными трудностями и может привести к дисбалансу в материальном стимулировании государственных служащих.

Следует отметить и тот факт, что не по всем должностным позициям в государственном аппарате, особенно в части позиций управленцев высшего звена, государство из-за бюджетных ограничений способно конкурировать в уровне оплаты труда с частным сектором и зарубежными работодателями. Поэтому в конкурентной борьбе за управленцев и других специалистов важную роль играет такой компенсаторный механизм, как социальная защита. Государственным служащим, как правило, предоставляется более высокий, чем в частном секторе, уровень социальной защиты, и не только им самим, но и членам их семей, прежде всего в части гарантий занятости, медицинского страхования и пенсионного обеспечения.

Представляется, что для привлечения, мотивирования и удержания профессиональных управленцев и специалистов на государственной службе более действенным, чем в настоящее время, может и должен стать такой нематериальный стимул, как социальный, общественный статус. Высокому общественному статусу государственного чиновника сегодня препятствует такое негативное явление, как коррупция, которая у большинства людей в первую очередь ассоциируется именно с государственными чиновниками. Поэтому противодействие и подавление коррупции должно быть одной из ключевых целей реформирования государственного управления, включая реорганизацию кадрового обеспечения государственной службы. С другой стороны, общественный статус государственных чиновников во многом зависит от их собственных ценностных установок. Если государствен-

ные чиновники по-прежнему будут воспринимать себя как «слуги государевы» и стремиться отождествлять себя с всемогущим государством, которому все дозволено, то ожидать, что их общественный статус в современных условиях перехода от этатистского к либеральному восприятию государства будет высоким, не приходится. Базовой ценностной установкой государственных чиновников в современном государстве должно стать профессиональное служение людям и общественным интересам и действенное воплощение такой установки в их повседневной практической деятельности. Только при соблюдении этих условий гражданское общество готово будет наделить государственных чиновников высоким социальным статусом.

Пример успешной кадровой реорганизации государственной службы в соответствии с рассмотренными подходами представляет проведенная в 2004 г. реформа полиции Грузии<sup>1</sup>.

## **Децентрализация системы органов исполнительной власти**

Институциональную основу современного правового государства составляет децентрализация власти, которую можно разделить на децентрализацию политического и структурно-функционального характера.

К политической децентрализации прежде всего относится историческая первооснова децентрализации государственной власти — разделение властей на судебную, законодательную и исполнительную. А также активно проявляющаяся в настоящее время как в федеративных, так и в унитарных государствах «федерализация» власти — разделение ее полномочий, компетенции и ответственности между центральным, региональным и местным уровнями. Смысл «федерализации» власти как ее политической децентрализации «по вертикали» состоит в приближении власти к людям за счет расширения полномочий и самостоятельности региональной и местной властей в решении проблем повседневной жизни регионов и местных сообществ, что объективно обуславливает усиление реальной политической значимости и независимости этих властей от центральной власти

Подход НГУ предполагает дальнейшую децентрализацию власти, прежде всего в направлении структурно-функциональной децентрализации исполнительной власти. Такая децентрализация системы органов

---

<sup>1</sup> Официальный сайт полиции Грузии, [www.police.ge](http://www.police.ge); Итоговый выпуск «24» с Михаилом Осокиным от 14.05.2010. РЕН ТВ.

исполнительной власти заключается в организационном разделении органов, осуществляющих функции стратегического управления — выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование, функции контроля и надзор, а также функции оказания государственных услуг, управления государственным имуществом и правоприменительные функции, в том числе ведение реестров, регистров, кадастров.

Важной тенденцией структурно-функциональной децентрализации становится освобождение органов исполнительной власти верхних уровней и в целом государственной власти от некоторых ранее вменявшихся им в обязанность задач и перенос предоставления государственных услуг на возможно более низкий уровень государственной власти и местное самоуправление при сохранении принципа субсидиарной ответственности всей системы исполнительной власти. При этом предоставление некоторых видов государственных услуг может вообще выводиться из государственного ведения и передаваться в ведение некоммерческих саморегулируемых организаций и частных структур, при этом такие услуги приобретают более общий характер публичных услуг<sup>1</sup>.

В структурном контексте децентрализация системы органов исполнительной власти заключается в отказе от классических централизованных вертикалей бюрократического типа путем пересмотра министерской системы и создания трехзвенной системы центрального управления: министерства — ведомства — децентрализованные структуры. Министерствам отведены функции стратегического управления в соответствующей сфере. Ведомства, заключающие с министерствами договоры, призваны организовывать выполнение конкретных программ. Децентрализованные структуры, которые могут быть как государственными, так и частными учреждениями, непосредственно оказывают гражданам и юридическим лицам публичные услуги<sup>2</sup>. При этом процесс децентрализации включает разбиение крупных министерств и ведомств на отдельные организации покупателей и поставщиков, которые могут заключать друг с другом контракты<sup>3</sup>. Также могут создаваться специализированные, одноцелевые исполнитель-

---

<sup>1</sup> О соотношении термина «государственные услуги» и термина «публичные услуги» см.: Терещенко Л.К. Функция государственных услуг // Административная реформа в России : научно-практ. пособие. С. 72—74.

<sup>2</sup> Штанина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ // Административная реформа в России : научно-практ. пособие. С. 62.

<sup>3</sup> Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. С. 66.

ные органы, предназначенные для решения конкретных задач и осуществления конкретных программ и функционирующие как на постоянной, так и на временной основе — до выполнения поставленной перед ними задачи.

Формирование множества государственных и негосударственных структур, предназначенных для оказания публичных (государственных) услуг гражданам и юридическим лицам, позволяет организовать процесс предоставления таких услуг на основе конкурентных предпочтений их потребителей. Таким образом, в сфере деятельности исполнительной власти по оказанию государственных услуг включается механизм конкуренции, что должно способствовать повышению качества предоставления и доступности получения таких услуг для конечного пользователя, а также представляет собой еще одно значимое направление организационного и процессуального оформления конкурентной бюрократии.

Структурно-функциональная децентрализация исполнительной власти существенным образом видоизменяет базовые механизмы взаимосвязанного функционирования системы ее органов. Функционирование системы органов исполнительной власти начинает базироваться в большей степени на договорных отношениях, чем на бюрократических директивных отношениях подчинения. Все большее применение находят квазиконтрактные механизмы, и государственным агентствам даются конкретные обязательные задания, невыполнение которых имеет для главы того или иного агентства реальные последствия для его дальнейшего пребывания в должности<sup>1</sup>. При этом существенно возрастает роль координации как специфического вида государственной властной деятельности, выражающейся в обеспечении единства действий органов исполнительной власти для оптимального достижения определенных целей или осуществления единой направленности в работе какой-либо отрасли или сферы государственного управления<sup>2</sup>. Функция координации возлагается в первую очередь на центральное правительство, а также в каждой конкретной отрасли на соответствующее министерство.

Структурно-функциональная децентрализация позволяет избирательно и, как следствие, более целенаправленно и эффективно использовать в государственном секторе современные методы организационного управления и менеджмента, применяемые в частном секторе,

<sup>1</sup> Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. С. 60.

<sup>2</sup> Игнатюк Н.А. Функция координации // Административная реформа в России : научно-практ. пособие. С. 99.

несмотря на весьма существенное различие между этими двумя секторами<sup>1</sup>. С одной стороны, частный сектор стремится достичь простых результатов на рынках, где нередко существует весьма острая конкуренция при сравнительно прямолинейных отношениях с клиентами (потребителями) и чрезвычайно мощных и общих стимулах к повышению результативности деятельности. С другой стороны, государственный сектор стремится достичь чрезвычайно сложного набора результатов в условиях, когда поставщики действуют при ограниченной или отсутствующей конкуренции. Государственный сектор также должен иметь дело с весьма неоднородной по своему составу массой прямых и непрямых клиентов, пользователей услуг и бенефициантов, причем осуществляется это в условиях, характеризующихся наличием многочисленных, а иногда и противоречивых стимулов к повышению результативности деятельности<sup>2</sup>. Тем не менее, несмотря на указанные различия, внедрение современных методов менеджмента и организационного управления по конечному результату частного сектора, но только с учетом применимости такого подхода в тех или иных сферах государственного управления, представляет собой одно из важнейших направлений повышения качества и эффективности управления современным государством.

---

<sup>1</sup> О современных методах организационного управления и менеджмента см.: Друкер П.Ф. Задачи менеджмента в XXI веке. М. : Вильямс, 2007.

<sup>2</sup> Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. С. 74.



## **ОТКРЫТОСТЬ, ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Одной из наиболее существенных проблем управления современным государством стала проблема снижения доверия и уважения к власти со стороны граждан и частного сектора экономики. Ключ к успеху в решении этой проблемы, к повышению степени уважения и доверия к власти лежит в налаживании постоянных взаимосвязей и партнерских взаимодействий между обществом и властью, в обеспечении обратной связи между обществом как объектом государственного регулирования и государственной властью как регулятором общественных отношений. Для практической реализации такой обратной связи определяющими «внешними» параметрами управления государством должны быть его открытость и прозрачность (транспарентность). Возрастание степени открытости и прозрачности работы системы государственного управления рассматривается как одно из важных достижений реформ, проводимых по модели НГУ<sup>1</sup>.

Следует отметить, что понятия «открытость» и «прозрачность» не являются вполне синонимичными<sup>2</sup>. Открытость представляет собой явление коммуникативного характера, суть которого в наличии каналов легального проникновения и воздействия на власть всего спектра политических, экономических и социальных сил общества. Прозрачность характеризуется максимально возможной и законодательно закрепленной и гарантированной доступностью для граждан и их автономных объединений различных типов достоверной информации о деятельности институтов и органов государства.

<sup>1</sup> Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. С. 80.

<sup>2</sup> Чуклинов А.Е. «Прозрачная» государственная политика: некоторые проблемы теории и практики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2006. № 8. С. 44.

Открытость и прозрачность управления государством необходимы не только для повышения уважения и доверия к власти, но и для обеспечения устойчивого функционирования как системы государственного управления, так и политической системы в целом. Открытость и прозрачность управления государством — это институциональная основа работы механизмов обратной связи, постоянных взаимосвязей и взаимодействий общества и власти и подотчетности власти обществу.

### **Основная политическая цепь зависимости и подотчетности государственной власти гражданскому обществу**

В демократическом государстве зависимость и подотчетность государственной власти гражданскому обществу осуществляется в первую очередь посредством основной политической цепи, которая включает: многопартийную систему, обеспечивающую политико-идеологическое структурирование гражданского общества в форме автономных политических объединений граждан — политических партий; избирательный механизм, который, опираясь на многопартийную систему, обеспечивает регулярное проведение свободных и честных выборов представителей всего народа в органы государственной власти, и прежде всего в парламент; парламент как общегосударственный представительный орган, призванный выражать волю народа в управлении государством и играть ключевую роль в системе органов государственной власти в рамках принципа разделения властей<sup>1</sup>.

Принципиальное значение имеет то, что основная политическая цепь зависимости и подотчетности государственной власти гражданскому обществу по своей политико-технологической сущности не призвана и не способна обеспечивать в полной мере учет всего многообразия частных и корпоративных интересов граждан и институциональных структур гражданского общества и практически постоянно необходимых им для выражения и защиты таких интересов взаимодействий со структурами государственной власти, и прежде всего ее исполнительной ветви. Однако такое взаимодействие явля-

---

<sup>1</sup> Об основной политической цепи зависимости и подотчетности государственной власти гражданскому обществу см.: *Нисневич Ю.А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М. : Материк, 2007. С. 45—56.

ется естественным элементом взаимоотношений между гражданским обществом и государственной властью и необходимым условием обеспечения социально-политической стабильности и выработки оптимальных государственных решений. Оно происходило, происходит и будет происходить при любой демократической организации власти в государстве. Проблема состоит лишь в том, в какой форме происходит такое взаимодействие, как организованы и функционируют его механизмы<sup>1</sup>.

При этом следует учитывать тот факт, что совокупности частных и корпоративных интересов свойственна постоянная динамика и ситуационная изменчивость ее количественных, качественных и содержательных параметров в зависимости от принимаемых государственной властью решений и осуществляемых ею действий, изменений текущей социальной, экономической и политической обстановки в стране. Нарастание объемов, социальной, экономической и политической значимости не учитываемых и не агрегируемых государственной властью при принятии решений частных и корпоративных интересов граждан и институциональных структур гражданского общества создает угрозу потери социально-политической стабильности и устойчивости государственного управления и в целом политической системы. Эта угроза многократно усиливается, когда государственные решения реально или лишь мнимо ущемляют определенные личные и групповые интересы, а государственная власть игнорирует необходимость разъяснять обществу смысл и содержание своих решений и действий, обосновывать их приоритетность для достижения общенациональных, общезначимых целей развития по отношению к частным интересам.

Для предотвращения такой угрозы в демократическом государстве параллельно с основной политической цепью реализуется постоянно действующий контур информационно-коммуникационных взаимодействий между гражданским обществом и государственной властью, который образуют каналы коммуникаций «общество — власть» и «власть — общество»<sup>2</sup>. Обеспечивающие функционирование этих каналов инфокоммуникационные механизмы могут устойчиво и эффективно работать только при открытости и прозрачности для общества системы государственного управления.

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Информация и власть. М. : Мысль, 2000. С. 113.

<sup>2</sup> Нисневич Ю.А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы // Вестник Российского университета Дружбы народов. Серия «Политология». 2006. № 1 (6). С. 70.

## **Инфокоммуникационные механизмы взаимодействия власти и общества**

Наиболее эффективным демократическим механизмом воздействия гражданского общества на государственную власть является механизм общественного мнения, которое в демократическом государстве и является истинной «четвертой властью».

Общественное мнение — это реальное социальное явление, наиболее динамичное и переменчивое состояние общественного сознания, однако для этого явления до сих пор не существует общепризнанного определения. В социологии, предметом теоретического изучения которой оно является, достаточно распространение получило определение общественного мнения как мнения, способа поведения, который нужно выражать или обнаруживать публично, чтобы не оказаться в изоляции от общества<sup>1</sup>.

В прикладном контексте общественное мнение можно определить как в достаточной мере консолидированное групповое мнение части общества или общества в целом по какому-либо поводу, вопросу или событию, которое выражается публично через средства массового информирования или путем проведения массовых акций.

Субъектом общественного мнения могут и в идеале должны быть все граждане и институциональные структуры гражданского общества.

Объектом общественного мнения может стать любой факт, который информационно доступен, т.е. о котором имеется достаточно информации для составления мнения, вызывающий дискуссию и затрагивающий или групповые, или индивидуальные интересы.

Общественное мнение формируется как результат рефлексивной оценки его субъектами фактов окружающей действительности в процессе информационно-коммуникационной деятельности.

Для того чтобы при формировании общественного мнения предотвратить самую главную угрозу — манипулирование общественным мнением, — необходимо наличие множества альтернативных источников информации и свободы доступа к таким источникам для всех граждан и институциональных структур гражданского общества. Один из самых мощных источников значимой социальной, политической и экономической информации представляет собой система государственного управления, что и определяет первостепенную значимость ее открытости и прозрачности для общества. В гражданском обществе его институциональные структуры выступают в роли не только по-

---

<sup>1</sup> См.: Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М.: Прогресс-Академия, Весь Мир, 1966.

требителей, но и источников первичной информации. В достаточной мере консолидированное групповое мнение может быть сформировано только при наличии свободы коммуникаций и обмена информацией на межличностном и групповом уровне, а также между институциональными структурами общества и власти.

Механизм общественного мнения обеспечивает как становление и развитие самого гражданского общества, так и его информационно-коммуникационные взаимодействия с государственной властью.

В демократическом государстве в сфере взаимодействия власти и общества имеет место такое явление, как лоббизм. Лоббизм — это механизм решения тех или иных вопросов, в том числе и политических, в пользу чьих-либо интересов путем воздействия на законодателей, правительство и иных должностных лиц<sup>1</sup>. Основная задача лоббистской деятельности — добиться отражения и закрепления в принимаемых нормативных правовых актах и решениях частных интересов групп давления — корпоративных, профессиональных, общественных групп, объединений и организаций. Это явление имеет экономическую основу, но только этим оно не ограничивается и по степени влияния на принятие тех или иных государственных решений, несомненно, содержит и политическую компоненту.

Как уже отмечалось, политические партии отражают и агрегируют интересы далеко не всех социальных, корпоративных и экономических групп и организаций, существующих в обществе. Лоббистская деятельность как раз и восполняет этот недостаток партийной системы. Она призвана выражать и отстаивать частные, корпоративные, профессиональные, этнические и иные (в том числе и политические, но уже во вторую очередь) интересы.

Субъектами лоббистской деятельности являются как различные структуры предпринимательского сообщества, так и практически все некоммерческие организации (НКО). Лоббизм представляет для НКО один из основных инструментов достижения целей и результатов их деятельности. В демократических государствах НКО являются мощным фактором лоббирования, и именно они в первую очередь выступают противовесом лоббистским устремлениям субъектов экономической деятельности и государственной бюрократии.

Возрастание роли лоббизма в системе взаимодействий гражданского общества и государственной власти неразрывно связано с демократизацией этой системы: открытость власти структурам гражданского общества позволяет последним влиять на деятельность

---

<sup>1</sup> Политическая энциклопедия : в 2 т. Т. 1. / Нац. обществ.-науч. фонд. М. : Мысль, 2000. С. 637.

исполнительных и представительных органов власти, получать информацию о распределении ресурсов, принимать участие в обсуждении и принятии государственных решений. Учитывая практический опыт, следует признать несомненные достоинства такого механизма представительства интересов, который способствует более точной артикуляции взглядов различных социальных слоев и групп, повышает уровень информированности общества по различным политическим аспектам, позволяет гражданам непосредственно участвовать в политической жизни<sup>1</sup>.

В демократических государствах процесс лоббирования осуществляется по трехзвенной схеме: группы давления (субъекты лоббирования) — профессиональные лоббисты или лоббистские организации — государственные чиновники и депутаты (объекты лоббирования). Принципиальным фактом реализации указанной схемы является то, что ее ключевые исполнители — профессиональные лоббисты и лоббистские организации — осуществляют свою деятельность публично либо в четко установленных законом рамках, либо под жестким общественным и государственным контролем. Это, конечно, полностью не исключает коррупционные отношения при лоббировании, чему в мировой практике имеется достаточное количество примеров, но существенно ограничивает возможности и усложняет условия использования таких отношений.

Если власть и общество не уделяют должного внимания проблеме лоббирования, пытаются игнорировать ее объективный характер и решать проблему только запретительными мерами, то лоббирование не исчезает, а лишь уходит в тень. При этом механизм лоббистской деятельности реализуется в наиболее разрушительной форме «теневое» лоббирования, основанного на коррупционных отношениях, который может приводить к следующим негативным последствиям:

- приоритетное удовлетворение частных и корпоративных интересов в ущерб стратегическим целям и интересам общественного развития, включая развитие национальной экономики;
- деформация демократических основ государственного устройства и политической системы, дискредитация демократических политических и государственных институтов и превращение их в инструмент защиты интересов элитных групп;
- перераспределение национальных ресурсов и бюджетных средств в пользу наиболее влиятельных групп давления и, как

---

<sup>1</sup> Шестакова О.В. Информационный лоббизм: проблемы теоретической концептуализации и практики. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М. : МГУ им. М.В. Ломоносова, 2008. С. 4—5.

следствие, усиление экономического и социального неравенства в обществе;

- распространение коррупции и неправовых действий и решений в сфере государственного управления.

К позитивным сторонам цивилизованного лоббизма как инфокоммуникационного механизма обратной связи в системе «власть – общество» можно отнести:

- обеспечение постоянного контроля и непосредственного воздействия институциональных структур гражданского общества на государственную власть и, как следствие этого, большей открытости и прозрачности ее деятельности;
- создание в качестве специфической формы проявления политического плюрализма легитимных возможностей для участия всех социальных групп и слоев общества, даже находящихся в меньшинстве, в выработке и принятии государственных решений;
- стимулирование самоорганизации и активности гражданского общества, привлечение к практическому участию в государственном управлении наиболее заинтересованных экономических, профессиональных, корпоративных и иных общественных структур, а также квалифицированных специалистов и управленцев из негосударственной сферы;
- формирование канала активной обратной связи для системы государственного управления, обеспечивающего оперативное расширение информационной и постоянную актуализацию и акцентирование проблемной базы принятия государственных решений;
- взаимное уравнивание и в некоторой степени примирение разнонаправленных частных и групповых интересов в политической, экономической и социальной сферах, что способствует нахождению точек соприкосновения и достижению в рамках определенных договоренностей взаимовыгодного сотрудничества различных политических сил и групп давления при принятии управленческих решений.

Ключевым механизмом постоянного взаимодействия демократической государственной власти с гражданским обществом является механизм связей с общественностью – public relations (PR).

В сфере организационного управления общепризнанно, что PR – это неотъемлемая часть института управления, одна из необходимых функций управления, способствующая установлению и поддержанию общения, взаимопонимания и сотрудничества между организационной структурой и общественностью. Более того, можно констатиро-

вать, что PR как искусство и наука достижения гармонии посредством взаимопонимания, основанного на правде и полной информированности<sup>1</sup>, представляет собой не столько даже особую функцию, сколько современную философию организационного управления.

В государственном управлении механизм PR — это механизм планируемого и управляемого общения и взаимодействия государственной власти с гражданским обществом и его институциональными структурами, функционирование которого основано на взаимном доверии и партнерских отношениях, знании и полной информированности и который призван компромиссно учитывать и реализовывать как общезначимые интересы развития общества и государства, так и частные индивидуальные и групповые интересы.

В демократических государствах субъектами PR-деятельности на государственном уровне выступают все органы государственного управления и государственные учреждения, так как в их функциональные обязанности входит предоставление общественности информации о результатах своей деятельности, планах и принимаемых решениях, коммуникации с представителями общественности, а также реализация функции просвещения общественности в сфере их компетенции и ответственности. Для этого в структурах органов государственного управления и государственных учреждений создаются специальные службы для осуществления PR-деятельности, хотя названия и круг полномочий таких служб могут быть различными, и из общего координационного центра осуществляется согласование деятельности таких служб с целью проведения единой государственной политики в области PR.

Основная форма государственной PR-деятельности — это проведение информационно-коммуникационных кампаний, которые должны быть направлены на обеспечение открытости деятельности системы государственного управления, повышение уровня информированности общественности и должны составлять часть демократического процесса принятия и реализации государственных решений.

Механизм связи с общественностью имеет информационную природу и представляет собой одну из разновидностей информационного управления, так как базируется на предоставлении общественности специальными службами и через уполномоченных должностных лиц определенным образом подготовленной информации.

Это порождает внутреннюю угрозу государственной PR-деятельности, суть которой состоит в следующем. Государственная PR-деятельность может быть использована не для установления и поддер-

<sup>1</sup> Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? М. : Новости, 1990. С. 17.



жания реальных партнерских взаимоотношений и взаимодействий с обществом и его объективного информирования о деятельности государственной власти, а для манипулирования общественным мнением как в личных интересах отдельных государственных чиновников, так и в политических интересах правящих социальных групп и политических партий. В этом случае, по сути, имеет место уже не государственная PR-деятельность, осуществляемая в целях эффективного государственного управления, а принципиально иной вид деятельности с использованием манипулятивных технологий массового информирования и информационных воздействий на общественное сознание, для реализации которого противоправно задействуются государственные службы и государственный медийный ресурс.

Действенный механизм взаимодействия государственной власти с гражданским обществом, обеспечивающий повышение доверия общества к решениям и действиям власти, также представляет собой механизм консультативного взаимодействия. Суть этого механизма, предназначенного для осуществления проблемно-ориентированных взаимодействий, состоит в привлечении органами власти для взаимных консультаций и обсуждений представителей профессиональных сообществ и авторитетных специалистов негосударственного сектора.

Для реализации такого механизма при органах власти создаются постоянные или временные общественные консультативно-экспертные советы или комиссии, специализированные по важнейшим проблемным направлениям деятельности в зоне ответственности этих органов. Такие консультативные структуры формируются, как правило, на трехсторонней основе из ответственных должностных лиц органов власти, представителей негосударственных профессиональных объединений и научных организаций и авторитетных специалистов-экспертов, представленных в личном качестве.

Основная задача деятельности таких структур состоит в выявлении наиболее острых профессионально-ориентированных проблем, волнующих общество, объективном выяснении отношения профессиональной и широкой общественности к решениям и действиям власти по их разрешению, причин такого отношения и в определении зон возможных компромиссов и наименее конфликтных подходов к разрешению возникающих противоречий.

Для того чтобы консультативные структуры могли продуктивно решать свою основную задачу, субъекты консультативно-экспертной деятельности должны следовать определенным правилам. Представители власти не должны априорно негативно воспринимать жесткие и, возможно, нелицеприятные дискуссии и ставить перед собой задачу максимально «сгладить острые углы» в ходе обсуждений. Со своей

стороны, представители негосударственных объединений и организаций и специалисты-эксперты не должны воспринимать свое участие в работе консультативных структур как непосредственное «вхождение во власть» и использовать такое участие для лоббирования и решения частных проблем своих организаций и как трибуну для выражения политических пристрастий и саморекламы.

Работа механизма консультативного взаимодействия может оказывать позитивное влияние на процесс достижения взаимопонимания и партнерских отношений между государственной властью и гражданским обществом в решении даже сложных для всеобщего понимания профессионально-ориентированных проблем только при условии, что такая работа является открытой и прозрачной для общества и ее результаты объективно публично освещаются.

При некорректном подходе к формированию и организации работы консультативных структур возникает опасность их самовыврождения. Подобные ситуации возникают либо при стремлении представителей власти сделать их полностью управляемыми, либо при чисто формальном подходе к ним как к декоративному элементу административной структуры органа власти. В результате достаточно быстро выявляется неспособность подобным образом организованных консультативных структур выполнять поставленную перед ними задачу, и их существование теряет смысл как для представителей власти, так и для представителей профессиональной общественности.

Характер и качество работы рассмотренных инфокоммуникационных механизмов взаимодействия власти и общества служат объективной оценкой и отражают степень реальной открытости и прозрачности государственного управления.

## **Политический и гражданский контроль государственного управления**

Подотчетность и внешний контроль со стороны общества деятельности по управлению делами государства составляет необходимую компоненту управления современным государством. Такая подотчетность и контроль, во-первых, обеспечивают соблюдение приоритета общезначимых интересов и целей развития общества и государства над частными и корпоративными интересами отдельных социальных групп. А во-вторых, если и не полностью исключают различные злоупотребления и прежде всего коррупцию в сфере государственного управления, которая является основной питательной средой и сферой распространения коррупции, то существенно ограничивают и пре-

дельно минимизируют возможности ненадлежащего исполнения государственными чиновниками их должностных обязанностей.

В демократическом государстве подотчетность и внешний контроль государственного управления, а именно решений и действий институтов и должностных лиц государства, обеспечиваются посредством одновременно и параллельно осуществляемых политического и гражданского контроля.

Роль субъектов политического контроля выполняют автономные политические объединения граждан — политические партии, а его движителем выступает политическая конкуренция.

Прежде всего, политический контроль государственного управления со стороны граждан осуществляется за счет периодической выборности и возможности смены высших должностных лиц государства по результатам политической конкуренции партий на свободных и честных выборах. Если большинство граждан не удовлетворяют результаты и качество управления государством, осуществляемого правящей политической партией или коалицией партий, то в следующем электоральном цикле граждане могут отдать свои голоса другим политическим партиям и сменить управляющую государством политическую команду. При этом произойдет смена не только высших избираемых должностных лиц государства, но и высших не избираемых, а назначаемых избранными политиками чиновников, которые занимают политические государственные должности. В результате смены управляющей государством политической команды, как правило, происходят определенные изменения государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, а также возможна не только смена стиля и методов управления, но и в той или иной степени качественная реорганизация системы государственного управления.

В периоды между выборами функцию акторов политического контроля выполняют оппозиционные партии. Движимые политической конкуренцией, оппозиционные партии постоянно и пристально следят за деятельностью своих правящих политических конкурентов, за всеми решениями и действиями подконтрольных правящему большинству институтов государства и органов государственного управления. И используют все доступные им методы и средства массового информирования, выносят на публичное обсуждение критический анализ решений и действий тех или иных институтов и органов управления государством и их последствий для общественных интересов и целей. Естественно, что представляемый оппозицией даже профессионально выполненный критический анализ деятельности власти, как правило, в той или иной мере не лишен политической ангажированности, но его

публичный характер обеспечивает прозрачность и внешний контроль деятельности по управлению государством.

Гражданский контроль — это режим функционирования механизма общественного мнения, при котором объектом общественного мнения становятся решения и действия институтов и должностных лиц государства.

Гражданский контроль представляет собой одну из ключевых функций гражданского общества, его субъектами являются граждане и их автономные от государства объединения, а основными объектами — органы государственной власти и их должностные лица. Гражданский контроль выступает в качестве формы социальной активности граждан, не обусловленной действиями власти, непосредственного участия граждан в публичной политике как сфере коммуникаций власти и граждан. При этом гражданский контроль в отличие от других форм публичной политики всегда требует выработки видения проблемы и формирования ресурсов для участия в ее решении<sup>1</sup>. Участие общественных структур, тем или иным образом аффилированных с институтами и органами власти, в качестве субъектов гражданского контроля противоречит его сути и неизбежно приводит к качественным деформациям его целей и результатов.

Гражданский контроль как механизм противодействия ненадлежащему исполнению служебных обязанностей и прежде всего коррупции в сфере государственного управления включает последовательность действий, осуществляемых гражданами и их автономными объединениями с целью предотвращения возможностей и устранения условий, способствующих возникновению таких явлений, выявления и пресечения фактов коррупции и ненадлежащего исполнения служебных обязанностей государственными чиновниками.

Первый этап гражданского контроля состоит в систематическом мониторинге решений и действий органов государственной власти и их должностных лиц. Для осуществления этого этапа необходимо прежде всего наличие достаточно полной и достоверной информации о деятельности таких органов и лиц, естественно, за исключением информации, составляющей государственную или иную охраняемую законом тайну, т.е. прозрачность для граждан решений и действий власти.

Ключевая проблема принципиально необходимой для реализации гражданского контроля прозрачности для граждан системы

---

<sup>1</sup> Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике. Центр содействия проведению исследований проблем гражданского общества «Демос». URL : <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>.

государственного управления состоит в полноте и качестве представляемой органами власти информации. Поэтому необходим постоянный контроль и анализ ситуации с информацией о решениях и действиях органов власти, источником которой сами эти органы и являются.

При существенно ограниченном для граждан и их объединений доступе к такой информации, неполном и некачественном ее представлении возможности осуществления действенного гражданского контроля резко сокращаются. Это хорошо понимают недобросовестные чиновники, которые при отсутствии вневедомственного контроля информационной деятельности органов власти всегда и всеми доступными им средствами будут стремиться скрыть информацию и препятствовать ее представлению гражданам и их объединениям в удобной для пользователей форме и в полном объеме.

В демократическом государстве обеспечение прозрачности системы государственного управления является одной из ключевых, неотъемлемых составляющих государственной информационной политики, стратегическая цель которой состоит в построении открытого информационного общества. Как показывает мировой опыт, проведение единой государственной информационной политики, включающей постоянный контроль информационной деятельности всех институтов и органов государства, требует координации из одного наделенного должными директивными полномочиями административного центра на уровне высшего руководства государства при персональной ответственности за ее проведение одного из высших публичных должностных лиц<sup>1</sup>.

Примером такого подхода может служить создание в 1980 г. в Административно-бюджетном управлении США (Office of Management and Budget) Управления по делам информации и регулирования (Office of Information and Regulatory Affairs), администратор (руководитель) которого назначается президентом США по совету и с согласия Сената Конгресса США и подотчетен Сенату<sup>2</sup>. А также деятельность вице-президента США Алберта Гора с 1993 по 2001 г.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Информация и власть. С. 45, 84.

<sup>2</sup> Артамонов Г., Кристальный Б., Травкин Ю. Государственное управление развитием информатизации в США. Русский Гуманитарный Интернет-университет, 2004. URL : [http://www.i-u.ru/biblio/archive/artamonov\\_gos/](http://www.i-u.ru/biblio/archive/artamonov_gos/).

<sup>3</sup> Gore A., vice President of the United States, Brown R., secretary of commerce and chairman information infrastructure task force. The Global Information Infrastructure: agenda for cooperation. Peter Max, February 1995.

Следующий этап гражданского контроля состоит в общественной экспертизе конкретных решений и действий органов государственной власти и их должностных лиц. Суть практической реализации общественной экспертизы состоит в политико-правовом анализе нормативных правовых актов и иных официальных документов, фиксирующих решения и действия власти.

Для получения объективных и значимых в юридико-правовом и политическом смысле результатов общественной экспертизы необходимо учитывать следующее.

Во-первых, для квалифицированного проведения политико-правового анализа законодательных и подзаконных нормативных правовых актов и официальных документов требуются профессиональные знания, навыки и опыт работы с таким фактологическим материалом.

Во-вторых, количество сфер жизнедеятельности и предметно-ориентированных направлений развития современного общества, в которых в той или иной мере и форме может осуществляться государственное регулирование, многочисленно и разнообразно, и поэтому в проведении экспертизы должно принимать участие большое количество различных независимых экспертов и экспертных структур, обладающих специальными знаниями и опытом работы по конкретной предметной проблематике общественной жизни.

В-третьих, общественная экспертиза является наиболее ресурсоемким этапом гражданского контроля — ее проведение, включая предварительный поиск и получение необходимой информации, требует систематического привлечения и использования не только человеческих, но и финансовых и материальных ресурсов. Ресурсное обеспечение общественной экспертизы является задачей в первую очередь самого общества, а не власти. Если объект контроля сам обеспечивает ресурсами контроль своей деятельности, то результаты и эффективность такого контроля нетрудно предсказать заранее, так как ресурсное обеспечение раньше или позже становится инструментом давления на субъект контроля.

Заключительный этап гражданского контроля состоит в публичном представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу.

Главенствующая роль в представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу принадлежит СМИ. В работе механизма гражданского контроля СМИ в качестве массового информационного посредника между гражданами, их объединениями и органами власти выполняют функцию информационного приводного ремня. При этом журналисты, работающие в жанре журна-

листского расследования, являются активными и непосредственными акторами контроля<sup>1</sup>.

Следует отметить, что во многих странах уже сегодня наряду с традиционными СМИ заметное информационное влияние на общественную жизнь оказывает Интернет, который предоставляет все новые и новые информационно-коммуникационные технологии для гражданского контроля, для прямого участия в нем граждан, расширяет возможности и круг участников гражданского контроля.

Для того чтобы традиционные и сетевые СМИ и иные средства массового информирования реально могли выполнять функцию информационного приводного ремня механизма гражданского контроля, без которого невозможно его нормальное функционирование, необходимо наличие альтернативных СМИ, способных предоставить возможности для выражения всего спектра существующих в обществе мнений и свободно конкурирующих друг с другом за охват значительных аудиторий.

Результаты общественной экспертизы также могут быть представлены в органы власти посредством письменных обращений прежде всего общественных объединений граждан, которые каждое в сфере своей деятельности могут и должны выступать профессионально подготовленными исполнителями гражданского контроля.

Для обеспечения действенности гражданского контроля результаты общественной экспертизы, представляемые обществу и власти посредством СМИ, должны вызывать широкий общественный интерес и резонанс, а представляемые власти посредством обращения — иметь значимый для власти юридико-правовой смысл. Для этого от исполнителей гражданского контроля, так же как и при проведении его предыдущих этапов — мониторинга и общественной экспертизы, требуются профессиональная квалификация, знания и опыт работы в конкретной предметной области общественной жизни, а также умение должным образом представлять полученные ими результаты экспертизы. Очевидно, что не все отдельные граждане и их объединения, которые стремятся участвовать в гражданском контроле, обладают необходимой для его проведения на должном уровне профессиональной подготовкой. Однако это не может и не должно служить основанием для каких-либо ограничений со стороны власти на уча-

---

<sup>1</sup> О журналистском расследовании как об отличном от других виде журналистской деятельности и его особенностях см.: Рэндолл Д. Универсальный журналист. М., 1996; Уллмен Дж. Журналистские расследования: Современные методы и техника. М., 1998.

стие граждан и их формальных и неформальных объединений в осуществлении гражданского контроля.

Практический результат гражданского контроля состоит в том, чтобы уполномоченными на то органами государственной власти была проведена проверка всех событий и фактов коррупции и ненадлежащего исполнения служебных обязанностей государственными чиновниками, выявленных и представленных власти и обществу по результатам общественной экспертизы. При их подтверждении лица, непосредственно причастные к таким событиям и способствовавшие их возникновению, должны быть в судебном порядке привлечены к административной или уголовной ответственности в соответствии с национальным законодательством. А должностные лица, допустившие возникновение в подчиненных им органах власти подобных явлений, должны добровольно уходить в отставку или быть отправлены в принудительную отставку. При этом должны быть устранены и выявленные посредством гражданского контроля условия и обстоятельства нормативно-правового и организационного характера, способствующие возникновению и распространению негативных явлений в органах власти.

Ключевое условие качественной и результативной работы механизмов политического и гражданского контроля, обеспечивающих противодействие и подавление негативных явлений в сфере государственного управления и в целом подотчетность обществу управления делами государством, состоит в том, что каждый гражданин должен иметь право и возможность оспаривать неправомерные действия или бездействие органов и должностных лиц государства в справедливом, беспристрастном и не подверженном никаким политическим влияниям объективном суде.

Только суд, осуществляющий правосудие на основе законности, независимости судей, равенства всех перед законом и судом, состязательности сторон, гласности разбирательства дел, должен выступать в роле арбитра в окончательном разрешении спора между гражданином и властью, защищая в первую очередь права и свободы человека и гражданина. Решения этого арбитра в обязательном и беспрекословном порядке должны признаваться и исполняться не только всеми гражданами и их автономными объединениями, но и, что принципиально необходимо, всеми институтами, органами и должностными лицами государства.



## ЭЛЕКТРОННОЕ ГОСУДАРСТВО

Начавшийся переход цивилизации на новый постиндустриальный путь развития предопределил ряд проявившихся в XX в. феноменов, среди которых особо значимое место занимает информационная революция<sup>1</sup>. Суть информационной революции состоит в кардинальных, качественных изменениях технологий создания, накопления и распространения информации, которые называются информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ), и интенсификации на основе применения таких технологий процессов накопления и использования информационных ресурсов.

Принципиальное значение имеет то, что информационная революция — это не просто технологическая, но прежде всего социально-технологическая революция. Революционные изменения в области ИКТ оказали кардинальное влияние не только на экономическое и научно-техническое развитие общества, но и на изменение мировоззрения людей, культурные, морально-психологические и поведенческие аспекты их жизни, межличностные и общественные отношения, политические и государственные порядки, функционирование государственного механизма.

Определяя генезис нового постиндустриального мира, Мануэл Кастельс отмечает: «Информационно-технологическая революция спровоцировала возникновение информационализма как материальной основы нового общества. При информационализме производство благ, осуществление власти и создание культурных кодов стали зависимыми от технологических возможностей общества с информационной технологией как сердцевиной этих возможностей. Информационная технология стала необходимым инструментом для эффективной реализации процессов социально-экономической реструктуризации. Особенно важна была ее роль в развитии электронных сетей как динамической, саморасширяющейся формы организации человеческой

<sup>1</sup> Нисневич Ю.А. Проблемы транзита в условиях постиндустриального развития цивилизации. С. 98.

активности. Эта превалирующая, сетевая логика трансформирует все области общественной и экономической жизни»<sup>1</sup>. При этом новый постиндустриальный мир — это также и «эпоха „неслыханных возможностей“» феномена управления»<sup>2</sup>.

## **Переход к информационному обществу как стимул к реорганизации государственного управления**

Опыт государств, уже вступивших на путь постиндустриального развития, показывает, что в этих государствах опережающими темпами происходит развитие новой (цифровой, информационной, глобальной) экономики, основанной не только на непосредственном использовании интеллектуальных и информационных ресурсов для извлечения прибыли, но и на использовании качественно новых свойств информационной среды для оптимизации расходования таких традиционных ресурсов, как природные, человеческие, финансовые. Происходит глобальное разделение труда и интенсивное внедрение новых методов и технологий в управление и организацию работы отдельных субъектов экономической деятельности, в процессы коммуникаций и взаимодействий этих субъектов между собой и, что самое главное, с потребителями их продукции и услуг. Такие методы и технологии базируются на использовании современных ИКТ и инфокоммуникационных сетей, реализуют сетевую логику коммуникаций и взаимодействий, что позволяет производителям товаров и услуг более оперативно и адекватно реагировать на запросы потребителя, который реально становится главной фигурой и ориентиром развития рыночной экономики. При этом коренным образом изменяется сервисное обслуживание потребителя, расширяются его вариативные возможности по приобретению товаров и услуг, происходит качественное изменение всей сферы услуг, спектр которых постоянно расширяется, а качество и оперативность предоставления постоянно повышаются.

Кардинальная трансформация информационной среды, которая в результате информационной революции из разряда вспомогательных, обеспечивающих переходит в разряд определяющих в смысле

---

<sup>1</sup> Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М. : ГУ ВШЭ, 2000. С. 492—493.

<sup>2</sup> Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации: Диалектика прогрессивной линии развития как гуманная общечеловеческая философия XXI века. М. : ВЛАДОС, 1994. С. 7.

цивилизационного развития, обуславливает не только интенсивное развитие новой экономики, но постепенный переход к новому типу социальной организации общества. Постиндустриальное общество, которое, по мнению большинства отечественных и зарубежных ученых, имеет информационную и сетевую природу, принято называть информационным обществом<sup>1</sup>. Информационное общество строится на всеобщем кодифицированном знании и неразрывно связанной с ним синергетической информации, свободно циркулирующей в открытых инфокоммуникационных сетях и системах, образующих единую инфокоммуникационную инфраструктуру.

Формирование информационного общества как нового типа социальной организации естественным образом предопределяет начинающуюся трансформацию социальных и политических коммуникаций и институтов. При переходе к информационному обществу происходит трансформация как социально-экономической, так и общественно-политической организации общества, а также структурное изменение властей, в результате которого информационный фактор становится существенно более значимым в социальном и политическом регулировании<sup>2</sup>.

Интенсивное смещение человеческой активности, прежде всего в экономической и социальной сферах, в качественно новую информационную среду, глобальная инфокоммуникационная инфраструктура которой становится преобладающей сетевой формой самоорганизации и расширения такой активности, требует адекватного ответа на этот вызов информационной эпохи в поле политики. Очевидно, назревает необходимость реорганизации политической системы демократического типа и в первоочередном порядке в части построения и организации системы государственного управления. Внедрение современных ИКТ в сферу политического, включая и государственное, управления и смещение политических процессов в сетевую информационную среду представляется реальным направлением развития либеральных принципов организации политических и государственных порядков, перехода к прямой полиархической демократии участия нового типа, получившей название «электронная демократия». При этом, как отмечает Мануэл Кастельс, возможно, рождается новая форма государства — сетевое государство<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Об информационном обществе см.: Мелюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. М.: МГУ, 1999; Уэбстер Ф. Теории информационного общества. М.: Аспект Пресс, 2004.

<sup>2</sup> Нисневич Ю.А. Информация и власть. С. 10.

<sup>3</sup> Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. С. 501.

Первоочередным и необходимым условием перехода к электронной демократии и сетевому государству представляется внедрение в сферу государственного управления постиндустриальных инфокоммуникационных технологий, систем и сетей. Использование таких технологий, систем и сетей создает принципиально новую не просто технологическую, а организационно-технологическую базу для реорганизации всей системы государственного управления на основе использования качественно более совершенных идейно-философских подходов, структурных и организационных принципов построения системы органов власти, прежде всего для развития и совершенствования этой системы на основе модели НГУ. При этом модель НГУ сама качественно расширяется и углубляется за счет новых организационно-технологических возможностей. Реорганизация системы государственного управления на основе внедрения новейших ИКТ и инфокоммуникационных сетей и систем призвана обеспечить: повышение мобильности власти по отношению к общественным интересам; информационную прозрачность и приближение непосредственно к гражданам процесса государственного управления; сокращение в этом процессе бюрократических издержек (коррупция, протекционизм, инерционность, низкая операционная эффективность и производительность); повышение качества оказания государственных услуг и расширение спектра таких услуг, а также, что принципиально важно, снижение негативного влияния «человеческого фактора» чиновника как посредника в процессах взаимодействия граждан и частного сектора экономики с органами государственной власти.

Следует отметить, что сегодня даже в странах, уже вступивших на путь постиндустриального развития, выражается озабоченность тем, что необходимая реорганизация государства как высшего политического института запаздывает по отношению к начавшейся инфокоммуникационной трансформации экономической и социальной сфер жизнедеятельности общества. Такое запаздывание чревато нарастанием негативных тенденций во взаимоотношениях государственной власти и общества.

Из исторического опыта известны два основных пути преодоления нарастающих разногласий между обществом и властью: внутренние революционные преобразования и внешнее силовое воздействие. Постиндустриальный этап, порожденный информационной революцией, как представляется, открывает альтернативный путь разрешения извечной проблемы изменения взаимоотношений между обществом и государственной властью для приведения их в соответствие новым социально-экономическим реалиями. Современная информационная среда, функционирующая на основе всеохватывающего использо-

вания и проникновения ИКТ и сетевой инфокоммуникационной инфраструктуры, позволяет без революционных взрывов и потрясений поэтапно перераспределить властные полномочия в пользу общества и передать ряд регулирующих функций его политическим, экономическим, социальным и иным самоорганизующимся структурам. Эта среда также обеспечивает возможности эволюционного преодоления консерватизма государственного аппарата в организации своей деятельности и взаимодействий с гражданами и их объединениями.

## **Концептуальные основы электронного государства**

Для того чтобы реорганизация системы государственного управления, адекватная вызовам информационной эпохи, не осталась бы только декларацией о намерениях, а начала реально воплощаться в жизнь, необходимы, во-первых, политическая воля правящей элиты и, во-вторых, практически реализуемая концепция такой реорганизации, учитывающая сложнейшие экономические, социальные, административные и правовые проблемы, возникающие при внедрении новых организационных моделей и технологий. В качестве такой концепции сегодня предлагается концепция «электронного правительства» («e-government»).

Прежде всего необходимо отметить, что понятие «электронное правительство», как представляется, не вполне адекватно отражает суть предлагаемой концепции, и термин «government» скорее следует переводить не как «правительство», а как «управление» или «государство». Данная концепция предполагает реорганизацию, во-первых, не только правительства и системы органов исполнительной власти, а всей системы власти и управления государством и, во-вторых, не только внутренней организационной и информационной структуры власти, но и внешней инфраструктуры взаимодействия власти с гражданами и частным сектором экономики. Различные классификации видов взаимодействия в рамках функционирования «электронного правительства» выделяют такие основные сферы взаимодействий, как сфера взаимодействий между властью и гражданами (G2C — government-to-citizen), которую относят к области электронной демократии, между властью и бизнесом (G2B — government-to-business), которая отражает взаимоотношения государства и частного сектора экономики, и между различными органами и уровнями власти и управления (G2G — government-to-government), которая охватывает все внутренние и внешние связи между органами власти всех уровней и государственными учреждениями.

ми<sup>1</sup>. Поэтому точнее будет говорить не о концепции «электронного правительства», а о концепции «электронного управления государством», или, короче, «электронного государства». Для этого помимо лингвистических и смысловых есть и юридико-правовые основания<sup>2</sup>.

Суть электронного государства заключается в следующем. Во-первых, вся система органов власти в государстве и государственных учреждений рассматривается как единая, восприимчивая и отзывчивая к общественным интересам организация, предназначенная в первоочередном порядке для оказания государственных услуг гражданам и частному сектору экономики. Во-вторых, деятельность всей системы власти должна быть открытой и прозрачной для граждан и органы власти всех уровней должны быть доступны каждому гражданину в любой момент времени и из любого места его нахождения. В-третьих, для повышения качества и эффективности функционирования государства деятельность системы власти переносится в современную сетевую инфокоммуникационную среду.

Построение электронного государства — это не просто технологическое мероприятие по внедрению в работу системы государственного управления новейшей вычислительной техники, ИКТ, инфокоммуникационных систем и сетей. Построение электронного государства — это идеологическая, структурно-функциональная, организационно-кадровая и технологическая реорганизация системы государственного управления, развитие и углубление реформы этой системы на основе концепции НГУ и такой философии организационного управления, как public relation (PR) в изначальном смысле этого понятия<sup>3</sup>, с использованием новых возможностей, предоставляемых современными ИКТ и сетевой инфокоммуникационной инфраструктурой.

В процессе создания электронного государства власть должна последовательно решить несколько задач:

- принять политически важное решение о создании нового качества управления государством — электронного государства;

---

<sup>1</sup> Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. С. 54–56.

<sup>2</sup> Богдановская И.Ю. Концепция «электронного государства» (сравнительно-правовые аспекты). Четвертая конференция «Право и Интернет: теория и практика», 17 декабря 2002 г. URL : [http://www.parkmedia.ru/conf.asp?ob\\_no=346](http://www.parkmedia.ru/conf.asp?ob_no=346).

<sup>3</sup> «Public Relation — это планируемые, продолжительные усилия, направленные на создание и поддержание доброжелательных отношений и взаимопонимания между организацией и ее общественностью (работники, партнеры, потребители). Public Relation — это искусство и наука достижения гармонии посредством взаимопонимания, основанного на правде и полной информированности» (Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? С. 15,17).

- создать внутри системы государственного управления административные структуры, которые призваны реализовывать на практике идею создания электронного государства;
- наделить эти структуры необходимыми властными полномочиями, создав одновременно новую систему распределения обязанностей внутри правительства;
- создать элементы новой инфраструктуры — общедоступные информационные ресурсы, которыми распоряжаются государственные ведомства, и качественно новые механизмы интерактивного взаимодействия органов власти и управления с гражданами, их объединениями и частным сектором экономики;
- объединить эти ресурсы и механизмы в единое целое — в то, что для граждан будет олицетворять электронное государство.

Попутно нужно будет разрешить также огромное число технологических проблем, начиная от создания или модернизации существующих внутриведомственных информационно-технологических систем до унификации этих систем в рамках всей системы государственного управления и образования единого информационно-технологического комплекса. Наконец, в процессе работы власть, очевидно, столкнется с проблемой модернизации деятельности самих государственных ведомств, обнаружив, что существующая «властная технология» не отвечает в должной мере исполнению возложенных на нее новых функций. Это весьма важное свойство электронного государства позволяет использовать его как инструмент необходимых реформ государственного управления и говорить, что эра электронного государства — это еще и новый этап государственного строительства<sup>1</sup>.

Ключевым онтологическим свойством электронного государства должна стать возможность интерактивного, в режиме реального времени общения каждого гражданина с властью, система и внутренняя организация которой обеспечивают такое общение в удобной для гражданина форме и в удобное для него время.

Стратегическая цель электронного государства — решение всех проблем управления государством с позиции защиты прав и в интересах граждан и привлечение граждан к участию в процессе руководства и управления государством. Его практическая задача — трансформация внутренних и внешних взаимоотношений в системе управления государством на основе использования ИКТ и сетевой инфокоммуникационной инфраструктуры для оптимизации процесса оказания государственных услуг гражданам и частному сектору экономики, расши-

---

<sup>1</sup> Кристальный Б.В., Травкин Ю.В. Электронное правительство. Опыт США. М.: ЭкоТрендз, 2003. С. 4–5.

рения взаимодействий граждан с органами власти всех уровней и их участия в деятельности власти.

Исходя из сущностных свойств, стратегической цели и практической задачи электронного государства, его следует рассматривать прежде всего как постиндустриальную философию государственного управления. Такая философия государственного управления ориентируется на приоритеты общественного, политического и социально-экономического развития общества, в рамках которых должно быть обеспечено: повышение качества жизни граждан, их постоянной осведомленности о деятельности органов и организаций государственной власти всех уровней; доступность государственной информации и ее оперативная доставка до конечных пользователей; поддержка и усиление обратной связи между властью и обществом; открытость, прозрачность и подотчетность обществу системы государственного управления и непосредственное участие граждан в ее деятельности; поддержка политических процессов, направленных на развитие и совершенствование прямой демократии.

## **Стимулы и барьеры на пути построения электронного государства**

Все страны, приступившие к созданию электронного государства, объединяет общее понимание того, что реализация этого проекта является одной из наиболее актуальных на сегодня внутриполитических задач.

Приоритетность реализации электронного государства как актуальной внутриполитической задачи обусловлена следующим. С одной стороны, опережающее развитие новой экономики и информатизация социальных отношений стимулируют необходимость реорганизации системы государственного управления в форме электронного государства как наиболее адекватной вызовам информационной эпохи. С другой стороны, появление электронного государства может повлечь за собой трансформацию всех сфер жизнедеятельности общества в направлении создания информационного общества, стать значимым шагом в направлении использования технологических преимуществ постиндустриального развития, и в первую очередь качественно новой инфокоммуникационной среды для практической реализации прямой полиархической демократии участия в форме электронной демократии.

Формирование электронного государства представляется основополагающим стратегическим направлением и ключевой задачей госу-



дарственной власти в лице ее органов и организаций в осуществлении перехода к информационному обществу и электронной демократии. Для решения этой задачи власть должна:

- сосредоточить свои властно-принудительные, административные возможности и материальные ресурсы на трансформации собственных структур и порядков путем перевода их в сетевую инфокоммуникационную среду;
- законодательно обеспечить равные и обязательные для всех правила участия предпринимательского сообщества в развитии инфокоммуникационной среды на основе свободной и равноправной конкуренции, демонополизации и либерализации рынка информационной и коммуникационной продукции и услуг;
- создать благоприятные условия, включая необходимую государственную поддержку, научному сообществу, общественным, профессиональным и иным объединениям граждан, социальным институтам для их непосредственного участия как в развитии инфокоммуникационной среды, так и в решении ключевой социальной проблемы – адаптации человека к кардинальным изменениям этой среды.

В демократическом правовом государстве деятельность всех органов и институтов государства, всей системы государственного управления подлежит нормативно-правовому регулированию посредством конституции, законов, указов и распоряжений главы государства, иных нормативных правовых актов. Поэтому построение электронного государства – это комплексный не только организационно-технологический, но и прежде всего политико-правовой процесс, направленный на создание качественно новой внутренней и внешней модели функционирования системы государственного управления. В ходе реализации этого процесса должны поэтапно осуществляться: изменения законодательной и в целом нормативной правовой базы регулирования деятельности системы государственного управления и развития информационной среды; структурно-функциональная, организационно-кадровая и технологическая реструктуризация системы органов власти всех уровней на основе переноса их деятельности в современную сетевую информационную среду; качественная трансформация системы взаимодействий и коммуникаций между властью и обществом.

Процесс формирования электронного государства, стратегия которого определяется высшим политическим руководством страны, как правило, развивается поэтапно по мере перехода от моделей, ориентированных на внутреннюю деятельность, к моделям, ориентированным на внешнюю деятельность. Проблемные аспекты построения

электронного государства в разных странах имеют достаточно много общих черт, но в то же время и существенных различий в зависимости от уровня политического и социально-экономического развития страны. Выбор той или иной стратегии и основных принципов государственной политики в сфере формирования электронного государства существенным образом зависит от ряда социально-политических факторов.

Прежде всего, таким определяющим фактором является отношение правящего в стране политического режима, национальной политической и экономической элиты к организации и совершенствованию государственного управления на принципах современной полиархической демократии и развитию экономики на принципах монополизации и свободной конкуренции. Принципиальное значение имеет то, насколько эти социальные группы действительно стратегически заинтересованы и понимают объективную необходимость реализации качественно новой, постиндустриальной философии государственного управления, обеспечения открытости и прозрачности в деятельности государственной власти, поэтапного перераспределения властных полномочий в пользу общества, стимулирования политической, социальной и предпринимательской активности граждан и привлечения их к непосредственному участию в управлении государством. Прямое участие граждан в решении политических и государственных вопросов далеко не всегда однозначно приветствуется политическими и экономическими элитами.

Однако даже если такое понимание и заинтересованность не проявляются в полной мере, то построение электронного государства, тем не менее, возможно за счет политической воли и в основном собственных ресурсов государства. При этом могут быть реализованы модели типа кибернетический офис или бюрократическая структура, ориентированные на информатизацию внутренней деятельности системы органов власти и предоставление ограниченного спектра информационных услуг гражданам и юридическим лицам<sup>1</sup>. Построение такого электронного государства может принести определенные преимущества и национальным предпринимательским структурам, прежде всего крупным корпорациям, за счет создания им репутации современной и прогрессивной компании, осуществляющей взаимодействия и коммуникации с органами власти в онлайн-режиме с использованием инфокоммуникационной сети.

---

<sup>1</sup> Об основных моделях электронного государства см.: Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. С. 22.

В качестве не менее значимого фактора выступает реальный интерес широких социальных слоев и практическая потребность для большинства граждан в трансформации традиционных взаимоотношений и коммуникаций с властью, в развитии и углублении демократических принципов в жизнедеятельности общества и государства, в индивидуализации участия гражданина в общественной и политической деятельности и его личном активном участии в обсуждении и принятии государственных решений. Уровень таких интересов и потребностей граждан предопределяет пользу для общества и политическую отдачу для власти, которые могут быть достигнуты при построении электронного государства в направлении модели типа сервисное агентство, ориентированной на внешнюю деятельность, расширение информационных и коммуникационных взаимодействий органов власти с гражданами и юридическими лицами и спектра оказываемых им государственных услуг и далее перехода к полностью электронному государству. В зависимости от пользы, которая приносится гражданам в процессе поэтапного построения электронного государства, политическая отдача является реальным фактором, которой будет способствовать или, наоборот, препятствовать инициативам по его дальнейшему развитию и совершенствованию. Для того чтобы соотношение затрат и политической отдачи стимулировало власть к переходу от традиционного государства к полностью электронному, необходимо, чтобы в процессе построения электронного государства не только учитывались текущие интересы и потребности граждан в трансформации существующих политических процессов и коммуникаций, но и активно стимулировалось расширение потребностей общества в новых интегрированных государственных услугах.

Поэтому в ходе построения электронного государства должны параллельно эффективно решаться задачи: адаптации граждан к коренным изменениям информационной среды; преодоления социальной проблемы «информационного расслоения» общества и «цифрового неравенства» различных социальных групп; интенсивного развития национальной инфокоммуникационной инфраструктуры со свободным доступом к ней всех граждан страны в любое удобное для них время, вне зависимости от их местожительства и места работы, социального и имущественного положения. Только наличие массового пользователя в лице граждан и юридических лиц способно облегчить бремя полного ресурсного обеспечения государственной властью формирования электронного государства за счет привлечения к взаимовыгодному сотрудничеству частного сектора национальной экономики и за счет международной интеграции в реализации и совместном финансировании различных проектов и программ в этой сфере.

Еще одним фактором, способным существенно повлиять на перспективы построения электронного государства, являются лоббистские возможности воздействия кадровой государственной бюрократии на решения высшего политического руководства государства как в плане их принятия, так и в плане их практической реализации, что напрямую зависит от степени самостоятельности кадровой бюрократии как политического актора.

Кадровая государственная бюрократия, обладающая преимуществами профессионального опыта и знаний перед конкурентным миром политиков и являющаяся достаточно сплоченным социальным слоем с присущей ему корпоративной этикой и традициями, неизменно стремится повысить свою роль в государстве, оказывать все возрастающее влияние на процесс выработки, принятия, а нередко и реализации политических решений. При этом ей объективно свойственен консерватизм по отношению к любым трансформациям и реорганизациям системы и принципов государственного управления, стремление обеспечить непрозрачность своей деятельности и подчинить деятельность государственных институтов собственным групповым интересам.

Роль и статус кадровой государственной бюрократии как относительно самостоятельного политического актора существенным образом зависит от типа правящего в стране политического режима и степени развитости партийно-политической системы.

В странах с демократическим политическим режимом и устойчивой партийной системой кадровая государственная бюрократия находится под постоянным контролем со стороны конкурирующих политических партий, и прежде всего политической оппозиции, а также пристальным вниманием общества посредством механизма гражданского контроля. В этих условиях она вынуждена соблюдать политический нейтралитет и постоянно повышать эффективность и профессионализм своей деятельности, отвечая на вызовы времени. При этом кадровая государственная бюрократия становится если не апологетом, то по крайней мере профессионально заинтересованным участником построения электронного государства.

В странах с авторитарным политическим режимом и переходных странах кадровая государственная бюрократия имеет возможность играть существенно более самостоятельную политическую роль. В этом случае консервативная в смысле перераспределения в пользу общества властных полномочий, изменения принципов, методов и системы государственного управления и самодостаточная в социальном аспекте кадровая бюрократия очевидно не будет активным сторонником любой реформы государственного управления, которая способ-

на существенно повлиять на ее доминирующее положение в этой сфере, в экономической и политической жизни общества и государства. А именно такой кардинальной реформой государственного управления и является построение электронного государства.

Для того чтобы все перечисленные политические факторы не являлись барьерами, а стали стимулами на пути построения электронного государства, нужна целенаправленная и ясно выраженная в практических действиях политическая воля руководства государства.

## **Законодательное обеспечение электронного государства**

Ключевой сферой практической реализации принципиально необходимой для построения электронного государства политической воли в современном государстве является сфера законодательства. Электронное государство как ответ на информационные вызовы постиндустриального развития в сфере политического и государственного управления должно формироваться в рамках общей тенденции постиндустриальной трансформации сферы государственного устройства, а именно перехода к правовому государству, в основе деятельности которого лежит принцип правозаконности. Поэтому поэтапный переход от традиционного государства к электронному должен сопровождаться формированием достаточно широкого по охвату информационных и иных общественных отношений законодательного и иного нормативно-правового обеспечения, основанного на приоритете прав и свобод человека и гражданина.

Построение электронного государства требует в первоочередном порядке развития законодательного обеспечения этого процесса в следующих направлениях.

Первое направление связано с тем, что построение электронного государства представляет собой дальнейшее развитие и углубление реформы государственного управления по модели НГУ на основе использования новейших ИКТ и сетевой инфокоммуникационной инфраструктуры. Это обуславливает дальнейшую структурно-функциональную и организационно-кадровую реорганизацию системы государственного управления, которая должна стать единой преимущественно сервисной организацией, ориентированной на оказание широкого спектра государственных услуг гражданам и частному сектору экономики. При этом должна происходить не только трансформация функций, задач и структуры органов и организаций государственной власти, но и принципов и порядка их деятельности, и в

первоочередном порядке работы с информацией с закреплением принимаемых решений на нормативном правовом уровне, включая законодательство. В соответствии с новыми функциями и задачами на законодательном уровне должны устанавливаться: информационные права, обязанности и ответственность органов и организаций государственной власти и их должностных лиц; права собственности и порядок использования государственных информационных ресурсов, информационно-коммуникационных сетей и систем; порядок формирования и обслуживания государственных информационных ресурсов по сферам компетенции структур государственной власти и информационного обмена между ними; порядок документирования информации, информационных процессов и процессов принятия государственных решений, использования информации по категориям доступа; правовые основы информационного взаимодействия системы органов государственной власти с гражданами и юридическими лицами, включая проблемы массового информирования и коммуникаций.

Началом движения в этом направлении должна стать законодательная регламентация электронного документооборота и электронных транзакций в системе государственного управления. Примером такого подхода может служить процесс построения электронного государства в США, который начинался с принятия таких законодательных актов, как закон «О снижении бумажного документооборота» (Paperwork Reduction Act of 1995), закон Клинджера—Коэна «О реформе использования информационных технологий» (Clinger—Cohen Act of 1996), закон «Об избавлении от бумажного документооборота в государственных учреждениях» (Government Paperwork Elimination Act of 1998) и далее закон «Об электронных подписях в международных и национальных коммерческих отношениях» (Electronic Signatures in Global and National Commerce Act of 2000)<sup>1</sup>.

Второе направление связано с тем, что перенос деятельности государственной власти в современную сетевую информационную среду обуславливает изменение парадигмы процесса принятия государственных решений. По мере того как в этом процессе в той или иной форме будет принимать участие все большее и большее число граждан, наделенных новыми возможностями, правами и полномочиями, он будет приобретать массовый интерактивный характер с нарастающей децентрализацией источника принятия решений.

Ключевую роль в этом процессе играет возможность свободного доступа и получения гражданами и их объединениями, информации о решениях и действиях органов государственной власти. Право на до-

<sup>1</sup> Кристальный Б.В., Травкин Ю.В. Электронное правительство. Опыт США. С. 10.

ступ граждан к информации о деятельности органов государственной власти должно быть закреплено на законодательном уровне. Например, так было сделано в США в результате переработки в 1996 г. закона «О свободе информации» (The Freedom of Information Act) и в России Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Не только перенос деятельности системы государственной власти, но и достаточно интенсивное перемещение экономической, политической и социальной активности общества в сетевую информационную среду обуславливает актуальность разработки на договорных условиях общего кодекса поведения и деятельности в этой среде, а также законодательного определения основополагающих прав, обязанностей и ответственности пользователей инфокоммуникационной инфраструктуры.

Важным шагом в этом направлении может стать закрепление права свободного доступа любого пользователя к национальным и глобальным инфокоммуникационным сетям. Для того чтобы такое право было не только законодательно установлено, но и могло бы быть практически реализовано всеми гражданами, необходимо в первоочередном порядке создать условия для развития на всей территории страны телекоммуникационных сетей на основе свободной конкуренции и демонополизации телекоммуникационной отрасли. Для некоторых стран, как, например, для России, существенной проблемой может стать проблема территориального «информационного неравенства», обусловленная тем, что построение телекоммуникационных сетей и предоставление с их помощью инфокоммуникационных услуг в малонаселенных районах и на труднодоступных территориях, как правило, является экономически нерентабельным.

Построение электронного государства, стимулирующее перемещение деловой активности граждан и их взаимодействий с государственной властью в сетевую информационную среду, выдвигает на первый план и такие существенно значимые социально-политические проблемы, как защита частной жизни, прав интеллектуальной собственности и обеспечение информационной безопасности в новой сетевой информационной среде.

Развитие современных ИКТ, сопровождающееся созданием многочисленных и мощных компьютерных баз данных, аккумулирующих информацию о людях, легкость распространения информации из таких баз, в том числе по Интернету, простота их копирования, объединения, возможность модификации информации и т.п. породили дополнительные угрозы интересам личности, в том числе угрозы

стать «прозрачной» как для государства, так и для общества, т.е. возможность лишиться некоторой естественной информационной приватности, лишиться части права на защиту «privacy» в терминологии англосаксонских стран<sup>1</sup>. Поэтому защита частной жизни в сетевой информационной среде — это прежде всего законодательное регулирование общественных отношений, возникающих при действиях с информацией персонального характера (персональными данными) и неотвратимость наказания за устанавливаемые в судебном порядке нарушения законодательства в этой сфере. При этом «проблема персональных данных» — это не проблема «защиты» персональных данных или описания режима их «конфиденциальности», это проблема обеспечения фундаментальных прав и свобод так называемых «субъектов персональных данных», т.е. граждан, к которым эти персональные данные относятся<sup>2</sup>.

Основная проблема защиты прав интеллектуальной собственности в сетевой информационной среде состоит в нахождении равновесия между защитой интеллектуальных прав и потребностью общества в доступе к результатам интеллектуальной деятельности, «баланса прав авторов и интересов широкой публики, в частности в области образования, научных исследований и доступа к информации»<sup>3</sup>. Неограниченные возможности копирования и размножения информации, предоставляемые современными ИКТ, являются причиной многочисленных нарушений интеллектуальных прав. В противовес этому имеются столь же неограниченные и притом легальные технологические возможности по ограничению доступа к интеллектуальным продуктам в цифровой форме. Доведенная до своего логического конца, каждая из приведенных возможностей нарушает установленный средствами права баланс интересов действующих субъектов. При этом баланс интересов создателей интеллектуальных продуктов, предпринимателей, работающих в сфере производства и распространения интеллектуальной продукции, и пользователей такой продукции требует должного закрепления как в международном праве, так и в национальном законодательстве.

Важнейшим аспектом обеспечения информационной безопасности для всех категорий пользователей сетевой инфокоммуникационной

---

<sup>1</sup> Защита персональных данных: Опыт правового регулирования. М. : Галерея, 2001. С. 6.

<sup>2</sup> Травкин Ю.А. Персональные данные. М. : Амалданик, 2007. С. 24.

<sup>3</sup> Договор ВОИС по авторскому праву, принятый Дипломатической конференцией 20 декабря 1996 г. Всемирная организация интеллектуальной собственности. URL : <http://www.wipo.int/treaties/ru/ip/wct/wct.html>.



инфраструктуры является законодательная защита от распространения ложной информации, преднамеренного или непреднамеренного искажения информации, несанкционированного доступа к информационным ресурсам пользователей, преднамеренного искажения электронных транзакций, распространения компьютерных вирусов и т.д. Сложность организации эффективного противодействия таким информационным угрозам заключается в том, что их генезис лежит как в форме представления, так и, что самое главное, в самом содержании информационных сообщений, распространяемых в сетевой информационной среде. Законодательное регулирование и контроль содержания информационных сообщений является крайне противоречивой и сложной юридической проблемой. Тем не менее законодательное установление административной и уголовной ответственности, определяемой в судебном порядке, за распространение и предоставление недостоверной, неэтичной, заведомо ложной информации, диффамацию, сокрытие общественно значимой информации, а также за несанкционированное вторжение в информационные ресурсы и электронные транзакции, распространение компьютерных вирусов и за другие компьютерные преступления способно заметно повлиять на повышение уровня информационной безопасности.

# ГЛАВА 3.4

---

## **КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СОПОСТАВИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Основную проблему и угрозу качеству государственного управления представляет коррупция. Однако существует точка зрения, что коррупция имеет не только отрицательную, но и положительную сторону, так как служит «смазкой», обеспечивающей более динамичное и эффективное «вращение бюрократических колес» механизма управления современным государством, работа которого основана на исполнении формальных правил и процедур. Поэтому первоочередная задача сопоставительного анализа данных независимых международных исследований для представительного числа суверенных государств состоит в выявлении взаимозависимостей и взаимосвязей между качеством государственного управления, коррупцией и подотчетностью управления как основой противодействия коррупции и иным злоупотреблениям в сфере государственного управления.

На постиндустриальном этапе определяющая тенденция развития и совершенствования государственного управления заключается в поэтапном переходе к электронному государству. Большинство государств мира уже вступило на этот путь и находится на разных этапах построения такого государства. Цель перехода от традиционного к электронному государству состоит прежде всего в качественном совершенствовании процессов оказания государственных услуг гражданам и частному сектору экономики. Однако не все аспекты управления государством, и в том числе функция выработки и проведения государственной политики в различных сферах общественной жизни, относятся к сфере оказания государственных услуг и могут быть усовершенствованы исключительно и непосредственно за счет электронного характера государства. Поэтому важным представляется выявление посредством сопоставительного анализа взаимосвязи между качеством государственного управления и уровнем развития электронного характера государства.

Исходя из того, что главная задача современного демократического государства состоит в обеспечении высокого качества жизни его граждан, базовая задача сопоставительного анализа заключается в выявлении и оценке влияния изменения качества управления государством на изменение качества жизни его граждан.

## Исходные данные

Наиболее представительные и авторитетные исследования качества государственного управления (Governance Matters) для различных государств и территорий проводит международная организация Всемирный банк (The World Bank). С 1996 по 2002 г. такие исследования проводились раз в два года, а с 2002 г. они проводятся ежегодно. По результатам исследований определяются шесть агрегированных индексов (Worldwide Governance Indicators), отражающих различные параметры государственного управления.

1. Учет мнения населения и подотчетность (Voice and Accountability) — индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических прав и гражданских свобод, степень возможного участия граждан в выборах органов государственной власти, степень свободы выражения мнения, свободы объединений, свободы прессы.

2. Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence) — индекс включает показатели, измеряющие стабильность государственной власти, вероятность ее дестабилизации или свержения неконституционными методами либо с применением насилия, включая политически мотивированное насилие и терроризм.

3. Эффективность государственного управления (Government Effectiveness) — индекс включает показатели, измеряющие качество и эффективность функционирования системы государственного управления, оказания государственных услуг, работы государственной службы и степень ее независимости от политического давления, разработки и реализации государственной политики и уровень доверия к политике, проводимой как государственная.

4. Качество законодательства (Regulatory Quality) — индекс включает показатели, измеряющие способность государства формулировать и реализовывать рациональную политику и принимать законодательные акты, допускающие и способствующие развитию частного сектора.

5. Верховенство закона (Rule of Law) — индекс включает показатели, измеряющие степень уверенности разных субъектов в установленных законодательством общественных нормах и соблюдении ими этих

норм, в частности качество принудительного исполнения договорных обязательств, соблюдения права частной собственности, работы полиции и судов, противодействия преступлениям и жесткости.

6. Сдерживание коррупции (Control of Corruption) — индекс включает показатели, измеряющие степень воздействия на публичную власть незаконных частных выплат государственным должностным лицам, включая как низовые, так и верхушечные формы коррупции и в том числе скупку государства в частных интересах, т.е. степень подчинения публичной власти частным интересам.

При проведении сопоставительного анализа качества государственного управления и влияния на него различных факторов представляется возможным и целесообразным использовать в качестве базового показателя индекс эффективности государственного управления (ИЭГУ<sub>WB</sub>), который непосредственно отражает состояние и характер процессов государственного управления. Этот индекс оценивается по шкале от -2,5 (минимальная эффективность) до +2,5 (максимальная эффективность). В 2010 году были опубликованы данные по всем агрегированным показателям качества государственного управления, в том числе и данные по индексу ИЭГУ<sub>WB</sub> для 191 суверенного государства за период 1996—2009 гг.<sup>1</sup>

В качестве оценки подотчетности государственного управления возможным представляется использование индекса учета мнения населения и подотчетности (ИПГУ<sub>WB</sub>). Этот индекс также оценивается по шкале от -2,5 (минимальная подотчетность) до +2,5 (максимальная подотчетность) и определен по состоянию на 2009 г. для всех 193 суверенных государств. При этом важно отметить, что индекс ИПГУ<sub>WB</sub>, как следует из методологии и списка источников данных, использованных для его определения, характеризует в большей степени потенциальные возможности организации, прежде всего гражданского контроля, чем практику реализации такого контроля.

Для оценки состояния коррупции возможно использование индекса восприятия коррупции (ИВК<sub>TI</sub>), определяемого организацией «Трансперенси Интернэшнл» (Transparency International). По результатам исследований, проводившихся с сентября 2009 г. по сентябрь 2010 г., индекс ИВК<sub>TI</sub>, который оценивается по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции), был определен для 174 суверенных государств<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> The Worldwide Governance Indicator (WGI) project. World Bank. URL : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

<sup>2</sup> Corruption Perceptions Index 2010 Results. Transparency International, 2010. URL : [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results).

С целью внутренней (конвергентной) валидации<sup>1</sup> измерений состояния коррупции, что позволит повысить достоверность полученных результатов, целесообразным представляется использование в качестве дополнительной оценки одного из агрегированных индексов качества государственного управления, определяемых Всемирным банком, — индекса сдерживания коррупции (ИСК<sub>WB</sub>). Этот индекс оценивается по шкале от -2,5 (очень высокое воздействие коррупции) до 2,5 (воздействие коррупции практически отсутствует) и определен по состоянию на 2009 г. для 191 суверенного государства.

Исследования процессов развития электронного государства (E-Government Survey) в различных странах с 2003 г. проводит Организация Объединенных Наций (United Nations). По результатам этих исследований определяется индекс развития электронного государства (E-Government Development Index), которое оценивается по шкале от 0 (отсутствие электронного государства) до 1 (полностью электронное государство). Этот индекс определяется как равновзвешенная сумма трех агрегированных показателей.

1. Индекс интерактивного сервиса (Online Service Index), который определяется по результатам оценки официального сайта государства и сайтов пяти министерств — образования, труда, социального обеспечения, здравоохранения и финансов.

2. Индекс телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index), который составляется по пяти индикаторам, рассчитываемым на 100 жителей: количество персональных компьютеров, количество пользователей Интернетом, количество телефонных линий, количество абонентов сотовой связи (количество SIM-карт), количество абонентов широкополосного доступа.

3. Индекс человеческого капитала (Human Capital Index), который составляется по двум индикаторам: показатель грамотности взрослого населения и показатель совокупной доли учащихся, получающих начальное, среднее и высшее образование (охват населения начальным, средним и высшим образованием).

В отчете, опубликованном ООН в апреле 2010 г.<sup>2</sup>, приводятся методология определения и данные по индексу развития электронного государства (ИРЭГ<sub>UN</sub>) для 183 из 192 государств — членов ООН.

<sup>1</sup> Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования. М. : Весь Мир, 1997. С. 105.

<sup>2</sup> United Nations E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. New York, 2010. URL : [http://www2.unpan.org/egovkb/global\\_reports/10report.htm](http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm).

Для оценки качества жизни возможно использование индекса качества жизни (Quality of Life Index), который с 2009 г. ежегодно определяется изданием International Living (Ирландия). Индекс качества жизни (ИКЖ<sub>IL</sub>) оценивается по шкале от 0 (наихудшее качество жизни) до 100 (наилучшее качество жизни). В опубликованном в январе 2011 г. отчете приведены данные по ИКЖ<sub>IL</sub> для 187 суверенных государств<sup>1</sup>.

Сводная таблица данных по всем индексам, выбранным в качестве оценочных характеристик, для 191 суверенного государства, для которых определен индекс ИЭГУ<sub>WB</sub> и ранжированных по значениям этого индекса, приведена в Приложении 3.1.

## Результаты анализа

Сопоставительный анализ представляется целесообразным начать с рассмотрения государств с высоким качеством государственного управления. В качестве критерия отбора таких государствах будем использовать значения индекса эффективности государственного управления, превышающие  $\frac{2}{3}$  от диапазона изменения этого индекса, т.е. ИЭГУ<sub>WB</sub>  $\geq 0,834$ . Перечень государств, удовлетворяющих принятому критерию отбора, и соответствующие этим государствам данные по всем оценочным индексам приведены в табл. 3.1.

Таблица 3.1

### Оценочные индексы государств с высоким индексом эффективности государственного управления

Рейтинг	Государство	ИЭГУ <sub>WB</sub>	ИВК <sub>TI</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИПГУ <sub>WB</sub>	ИРЭГ <sub>UN</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
1	Сингапур	2,194	9,3	2,26	-0,405	0,7476	57
2	Дания*	2,191	9,3	2,42	1,56	0,7872	71
3	Финляндия*	2,131	9,2	2,22	1,53	0,6967	69
4	Швеция*	1,985	9,2	2,23	1,556	0,7474	69
5	Швейцария*	1,915	8,7	2,01	1,56	0,7136	70
6	Новая Зеландия*	1,876	9,3	2,38	1,492	0,7311	76

<sup>1</sup> International Living's 2011 Quality of Life Index Reveals Best Climate in the World. International Living, 2011. URL : <http://www1.internationalliving.com/qofl2011/>.

*Продолжение*

Рейтинг	Государство	ИЭГУ <sub>WB</sub>	ИВК <sub>TI</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИПГУ <sub>WB</sub>	ИРЭГ <sub>UN</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
7	Лихтенштейн*	1,798	—	1,64	1,458	0,6694	67
8	Канада*	1,78	8,9	2,04	1,44	0,8448	70
9	Люксембург*	1,76	8,5	1,97	1,549	0,6672	63
10	Австралия*	1,744	8,7	2,03	1,393	0,7863	73
11	Норвегия*	1,725	8,6	1,94	1,568	0,802	72
12	Нидерланды*	1,691	8,8	2,1	1,551	0,8097	73
13	Австрия*	1,634	7,9	1,75	1,374	0,6679	74
14	Исландия*	1,611	8,5	2,05	1,470	0,6697	71
15	Андорра*	1,547	—	1,36	1,372	0,5148	73
16	Германия*	1,484	7,9	1,7	1,387	0,7309	74
17	Барбадос*	1,481	7,8	1,34	1,135	0,5714	64
18	Бельгия*	1,475	7,1	1,43	1,394	0,7225	75
18	Великобритания*	1,475	7,6	1,54	1,305	0,8147	74
20	Франция*	1,442	6,8	1,41	1,26	0,751	75
21	США*	1,387	7,1	1,18	1,115	0,851	86
22	Кипр*	1,32	6,3	1	1,062	0,5705	65
23	Ирландия*	1,299	8	1,72	1,37	0,6866	71
24	Япония*	1,256	7,8	1,35	1,032	0,7152	74
25	Чили*	1,209	7,2	1,37	0,963	0,6014	63
26	Португалия*	1,207	6	1,08	1,211	0,5787	73
27	Эстония*	1,179	6,5	1	1,108	0,6965	69
28	Словения*	1,163	6,4	1,06	0,987	0,6243	72
29	Катар	1,13	7,7	1,64	-0,89	0,4928	57
30	Республика Корея*	1,112	5,4	0,52	0,691	0,8785	71
31	Мальта*	1,11	5,6	0,9	1,205	0,6129	76
32	Израиль*	1,095	6,1	0,78	0,579	0,6552	67

Окончание

Рейтинг	Государство	ИЭГУ <sub>WB</sub>	ИВК <sub>TI</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИПГУ <sub>WB</sub>	ИРЭГ <sub>UN</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
33	Тайвань*	1,061	5,8	0,57	0,852		66
34	Багамские Острова*	1,060	—	1,38	0,992	0,4871	65
35	Малайзия	0,989	4,4	0,02	-0,531	0,6101	59
36	Чехия*	0,982	4,6	0,46	1,058	0,606	70
37	Сент-Люсия*	0,966	—	1,26	1,267	0,4471	—
38	Испания*	0,936	6,1	1,01	1,187	0,7516	71
39	Объединенные Арабские Эмираты	0,927	6,3	1,04	-0,871	0,5349	50
40	Словакия*	0,917	4,3	0,32	0,871	0,5639	67
41	Сент-Винсент и Гренадина*	0,897	—	1,10	1,093	0,4355	—
42	Сент-Китс и Невис*	0,897	—	1,10	1,025	0,4691	64
43	Бруней	0,874	5,5	0,96	-0,791	0,4796	56

\* Электоральная демократия по определению Freedom House.

Прежде всего, следует отметить, что государств с высоким качеством государственного управления по выбранному критерию ИЭГУ<sub>WB</sub>  $\geq 0,834$  насчитывается всего 43 (22,5%) из 191 суверенного государства, для которых определен этот индекс. Данный факт свидетельствует о том, что обеспечение высокого качества государственного управления представляет проблему для большинства современных государств.

Этот факт подтверждают и данные, приведенные в табл. 3.2 для 19 государств, которые являются крупнейшими национальными экономиками и совместно с Европейским союзом образуют группу G20. Среди этих государств, только в шести-восьми государствах, входящих в группу G7 (кроме Италии), а также в Австралии и в Республике Корея имеет место высокое качество государственного управления.

Из анализа данных, приведенных в табл. 3.1, во-первых, следует, что для государств с высоким качеством государственного управления, как правило, характерно, что уровень коррупции в них ниже среднего (ИВК<sub>TI</sub> > 5). При этом больше чем в половине из этих государств уровень коррупции является низким (ИВК<sub>TI</sub>  $\geq 6,67$ ). Незначительное отклонение от общей картины представляют Чехия с ИВК<sub>TI</sub> = 4,6, Малайзия с ИВК<sub>TI</sub> = 4,4 и Словакия с ИВК<sub>TI</sub> = 4,3.



Таблица 3.2

**Показатели качества государственного управления  
в государствах с крупнейшими национальными экономиками**

Рейтинг	Государство	ИЭГУ <sub>WB</sub>	ИВК <sub>TI</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИПГУ <sub>WB</sub>	ИРЭГ <sub>UN</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
8	Канада*	1,78	8,9	2,04	1,44	0,8448	70
10	Австралия*	1,744	8,7	2,03	1,393	0,7863	73
16	Германия*	1,484	7,9	1,7	1,387	0,7309	74
18	Великобритания*	1,475	7,6	1,54	1,305	0,8147	74
20	Франция*	1,442	6,8	1,41	1,26	0,751	75
21	США*	1,387	7,1	1,18	1,115	0,851	86
24	Япония*	1,256	7,8	1,35	1,032	0,7152	74
30	Республика Корея*	1,112	5,4	0,52	0,691	0,8785	71
56	Италия*	0,517	3,9	0,05	1,04	0,58	73
57	Южная Африка*	0,507	4,5	0,1	0,565	0,4306	60
64	Турция*	0,352	4,4	0,09	-0,118	0,478	61
71	Мексика*	0,168	3,1	-0,27	0,131	0,515	67
76	Китай	0,116	3,5	-0,53	-1,653	0,47	57
77	Бразилия*	0,076	3,7	-0,06	0,508	0,5006	66
84	Индия*	-0,014	3,3	-0,32	0,467	0,3567	50
87	Саудовская Аравия	-0,095	4,7	0,15	-1,774	0,5142	48
98	Индонезия*	-0,211	2,8	-0,71	-0,052	0,4026	56
102	Российская Федерация	-0,282	2,1	-1,12	-0,948	0,5136	54
113	Аргентина*	-0,42	2,9	-0,49	0,25	0,5467	72

\* Электоральная демократия по определению Freedom House.

Диаграммы, отражающие общую картину взаимозависимости и взаимосвязи качества государственного управления, характеризуемого индексом ИЭГУ<sub>WB</sub>, и состояния коррупции, характеризуемого индексом ИВК<sub>TI</sub> и индексом ИСК<sub>WB</sub>, представлены соответственно на рис. 3.1 и 3.2. На этих диаграммах выделены государства с самыми низкими (Дания, Новая Зеландия, Сингапур) и с самыми высокими (Сомали, Мьянма) уровнями коррупции, а также государства, входящие в группы G7 и БРИК.

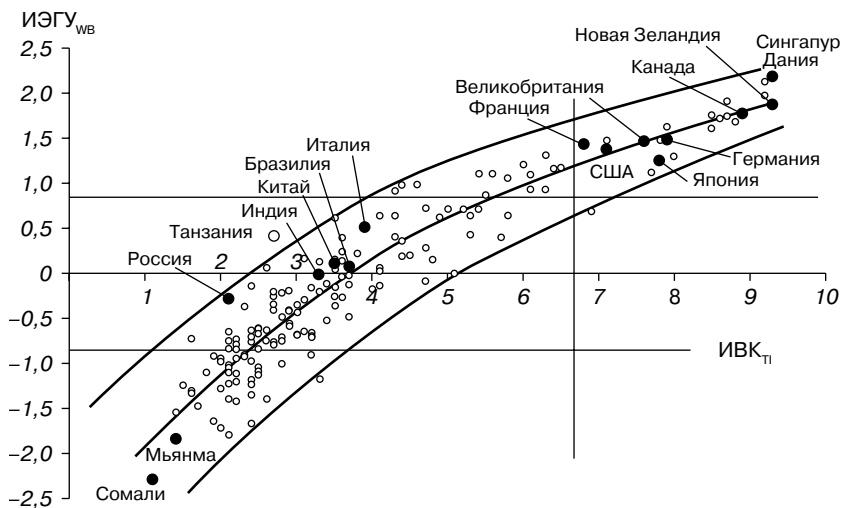


Рис. 3.1

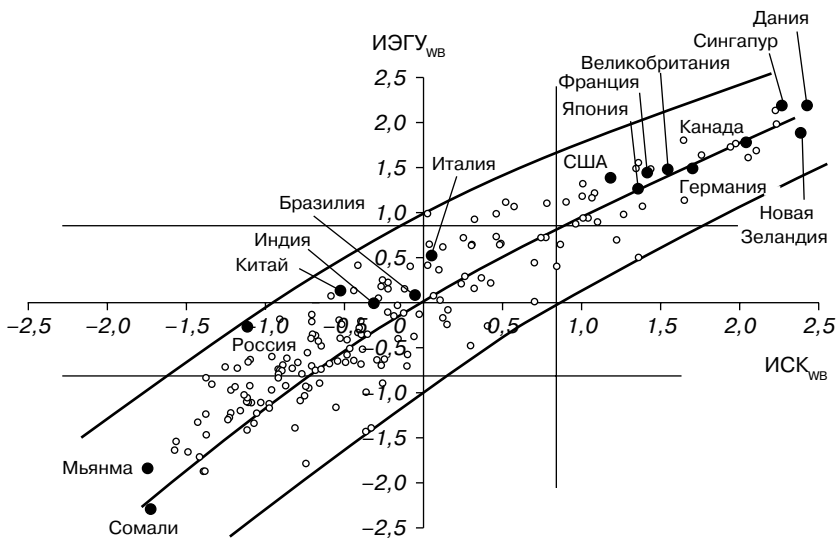


Рис. 3.2

Из представленных диаграмм можно сделать вывод о том, что снижение уровня коррупции способствует повышению качества государственного управления и, наоборот, повышение уровня коррупции приводит только к снижению качества государственного управления.

Среди 24 государств с низким уровнем коррупции ( $ИВК_{Т1} \geq 6,67$ ) в 23 имеет место высокое качество государственного управления ( $ИЭГУ_{WB} \geq 1,1$ ). Единственное отклонение от общей картины представляет Уругвай с  $ИЭГУ_{WB} = 0,688$ , что выше среднего ( $ИЭГУ_{WB} > 0$ ). При этом из 101 государства с высоким уровнем коррупции ( $ИВК_{Т1} \leq 3,33$ ) качество государственного управления выше среднего имеют только четыре государства: Танзания ( $ИЭГУ_{WB} = 0,414$ ), Мексика ( $ИЭГУ_{WB} = 0,168$ ), Ямайка ( $ИЭГУ_{WB} = 0,125$ ) и Армения ( $ИЭГУ_{WB} = 0,069$ ).

Таким образом, предположение о том, что коррупция может способствовать более эффективному управлению государством, не соответствует действительности и не находит подтверждения в мировой практике.

Во-вторых, из анализа данных, приведенных в табл. 3.1, следует, что из 43 государств с высоким качеством государственного управления для 36 (84%) характерным является и высокий уровень подотчетности государственного управления ( $ИПГУ_{WB} \geq 0,834$ ). Еще в двух «воюющих» государствах — Республике Корея ( $ИПГУ_{WB} = 0,691$ ) и в Израиле ( $ИПГУ_{WB} = 0,579$ ) — уровень подотчетности выше среднего ( $ИПГУ_{WB} \geq 0$ ). Исключение с уровнем подотчетности ниже среднего составляют, как и следовало ожидать, Сингапур ( $ИПГУ_{WB} = -0,405$ ), его ближайший географический, этнический и политико-исторический сосед — Малайзия ( $ИПГУ_{WB} = -0,531$ ) и три государства — «стационарных бандита»: Бруней ( $ИПГУ_{WB} = -0,791$ ), Катар ( $ИПГУ_{WB} = -0,89$ ) и Объединенные Арабские Эмираты ( $ИПГУ_{WB} = -0,871$ ).

Диаграмма, отражающая общую картину взаимозависимости и взаимосвязи качества государственного управления, характеризуемого индексом  $ИЭГУ_{WB}$ , и уровня его подотчетности, характеризуемого индексом  $ИПГУ_{WB}$ , представлена на рис. 3.3. На этой диаграмме выделены государства с самыми низкими (КНДР, Мьянма, Сомали) и самыми высокими (Норвегия, Дания, Швейцария) уровнями подотчетности государственного управления, а также государства, входящие в группы G7 и БРИК.

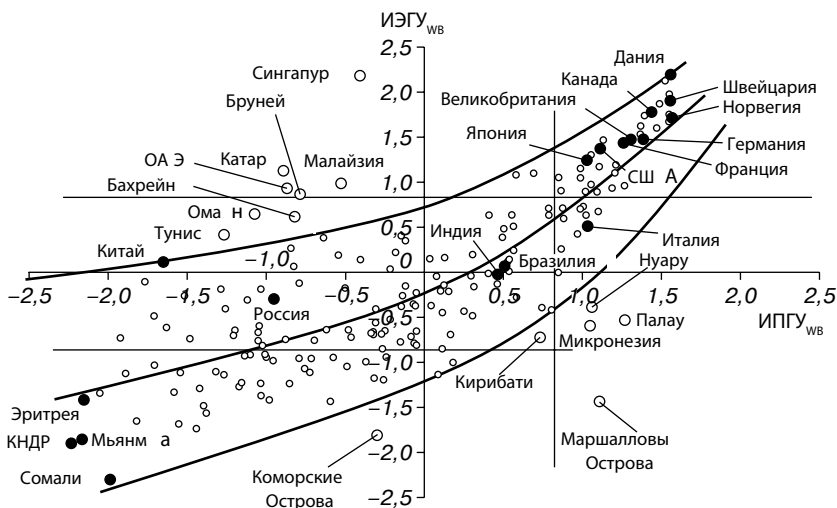


Рис. 3.3

Из представленной диаграммы можно сделать вывод о том, что повышение уровня подотчетности государственного управления в принципе способствует повышению его качества. Так, из 50 государств с высоким уровнем подотчетности ( $\text{ИПГУ}_{\text{WB}} \geq 0,834$ ) в 46 (92%) государствах качество государственного управления выше среднего ( $\text{ИЭГУ}_{\text{WB}} \geq 0$ ), в том числе в 36 (72%) — высокое ( $\text{ИЭГУ}_{\text{WB}} \geq 0,834$ ), и только в четырех (Науру, Палау, Микронезия, Маршалловы Острова) ниже среднего. Тот факт, что в государствах со значениями индекса  $\text{ИПГУ}_{\text{WB}} \geq 0,834$  может иметь место средний и ниже среднего уровень эффективности государственного управления, как представляется, объясняется тем, что индекс  $\text{ИПГУ}_{\text{WB}}$  характеризует в большей степени потенциальные возможности организации, прежде всего гражданского контроля, чем практику его реализации.

В-третьих, из анализа данных, приведенных в табл. 3.1, следует, что для государств с высоким качеством государственного управления характерно, что в них, как правило, уровень развития электронного государства выше среднего ( $\text{ИРЭГ}_{\text{UN}} > 0,5$ ). При этом в 24 (56%) из них уровень развития электронного государства является высоким ( $\text{ИРЭГ}_{\text{UN}} \geq 6,67$ ). Незначительное отклонение от этой картины представляют Катар с  $\text{ИРЭГ}_{\text{UN}} = 0,4928$ , Багамские Острова с  $\text{ИРЭГ}_{\text{UN}} = 0,4871$ , Бруней с  $\text{ИРЭГ}_{\text{UN}} = 0,4796$ , Сент-Китс и Невис с  $\text{ИРЭГ}_{\text{UN}} =$

= 0,4691, Сент-Люсия с  $ИРЭГ_{UN} = 0,4471$  и Сент-Винцент и Гренадина с  $ИРЭГ_{UN} = 0,4355$ .

Диаграмма, отражающая общую картину взаимосвязи качества государственного управления, характеризуемого индексом  $ИЭГУ_{WB}$ , и уровня развития электронного государства, характеризуемого индексом  $ИРЭГ_{WB}$ , представлена на рис. 3.4. На этой диаграмме выделены государства с самыми низкими (Нигер, Чад) и самыми высокими (Республика Корея, США, Канада) уровнями развития электронного государства, а также государства, входящие в группы G7 и БРИК.

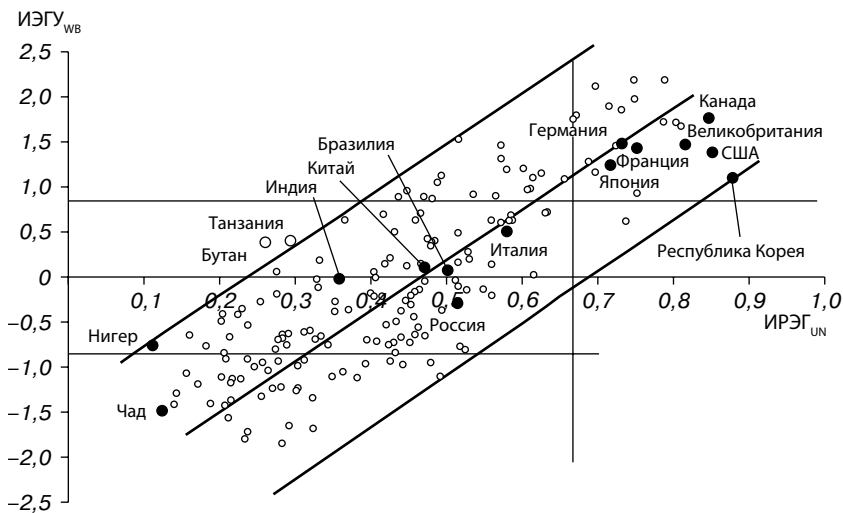
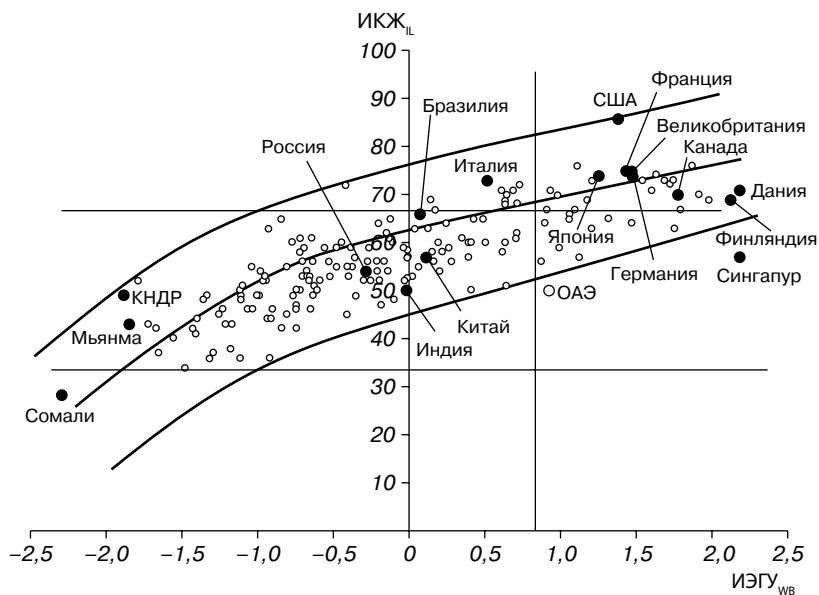


Рис. 3.4

Из представленной диаграммы можно сделать вывод о том, что повышение уровня развития электронного государства в принципе способствует повышению качества государственного управления. Так, из 25 государств с высоким уровнем развития электронного государства ( $ИРЭГ_{UN} \geq 0,667$ ) в 24 имеет место и высокое качество государственного управления ( $ИЭГУ_{WB} \geq 0,834$ ). Единственное исключение составляет Бахрейн с  $ИЭГУ_{WB} = 0,624$ . Однако разброс значений индекса эффективности государственного управления относительно линии тренда его взаимосвязи с уровнем развития электронного государства может составлять до  $\pm 1,25$ , т.е. до четверти диапазона изменения этого индекса. Это, как представляется, объясняется тем, что уровень развития электронного государства, интерпретируемый и оцениваемый индексом  $ИРЭГ_{UN}$ , является существенным, но не доминантным фактором, влияющим на качество государственного управления.

Но самое главное, что следует из анализа данных, приведенных в табл. 2.1, состоит в том, что для 41 государства с высоким качеством государственного управления характерен уровень качества жизни выше среднего ( $ИКЖ_{\text{IL}} \geq 50$ )<sup>1</sup>. И при этом в 29 (70,7%) государствах уровень качества жизни высокий ( $ИКЖ_{\text{IL}} \geq 67$ ).

Диаграмма, отражающая общую картину взаимосвязи качества жизни, характеризуемого индексом  $ИКЖ_{\text{IL}}$ , и качества государственного управления, характеризуемого индексом  $ИЭГУ_{\text{WB}}$ , представлена на рис. 3.5. На этой диаграмме выделены государства с самыми низкими (Сомали, КНДР, Мьянма) самыми высокими (Сингапур, Дания, Финляндия) уровнями эффективности государственного управления, а также государства, входящие в группы G7 и БРИК.



**Рис. 3.5**

Из представленной диаграммы можно сделать вывод о том, что повышение качества государственного управления способствует повышению качества жизни. Действительно, для 40 государств с высоким качеством жизни ( $ИКЖ_{\text{IL}} \geq 67$ ) характерно качество государственного

<sup>1</sup> Для Сент-Люсии и Сент-Винсента и Гренадины издание International Living индекс качества жизни  $ИКЖ_{\text{IL}}$  не определяет.

управления не ниже среднего ( $ИЭГУ_{WB} \geq 0$ )<sup>1</sup>. Единственное отклонение от этого правила представляет Аргентина с  $ИЭГУ_{WB} = -0,42$ . При этом в 29 (72,5%) государствах с высоким качеством жизни и качество государственного управления является высоким. Разброс значений индекса качества жизни относительно линии тренда его взаимосвязи с качеством государственного управления может составлять до  $\pm 15$ , т.е. до  $\pm 15\%$  диапазона изменения этого индекса. Это, как представляется, объясняется тем, что качество жизни, интерпретируемое и оцениваемое индексом ИКЖ<sub>П</sub>, определяется наряду с другими факторами, непосредственно независимыми от качества государственного управления, и прежде всего таким из этих факторов, как климат.

## Заключение

Сопоставительный анализ данных исследований международных и неправительственных организаций качества государственного управления, влияющих на него факторов и качества жизни в большинстве суверенных государств позволяют сделать следующие выводы.

Основную проблему и главную угрозу современному государству представляет коррупция, повышение уровня которой приводит к снижению качества управления государством. При этом имеющая место точка зрения, что коррупция может способствовать более динамичному и эффективному управлению государством, не соответствует действительности и не находит подтверждения в мировой практике.

Важными характеристиками управления современным государством становятся его подотчетность и внешний контроль со стороны общества. Подотчетность и внешний контроль управления государством, которые реализуются посредством политического и гражданского контроля, способствуют повышению качества управления, так как играют ключевую роль в противодействии коррупции и иным проявлениям ненадлежащего исполнения государственными чиновниками их служебных обязанностей.

Адекватный ответ в сфере государственного управления на вызовы постиндустриального транзита и перехода к информационному обществу представляет собой поэтапное построение электронного государства, что способствует повышению качества государственного управления.

---

<sup>1</sup> Для Монако Всемирный банк индекс эффективности государственного управления  $ИЭГУ_{WB}$  не определяет.

Повышение качества государственного управления обеспечивает повышение качества жизни его граждан, в чем и состоит главная задача демократического государства.

## Литература

1. *Абдеев Р.Ф.* Философия информационной цивилизации: Диалектика прогрессивной линии развития как гуманная общечеловеческая философия XXI века. М. : ВЛАДОС, 1994.
2. *Артамонов Г., Кристальный Б., Травкин Ю.* Государственное управление развитием информатизации в США. Русский гуманитарный Интернет-университет, 2004. URL : [http://www.i-u.ru/biblio/archive/artamonov\\_gos/](http://www.i-u.ru/biblio/archive/artamonov_gos/).
3. *Блэк С.* Паблик рилейшнз. Что это такое? М. : Новости, 1990.
4. *Богдановская И.Ю.* Концепция «электронного государства» (сравнительно-правовые аспекты). Четвертая конференция «Право и интернет: теория и практика», 17 декабря 2002 г. URL : [http://www.parkmedia.ru/conf.asp?ob\\_no=346](http://www.parkmedia.ru/conf.asp?ob_no=346).
5. *Вебер М.* Парламент и правительство в новой Германии. К политической критике чиновничества и партийной жизни // М. Вебер. Политические работы (1895—1919). М. : Праксис, 2003.
6. *Гаман-Голутвина О.В.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4. С. 24—45.
7. *Головицкий К.И.* Коррупциогенность правовых норм. Фонд «ИНДЕМ», 2001. URL : <http://www.anti-corr.ru/indem/2001golovsh.doc>.
8. *Друкер П.Ф.* Задачи менеджмента в XXI веке. М. : Вильямс, 2007.
9. *Дюверже М.* Политические партии. М. : Академический Проект, 2000.
10. *Защита персональных данных: Опыт правового регулирования.* М. : Галерея, 2001.
11. *Игнатюк Н.А.* Функция координации // Административная реформа в России : научно-практ. пособие. М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ», ИНФРА-М, 2006. С. 97—100.
12. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М. : ГУ ВШЭ, 2000.
13. *Кил Л., Эллиот И.* Экономические циклы и реформа государственной службы в США // Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень, № 6 (31)99: Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М. : РАГС, 1999. С. 58—74.
14. Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. М. : НОРМА, 2001.
15. *Кристальный Б.В., Травкин Ю.В.* Электронное правительство. Опыт США. М. : Эко-Трендз, 2003.



16. *Мангейм Дж.Б., Рич Р.К.* Политология. Методы исследования. М. : Весь Мир, 1997.
17. *Мелюхин И.С.* Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. М. : МГУ, 1999.
18. *Мизес Л. фон.* Либерализм в классической традиции. М. : Экономика, 2001.
19. *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М. : Весь Мир, 2003.
20. *Нисневич Ю.А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М. : Материк, 2007.
21. *Нисневич Ю.А.* Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2006. № 1 (6). С. 68–80.
22. *Нисневич Ю.А.* Информация и власть. М. : Мысль, 2000.
23. *Нисневич Ю.А.* Проблемы транзита в условиях постиндустриального развития цивилизации // Вестник МГУ. Серия 12. «Политические науки». 2002. № 3. С. 94–104.
24. *Нозль-Нойман Э.* Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М. : Прогресс-Академия, Весь Мир, 1966.
25. *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М. : Дело, 2002.
26. *Ортега-и-Гассет Х.* Восстание масс // Вопросы философии. 1989. № 3, 4.
27. Политическая энциклопедия : в 2 т. / Нац. обществ.-науч. фонд. М. : Мысль, 2000.
28. *Райнхард К.* Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства // Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень, № 6 (31)99: Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М. : РАГС, 1999. С. 7–22.
29. *Рэндолл Д.* Универсальный журналист. М., 1996.
30. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. М. : Эко-Трендз, 2002.
31. *Соловьев А.И.* Политология: Политическая теория, политические технологии. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Аспект Пресс, 2008.
32. *Терещенко Л.К.* Функция государственных услуг // Административная реформа в России : научно-практ. пособие. М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ», ИНФРА-М, 2006. С. 72–81.
33. *Травкин Ю.А.* Персональные данные. М. : Амалданик, 2007.
34. *Уллмен Дж.* Журналистские расследования: Современные методы и техника. М., 1998.
35. *Уэбстер Ф.* Теории информационного общества. М. : Аспект Пресс, 2004.

36. Чуклинов А.Е. «Прозрачная» государственная политика: некоторые проблемы теории и практики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2006. № 8. С. 44–50.
37. Шестакова О.В. Информационный лоббизм: проблемы теоретической концептуализации и практики. Автореф. дисс.... канд. полит. наук. М. : МГУ им. М.В. Ломоносова, 2008.
38. Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике. Центр содействия проведению исследований проблем гражданского общества «Демос». URL : <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>.
39. Штанина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ // Административная реформа в России : научно-практ. пособие. М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ», ИНФРА-М, 2006. С. 60–64.
40. Corruption Perceptions Index 2010 Results. Transparency International, 2010. URL : [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results).
41. Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Management, post-autistic economics review, issue № 33, 14 September 2005. P. 17–28. URL : <http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm>.
42. Gore A., vice President of the United States, Brown R., secretary of commerce and chairman information infrastructure task force. The Global Information Infrastructure: agenda for cooperation. Peter Max, February 1995.
43. International Living's 2011 Quality of Life Index Reveals Best Climate in the World. International Living, 2011. URL : <http://www1.internationalliving.com/qofl2011/>.
44. The Worldwide Governance Indicator (WGI) project. World Bank. URL : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
45. United Nations E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. New York, 2010. URL : [http://www2.unpan.org/egovkb/global\\_reports/10report.htm](http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm).

## Интернет-ресурсы

1. <http://ru.wikipedia.org> <http://en.wikipedia.org/wiki/> — Википедия — свободная энциклопедия.
2. [www.wipo.int](http://www.wipo.int) — Официальный сайт Всемирной организации интеллектуальной собственности.
3. [www.un.org/ru/](http://www.un.org/ru/) — Официальный сайт ООН.
4. <http://internationalliving.com> — International Living.
5. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) — The World Bank.
6. [www.transparency.org](http://www.transparency.org) — Transparency International.

**Раздел 4**  
**Современные методы**  
**исследования государства**

Государство занимает центральное место в проблематике политической науки и служит одним из основных и важнейших объектов политических исследований. При этом государство изучается и как единый политический фактор с присущими ему свойствами и характеристиками, и как системная совокупность институциональных структур (институтов государств), порядков, правил, связей, отношений и процессов взаимодействия таких структур.

Современное государство является еще незаконченным продуктом трансформаций национального государства, или государства-нации (Nation state), начавшихся во второй половине XX в. и далеких от своего завершения. При этом и само государство-нация как основная форма политической ассоциации людей начало оформляться по историческим меркам относительно недавно, только с XIX в., после распада великих империй сначала в Латинской Америке и Европе, а затем в Азии и Африке<sup>1</sup>. И тем не менее современное государство как объект политических исследований, благодаря своим уже проявляющимся свойствам и характеристикам, порождает потребность в новых подходах и создает предпосылки для того, чтобы не столько разрабатывать принципиально новые методы его изучения и анализа, сколько качественно совершенствовать уже известные, учитывая развитие общего инструментария политических исследований.

---

<sup>1</sup> Пишизова С.Н. Государство // Политология: Лексикон / под ред. А.И. Соловьева. М. : РОССПЭН, 2007. С. 100.

## МЕТОД ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА

Ключевая характеристика современного государства состоит в том, что определена его ценностная основа в социальном аспекте, которой является человек, его права и свободы. Эта общепризнанная на межгосударственном уровне социальная ценность имеет формализованное выражение в виде норм международного права и во многих государствах — в виде конституционных норм. И демократическое правовое государство как основная современная форма политической ассоциации людей обязано ее признавать, соблюдать и защищать.

Еще одна важнейшая характеристика современного государства состоит в том, что в нем ключевым механизмом регулирования общественных порядков, политических, экономических, социальных и иных процессов, межгрупповых отношений и конфликтов признается и служит система устойчивых норм и правил поведения граждан, деятельности органов государственной власти, частных и государственных организаций, которые устанавливаются актами государственной власти.

Такие акты образуют единую нормативно-правовую систему государства, которая представляет собой совокупность взаимоувязанных нормативных правовых актов высшей юридической силы, включающих конституцию, конституционные и ординарные законы, и подзаконных актов, включающих указы и иные акты главы государства, постановления и распоряжения правительства, акты министерств и ведомств, региональных органов государственной власти, а также высших судебных инстанций. Неотъемлемую часть нормативно-правовой системы современного государства, как правило, составляют общепризнанные принципы и нормы международного права и международные конвенции и договоры, участником которых государство является.

В системе нормативных правовых актов современного государства конституция представляет собой акт высшей юридической силы и прямого действия на всей территории государства, она обладает абсолютным приоритетом и служит основой всей системы, а противоречащие

ей законы и подзаконные акты не имеют юридической силы. Конституция — это единый политический и правовой документ, определяющий модель организации общественной жизни, нормы и институты которой органически взаимосвязаны и взаимодействуют в процессе регулирования общественных отношений. Конституция, следовательно не только ее букве, но и духу, ее безусловное соблюдение, а также соблюдение непротиворечащих нормам конституции законов, источником и правовым основанием которых служат права и свободы человека, составляют суть конституционализма — базовой политико-правовой ценности современного государства.

Законы и, как следствие, все связанные с ними подзаконные акты имеют двуединую политико-правовую природу. Это вытекает из того, что закон как инструмент властно-принудительного регулирования социальных отношений, опирающегося на силу государства, формируется в результате взаимодействия в процессе законодательной деятельности двух относительно самостоятельных сфер общественной жизни, регуляторов социальных отношений — политики и права<sup>1</sup>.

Законы и подзаконные акты представляют собой директивное, обязательное для исполнения выражение всех решений и действий власти и служат в современном государстве основным видом регулирующих воздействий власти на социум. При этом даже в тех случаях, когда такие решения и действия носят неправовой характер и направлены не на соблюдение общезначимых интересов и достижение целей общественного развития, а на удовлетворение корпоративных или личных политических и экономических интересов правящих политико-экономических группировок и их представителей, они обязательно фиксируются нормативными актами для придания им легальности и обязательной для исполнения значимости. Это служит еще одним важным свидетельством правомерности и обоснованности распространенной в правоведении и политической науке теории о несводимости права к закону.

Тот факт, что законы и подзаконные акты отражают как нормативно-правовые аспекты и механизмы регулирования общественных отношений, так и политические, включая организацию и регулирование деятельности системы государственной власти и управления, позволяет использовать акты нормативно-правовой системы современного государства в качестве документальной фактологической базы для проведения исследований политических институтов и процессов

---

<sup>1</sup> О политико-правовой парадигме законодательной деятельности см.: Нисневич Ю.А. Закон и политика. М. : Открытая Россия, 2005. С. 6–16.

в данном государстве методом, который предлагается назвать *методом политико-правового анализа*.

Метод политико-правового анализа относится к качественным методам политических исследований<sup>1</sup>. Он представляет собой развитие в современных условиях нормативно-институционального метода, который вышел на передний план в развитии методологии политической науки в институциональный период (XIX — начало XX вв.)<sup>2</sup>.

Важнейшая особенность метода политико-правового анализа состоит в том, что в рамках этого метода реализация присущего классическому нормативно-институциональному методу нормативного подхода, который оперирует ценностными оценками объектов и результатов исследования, осуществляется с использованием критериев таких оценок, представленных в виде правовых норм<sup>3</sup>. Ценностными оценками служат результаты анализа на соответствие нормам международного права, устанавливающим права и свободы человека, и нормам конституции данного государства.

Это обеспечивает необходимую для перевода исследования в практический контекст операционализацию аксиологических критериев и оценок. А следовательно, и операционализацию подлежащей проверке теоретической гипотезы научного исследования, которое представляет собой «метод проверки теорий и гипотез путем применения определенных правил анализа к данным, полученным в результате наблюдений, и интерпретации этих наблюдений в строго заданных условиях»<sup>4</sup>.

В ходе поэтапного проведения научного исследования формулирование теоретической гипотезы и ее операционализация должны в обязательном порядке предшествовать этапам выбора и применению любых методов исследования<sup>5</sup>. От того, насколько точно и корректно сформулирована и операционализирована гипотеза, подлежащая про-

<sup>1</sup> О качественных и количественных методах политических исследований см.: *Дегтярев А.А.* Основы политической науки. М. : Высшая школа, 1998. С. 33–34.

<sup>2</sup> О периодизации развития методологии политической науки см.: *Smith B., Jonson K., Shocket F.* Political Research: Methods, Foundations and Techniques. Atlanta, 1973. P. 3.

<sup>3</sup> О нормативном подходе см.: *Чилкот Р.Х.* Теории сравнительной политологии. В поисках парадигмы. М. : Весь Мир, 2001. С. 520–521.

<sup>4</sup> *Мангейм Дж.Б., Рич Р.К.* Политология. Методы исследования. М. : Весь Мир, 1997. С. 24.

<sup>5</sup> Об основных этапах научного исследования и операционализации теории как преобразовании или переформулировании относительно абстрактных теоретических понятий в конкретные термины см.: там же. С. 24–30.

верке, решающим образом зависит научная и практическая ценность исследования и его результатов.

Методической и инструментальной основой метода политико-правового анализа служит содержательный контент-анализ<sup>1</sup> нормативных актов, устанавливающих «правила поведения» исследуемого объекта, а также иных характеризующих его действия официальных документов (программы и планы, протоколы, циркуляры, официальные справки, ответы на запросы и обращения и др.), в котором единицей анализа служит правовая норма и ее официально задокументированная интерпретация. Такой анализ включает правовую и политическую компоненты.

*Правовая компонента* состоит в анализе содержания нормативных актов на соответствие зафиксированных в них решений и действий органов власти и их должностных лиц нормам конституции, международных актов о правах и свободах человека и гражданина и действующего законодательства.

*Политическая компонента* состоит в анализе политической направленности зафиксированных в нормативных и иных официальных документах решений и действий органов власти и их должностных лиц, которые могут быть направлены либо на решение проблем в различных сферах жизнедеятельности общества и государства в интересах всех граждан и в целях общественного развития, либо в частных или групповых интересах отдельных персоналий, включая самих должностных лиц, принимающих решения, или правящих политико-экономических группировок.

Совокупность нормативных актов и документов, подлежащих контент-анализу при проведении исследования методом политико-правового анализа, определяется теоретической гипотезой исследования. Эта совокупность должна обеспечивать необходимое для проверки гипотезы описание значимых в ее рамках аспектов действий объекта исследования.

В современном государстве законы и нормативные правовые акты его высших органов и должностных лиц являются общедоступными, так как они подлежат обязательному опубликованию, а неопубликованные законы и акты не применяются. Исключения могут составлять подзаконные акты высших органов и должностных лиц государства в части, содержащей сведения, отнесенные к государственной или иной охраняемой законом тайне. В отношении ведомственных подза-

<sup>1</sup> О содержательном контент-анализе (substantive content analysis) как анализе, уделяющем основное внимание содержанию коммуникаций, см.: Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования. С. 269–283.



конных актов ситуация может оказаться не столь прозрачной. Государственные чиновники сами, как правило, не очень стремятся представлять общественности информацию о своей деятельности и могут создавать препятствия для получения такой информации путем бюрократического усложнения процедур ее поиска и получения или под предлогом наличия в ней сведений конфиденциального характера. Поэтому одним из ключевых направлений реформирования системы управления современного государства и стало повышение степени ее транспарентности и открытости. Это в том числе способствует расширению информационных возможностей для применения метода политико-правового анализа и повышению уровня достоверности его результатов за счет возможности использования при его проведении более углубленного и детального нормативно-правового описания действий объекта исследования.

Методической и инструментальной основой политико-правового анализа действий исследуемого объекта при его участии в конкретных общественно значимых процессах, событиях и ситуациях может служить методика анализа событийных данных — ивент-анализ<sup>1</sup>, в которой также должны присутствовать правовая и политическая компоненты. Правовая компонента в данном случае состоит в анализе соответствия действий объекта нормам конституции и действующего законодательства, а политическая — в выявлении политических целей и результатов таких действий. При этом совокупность нормативных актов, на соответствие которым должен проводиться анализ действий объекта, определяется гипотезой исследования и соответствующими ей аспектами нормативной регламентации процесса, события или ситуации, в которой анализируются действия объекта.

Здесь, как представляется, принципиально важно обратить внимание на следующее обстоятельство. Как правило, источниками информации о действиях исследуемого объекта в конкретных ситуациях и в ходе тех или иных процессов и событий служат традиционные СМИ и информационные агентства, а также различные интернет-источники. Значительно реже в качестве источника может выступить непосредственно сам исследователь или другие квалифицированные эксперты при осуществлении включенного наблюдения, когда наблюдение за действиями объекта ведется при непосредственном личном участии в процессе или событии, проникновении внутрь ситуации. При этом множество источников информации, каждый из которых привносит

---

<sup>1</sup> Об ивент-анализе см.: *Боришполец К.П.* Методы политических исследований. М. : Аспект Пресс, 2005. С. 66–75.

собственные погрешности и интерпретационные шумы, порождает мозаичность информационной картины. Поэтому для получения достаточно достоверной информации о действиях исследуемого объекта требуется предварительное агрегирование в целостное информационное представление мозаичной информации и сведений от различных источников, включая прямое личное наблюдение исследователя и экспертов. Такое агрегирование проводится методом сопоставительного подтверждения достоверности информации и сведений из различных взаимно независимых источников с фильтрацией интерпретационных шумов и политической рекламистики.

Важнейшие свойства метода политико-правового анализа заключаются в том, что проведенное с применением этого метода политическое исследование полностью информационно открыто, передаваемо, повторяемо и может быть оценено и верифицировано широким кругом исследователей путем его повторного проведения, что соответствует общенаучным правилам получения нового знания<sup>1</sup>. Фактором, определяющим такие онтологические свойства метода, выступает его документальная фактологическая база, которой служит формируемая исследователем в каждом случае применения метода конкретная совокупность официально опубликованных нормативных актов органов и должностных лиц государства.

Однако не следует ожидать, что применение метода политико-правового анализа обеспечит получение полностью идентичных результатов и особенно их идентичной интерпретации при проведении исследований действий одного и того же объекта различными исследователями. Несмотря на то что метод политико-правового анализа реализует нормативный подход с использованием критериев ценностных оценок, формализованных в виде конституционных норм и норм международного права, при его применении, как и при применении любого метода политического исследования, нельзя полностью исключить различия в оценках действий одного и того же объекта разными исследователями. Такие различия возможны и в рамках в значительной мере формализованной правовой компоненты при анализе соответствия действий объекта исследования правовым нормам, и особенно в рамках политической компоненты — при анализе политических целей действий объекта.

Это обусловлено тем, что у каждого профессионала-исследователя, даже исповедующего сугубо позитивистский подход в политической науке, основу которого составляют «четыре золотых правила мето-

---

<sup>1</sup> Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования. С. 78; Боршшоплец К.П. Методы политических исследований. С. 18

да: внешняя позиция наблюдателя, его нейтральность, техничность, общий подход»<sup>1</sup>, всегда есть собственные убеждения и ценности, которые порождают соответствующее им ценностное суждение о полученных результатах исследования. При отсутствии собственных убеждений и ценностей высокий профессионализм в научной деятельности, как и в любом другом виде интеллектуальной творческой деятельности, представляется невозможным: без привнесения в интеллектуальную творческую деятельность собственного видения окружающего мира и ценностного стержня можно оставаться квалифицированным ремесленником, но нельзя стать мастером.

В политической науке позитивистская нейтральность невозможна потому, что, как написал по этому поводу французский ученый-политолог Филипп Бенетон: «Позитивистский разум по праву нейтрален по отношению к различным „ценностям“, следовательно, он нейтрален по отношению к невежеству и знанию, к интеллектуальной честности и к мошенничеству, по отношению к свободе мышления и тирании сознания. А значит, он не способен ни оправдать себя, не управлять собой. К чему посвящать себя политической или экономической науке? Политолог или экономист обрекают себя на молчание, поскольку запрещают всякое „ценностное суждение“. Во имя чего делается подобный запрет? „Ученый-обществовед“ не способен также ответить на этот вопрос, поскольку ответ на него постыден — во имя ценности научного познания, т.е. „ценностного суждения“. Политолог и экономист в неявной форме считают занятие наукой достойным, но они не способны дать основания выбора своего рода деятельности»<sup>2</sup>.

Для иллюстрации метода политико-правового анализа рассмотрим два примера из современной российской политической практики.

Первый пример связан с проверкой гипотезы о том, что Президент России вторгается в сферу компетенции и полномочий российского правительства, выходя за рамки Конституции РФ. Для этого из всей совокупности фактов, необходимых для проверки этой гипотезы, обратимся только к одному, зафиксированному в ст. 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Эта статья устанавливает, что «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами *руководит* деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами *обороны*,

<sup>1</sup> Бенетон Ф. Введение в политическую науку. М. : Весь Мир, 2002. С. 97.

<sup>2</sup> Там же. С. 107.

безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации. Президент Российской Федерации руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, указанных в части первой настоящей статьи и находящихся в ведении соответствующих федеральных министерств». При этом Правительству России предоставляется право только координировать деятельность указанных органов исполнительной власти.

Сначала рассмотрим наиболее очевидную ситуацию с Министерством иностранных дел. Конституция РФ (ст. 86, п. а) устанавливает, что Президент России «осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации». И так как Министерство иностранных дел является тем органом исполнительной власти, задача которого состоит в реализации внешней политики, то деятельностью этого министерства в полном соответствии с приведенной конституционной нормой действительно должен руководить Президент России.

Конституция РФ непосредственно не наделяет Президента России полномочиями по руководству деятельностью Министерства обороны. Основанием для этого может служить норма Конституции РФ (ст. 86), устанавливающая, что «Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации». При этом по «Положению о Министерстве обороны Российской Федерации», утвержденном Указом Президента России от 16 августа 2004 г. № 1082, это министерство «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, <...> а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций». Исходя из перечисленных функций представляется, что руководство деятельностью Министерства обороны должно осуществляться не только Президентом России, но и Председателем Правительства России, т.е. это министерство должно иметь двойное подчинение. Подобная

схема организации руководства деятельностью Министерства обороны применяется в настоящее время во Франции<sup>1</sup>.

Конституционная норма о том, что Президент России является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами, в явном виде не может служить основанием для того, чтобы Президент России наделялся полномочиями по руководству деятельностью министерств внутренних дел, по чрезвычайным ситуациям и особенно юстиции, а также таких служб, как служба безопасности, охраны, внешней разведки, по контролю за оборотом наркотиков и фельдъегерская служба. Находящиеся в распоряжении этих министерств и служб вооруженные формирования не входят в состав Вооруженных Сил. Ссылка на норму Конституции РФ (ст. 83, п. ж), устанавливающую, что Президент России «формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом», также не может служить достаточным основанием для наделения Президента России указанными полномочиями. В соответствии с Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (ст. 13) статус Совета Безопасности определен следующим образом: «Совет безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности». И это орган не наделяется никакими директивными полномочиями.

Именно поэтому можно согласиться с мнением о том, что «в России принята расширительная трактовка полномочий президента как верховного главнокомандующего, при которой „силовые“ ведомства подчиняются ему напрямую»<sup>2</sup>, и в целом расширительная трактовка конституционных полномочий президента в области обороны и безопасности.

С политической точки зрения вторжение Президента России в сферу компетенции и полномочий российского правительства в области обороны и безопасности путем неявного расширения его конституционных полномочий было осуществлено для того, чтобы повысить роль и значение должности Президента России в системе государственной власти за счет усиления государственно-властных полномочий президента «силовой» составляющей. Такая ситуация характерна для суперпрезидентского государственного режима. Как показывает мировая

<sup>1</sup> Ministère de la defense (Министерство обороны Франции). URL : <http://www.defense.gouv.fr>.

<sup>2</sup> Макаренко Б. Российский политической строй: опыт неконституционального анализа // Технологии политики. М. : Центр политических технологий, 2006. С. 64.

практика, государственные режимы такого типа получили распространение в ряде стран Азии, Африки и особенно Латинской Америки<sup>1</sup>.

Таким образом, полученный результат позволяет сделать вывод о том, что исходная теоретическая гипотеза является достоверной.

Второй пример касается проверки гипотезы о том, что в ходе избирательной кампании по выборам Президента России в 2008 г. кандидат на эту должность Д. Медведев неправомерно использовал свой статус первого заместителя Председателя Правительства России и нарушал избирательное законодательство. Из ряда эпизодов, подтверждающих эту гипотезу, приведем анализ только одного<sup>2</sup>.

В январе — феврале 2008 г. по данным официального сайта Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики Д. Медведев совершил более 20 поездок по стране «с целью ознакомления с ходом реализации национальных проектов». Все эти поездки осуществлялись как служебные командировки, кроме одной — 27 февраля в Нижний Новгород для встречи с избирателями в качестве кандидата на должность Президента России. Для участия в этой встрече Д. Медведевым был официально взят, видимо ввиду большой загруженности государственными делами, только однодневный отпуск без сохранения содержания. Аналогично поступили все сотрудники его секретариата в правительстве, обеспечивавшие организацию и проведение этой встречи.

Сравнительный контент-анализ выступлений первого заместителя Председателя Правительства России Д. Медведева в ходе служебных командировок с его выступлением в качестве кандидата на должность Президента России в Нижнем Новгороде показывает, что отдельные части этих выступлений содержательно и в существенной мере текстуально совпадали с соответствующими частями предвыборной программы кандидата Д. Медведева.

По просьбе редакции «Независимой газеты» компания «Медialogия» провела хронометраж эфирного времени, посвященного в течение дня 28 февраля встрече в Нижнем Новгороде. Хронометраж показал, что только на пяти каналах — «Первый канал», «Россия», НТВ, ТВ Центр, РЕН ТВ в 32 сюжетах Д. Медведев появлялся в кадре в об-

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Т. 1—2 Общая часть / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. М.: БЕК. С. 349.

<sup>2</sup> Подробнее о злоупотреблениях статусным и другими видами административного ресурса государственной власти кандидатом Д. Медведевым и нарушениях им избирательного законодательства в ходе избирательной кампании по выборам Президента России в 2008 г. см.: Нисневич Ю.А. Вертикаль власти: очерки политической истории России 1991—2008. М.: Аспект Пресс, 2010. С. 93—114.

щей сложности в течение 93 мин и 6 с. По приблизительным подсчетам журналистов газеты, стоимость этого использованного в большинстве случаев в прайм-тайм эфирного времени составила порядка 90 млн руб., и оно явно не было оплачено из избирательного фонда кандидата<sup>1</sup>. При этом в избирательный фонд кандидата Д. Медведева всего было собрано 190 млн 380 тыс. 70,8 руб., а израсходовано на всю избирательную кампанию 36 млн 763 тыс. 27,15 руб., в том числе по статье «на предвыборную агитацию через организации телерадиовещания» — 0 руб.<sup>2</sup>

Правовой анализ этой ситуации показывает, что имеют место признаки нарушений кандидатом Д. Медведевым норм Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Во-первых, ст. 41 ч. 1, которой установлено, что «кандидаты, замещающие государственные должности, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного положения». Во-вторых, ст. 49 ч. 4, которой установлено, что «запрещается проводить предвыборную агитацию лицам, замещающим государственные должности, при исполнении ими своих должностных обязанностей и (или) с использованием преимуществ своего должностного положения». И в-третьих, ст. 49 ч. 8, которой установлено, что «расходы на проведение агитации осуществляются только за счет средств избирательных фондов зарегистрированных кандидатов».

А также имеются признаки того, что Центральная избирательная комиссия не обеспечила выполнение требования ст. 8 ч. 4 Закона, которой установлено, что «зарегистрированным кандидатам гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации».

Политическая цель, которую в рассматриваемой ситуации, как можно предположить, преследовали кандидат Д. Медведев и поддерживающая его команда, состояла в том, чтобы по классическим канонам избирательных технологий в ходе всей избирательной кампании, но особенно в последнюю неделю перед днем голосования занимать доминирующее положение в информационном пространстве страны для агитационно-пропагандистского воздействия на сознание избира-

<sup>1</sup> Самарина А., Родин И. Это не агитация, а ответы на вопросы // Независимая газета. 2008. 29 фев.

<sup>2</sup> Итоговый финансовый отчет о поступлении и расходовании средств избирательного фонда кандидата на должность Президента Российской Федерации Медведева Дмитрия Анатольевича. Официальный сайт ЦИК. URL : [www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru).

телей и информационного подавления конкуренции со стороны других кандидатов.

Приведенные примеры подтверждают применимость метода политико-правового анализа для проведения информационно открытых, передаваемых и повторяемых политических исследований, которые могут быть оценены и верифицированы широким кругом исследователей.



## МЕТОД СОПОСТАВИТЕЛЬНО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

Интенсивное развитие технологий сбора, обработки и передачи информации позволило многим международным и неправительственным организациям с 70-х гг. XX в. начать проведение разнообразных экономических, политических и социологических исследований в масштабах всего мирового сообщества, используя базы данных и источники информации, расположенные в разных государствах на всех континентах, международные и национальные команды экспертов<sup>1</sup>.

В контексте политических исследований современного государства как единого политического актора интерес прежде всего представляют систематически проводимые исследования, в которых единичным объектом исследования является государство и его характеристики, общие для всей совокупности существующих государств. При этом определяющее значение имеют результаты исследований, относящиеся к суверенным государствам, так как это позволяет исключить влияние такого фактора, как государственно-политическая подконтрольность или подотчетность другому государству. Для таких объектов репрезентативным может считаться исследование, охватывающее большинство суверенных государств, генеральную совокупность которых составляют 192 государства — члена ООН<sup>2</sup> и Тайвань, который де-факто является суверенным государством. Список удовлетворяющих приведенным требованиям исследований международных и неправительственных организаций, которые условно можно назвать государствоведческими, представлен в Приложении 4.1.

Количественные результаты государствоведческих исследований могут быть использованы в качестве базы эмпирических данных

---

<sup>1</sup> Список многих из таких исследований представлен Информационным экспертно-аналитическим ресурсным центром «Новости гуманитарных технологий» на сайте <http://gtmarket.ru>. URL : <http://gtmarket.ru/ratings>.

<sup>2</sup> Список государств — участников ООН представлен на официальном сайте ООН, [www.un.org/ru](http://www.un.org/ru). URL : <http://www.un.org/ru/members/>.

для проведения политических исследований характеристик современного государства как единого политического актора методом, который предлагается назвать *методом сопоставительно-институционального анализа*<sup>1</sup>.

Метод сопоставительно-институционального анализа по известной классификации методов политических исследований<sup>2</sup>, как представляется, может быть отнесен к постбихевиористским методам, для которых характерно построение теоретических выводов на основе интерпретации фактического материала<sup>3</sup>.

Суть метода сопоставительно-институционального анализа заключается в сопоставлении различных институциональных характеристик государства как единого политического фактора с целью выявления существующих между ними взаимосвязей и трендов влияния, исходными данными для чего служат количественные оценки исследуемых характеристик, полученные для большинства существующих сегодня в мире суверенных государств как результат государствоведческих исследований.

При применении метода сопоставительно-институционального анализа ключевой момент методологического раздела прикладного исследования<sup>4</sup> состоит в операционализации понятий теоретической гипотезы исследования. Операционализация понятий гипотезы определяется как «специфическая научная процедура установления связи концептуального аппарата исследования с его методическим инструментарием, которая объединяет в единое целое проблемы формирования понятий, техники измерений и поиска индикаторов»<sup>5</sup>. Теоретическая гипотеза исследования в концептуальном представлении может быть сформулирована на основе ранее примененных качественных методов исследования различных свойств и характеристик государства как единого политического фактора.

При применении метода сопоставительно-институционального анализа операционализированная гипотеза должна определить, во-первых, какие конкретные характеристики государства подлежат ана-

---

<sup>1</sup> При выборе названия метода были учтены замечания профессора Высшей школы экономики Г.И. Мусихина.

<sup>2</sup> Smith B., Jonson K., Shocket F. Political Research: Methods, Foundations and Techniques. Atlanta, 1973. P. 3.

<sup>3</sup> Дегтярев А.А. Основы политической науки. С. 29–30.

<sup>4</sup> О методологическом и методическом разделах прикладного исследования см.: Боришполец К.П. Методы политических исследований. С. 21

<sup>5</sup> Анохин М.Г. Современные технологии эффективной политики. М. : РУДН, 2008. С. 69.

лизу с целью выявления характера взаимосвязей и трендов влияния и, во-вторых, каузальную модель теории<sup>1</sup>, устанавливающую, оценки каких характеристик будут рассматриваться как зависимые переменные, а каких как независимые.

Ключевой момент методического раздела прикладного исследования при применении для его проведения описываемого метода состоит в инструментализации процесса наблюдений<sup>2</sup>, которая в данном случае заключается в выборе того, какие конкретные государственные исследования и какие полученные по их результатам количественные индикаторы будут использоваться в качестве оценок тех или иных характеристик государства.

Количественные результаты государствоведческих исследований, как правило, состоят в ранжированном в виде рейтингов представлении нормированных значений тех или иных обобщенных индексов (индексы качества государственного управления, индекс восприятия коррупции, индекс экономической свободы, индекс политических прав и др.) для всех государств, в которых проводилось данное исследование, а также нормированных значений индикаторов, по которым составляются обобщенные индексы. В зависимости от смыслового содержания в качестве оценок тех или иных характеристик государства могут использоваться как обобщенные индексы, так и отдельные составляющие их индикаторы.

Основным методическим инструментарием государствоведческих исследований, как правило, служат различные методики экспертных оценок, которые получают анкетированием сотен и тысяч квалифицированных экспертов как из обследуемого государства, так и из зарубежных. Также, хотя и в меньших масштабах, используется сбор и обработка статистических данных. По мнению некоторых специалистов, получаемые по результатам государствоведческих исследований «рейтинги, составленные по экспертным оценкам, всегда несут на себе отпечаток субъективизма»<sup>3</sup>. Однако и стремление сделать преимущественный «акцент на анализе универсальных по масштабу и признанию статистических баз данных»<sup>4</sup> также может привести к неадекватности

<sup>1</sup> Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования. С. 56.

<sup>2</sup> Там же. С. 73.

<sup>3</sup> Миронюк М.Г., Тимофеев И.Н., Ваславский Я.И. Универсальные сравнения с использованием количественных методов анализа (Обзор прецедентов) // Полис. 2006. № 5. С. 39–57.

<sup>4</sup> Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современного государства. М. : МГИМО-Университет, 2007. С. 9.

получаемых результатов. Адекватный анализ большинства характеристик и свойств современного государства требует как количественных статистических, так и качественных экспертных оценок.

Примером может служить определяемый исследованиями ООН индекс развития человеческого потенциала (Human Development Index, HDI). Этот индекс определяется только по статистическим данным об ожидаемой продолжительности жизни, об уровне грамотности среди взрослых и показателях обучающихся в начальных, средних и высших учебных заведениях, составляющих индекс уровня образования, а также о величине валового внутреннего продукта на душу населения<sup>1</sup>. Однако достаточно проблематично адекватно оценить реальный человеческий потенциал государства без учета качества образования, получаемого его гражданами.

Указанные проблемы методического характера при применении метода сопоставительно-институционального анализа не столь существенны, так как цель анализа состоит не в сравнении оценок одних и тех же характеристик для различных государств, когда субъективизм или недостаточный учет качества могут заметно влиять на адекватность результата, а в выявлении трендов влияния одних характеристик современного государства на другие при сопоставлении множеств оценок таких характеристик для всех обследуемых государств.

Например, цель сопоставительно-институционального анализа будет состоять не в сравнении уровня коррупции в России и США, а в выявлении тренда влияния уровня подотчетности системы государственного управления на уровень коррупции при сопоставлении двух множеств, каждое из которых содержит оценки для соответствующей характеристики. И при этом в каждое из этих множеств в числе оценок для всех обследуемых государств будут входить оценки и для России, и для США.

Для метода сопоставительно-институционального анализа ключевой является проблема соответствия измерений в форме обобщенных индексов или составляющих их индикаторов, количественные оценки которых получены по результатам тех или иных государствоведческих исследований, тем характеристикам государства, которые они должны отражать, т.е. проблема валидности<sup>2</sup>. При этом валидность из-

---

<sup>1</sup> Доклад о развитии человека 2009. Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие. М.: Весь Мир, 2009. С. 170.

<sup>2</sup> О проблеме валидности как степени соответствия показателя тому понятию, которое он призван отражать, считающейся основной проблемой, связанной с измерением в социальных науках, см.: Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования. С. 99–110.

мерений неразрывно связана с верификацией результатов исследования, т.е. с установлением степени их достоверности, точности и обоснованности<sup>1</sup>.

Специфика проблемы валидности и в целом применения метода сопоставительно-институционального анализа состоит в том, что, как правило, непосредственно сам исследователь никаких измерений не проводит, а в качестве измерений может использовать только доступные ему результаты конечного набора государствоведческих исследований, проводимых международными и неправительственными организациями. Это обуславливает, с одной стороны, наличие объективных ограничений на применение метода сопоставительно-институционального анализа, а с другой — необходимость для исследователя детального изучения и знания методик проведения государствоведческих исследований для выбора определяемых по их результатам индексов или составляющих их индикаторов в качестве максимально валидных количественных показателей, отображающих исследуемые им характеристики государства.

Выбор максимально валидных показателей является творческим научным процессом и в определенной мере искусством. И тем не менее могут быть сформулированы некоторые общие рекомендации по реализации такого выбора.

Во-первых, такие рекомендации связаны с тем, что при проведении государствоведческих исследований разными организациями могут по различным методикам определяться подобные индикаторы, пригодные для использования в качестве количественной оценки одной из сопоставляемых характеристик государства. При этом возможны два разных случая.

В первом из таких случаев государствоведческие исследования, результаты которых предполагается использовать при проведении сопоставительно-институционального анализа, непосредственно не связаны друг с другом в смысле получения и обработки их исходных данных. В этом случае все подобные индикаторы целесообразно использовать как количественные оценки одной из сопоставляемых характеристик государства, что обеспечит конструктивную внутреннюю валидизацию таких измерений<sup>2</sup> и повышение степени достоверности полученных результатов анализа. Примером подобных автономных друг от друга индикаторов могут служить индекс свободы прессы (Freedom of the Press Index, FPI), определяемый независимой неправительственной организацией Freedom House, и индекс свободы прессы

<sup>1</sup> Анохин М.Г. Современные технологии эффективной политики. С. 85.

<sup>2</sup> Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования. С. 105.

в мире (World Press Freedom Index, WPFI), определяемый международной неправительственной организацией «Репортеры без границ» (Reporters Without Borders).

Во втором случае некоторые из государствоведческих исследований, результаты которых предполагается использовать при проведении сопоставительно-институционального анализа, оказываются взаимосвязанными. А именно: либо одни исследования в той или иной мере используют в качестве исходных данные, полученные при проведении других исследований, либо в качестве исходных данных используются те или иные собственные оценки другой сопоставляемой характеристики государства. В этом случае для исключения влияния таких взаимосвязей на результаты сопоставительно-институционального анализа следует в качестве оценок сопоставляемых характеристик государства использовать только индикаторы, полученные по результатам автономных друг от друга государствоведческих исследований. При этом связанные индикаторы можно использовать в качестве дополнительных справочных оценок.

Примером такого случая может служить проведение сопоставительно-институционального анализа взаимосвязи между уровнем коррупции и уровнем экономической свободы. В качестве оценки уровня коррупции в этом случае используется индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index, CPI), определяемый международной неправительственной организацией «Трансперенси Интернешнл» (Transparency International). Индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom, IEF) определяют независимо друг от друга фонд «Наследие» (The Heritage Foundation) совместно с газетой The Wall Street Journal и канадский Институт Фрейзера (The Fraser Institute) и американский Институт Катона (The Cato Institute). При этом в исследовании фонда «Наследие» индекс экономической свободы определяется с учетом такого индикатора, как свобода от коррупции, для оценки которого используются данные по индексу восприятия коррупции «Трансперенси Интернешнл». Поэтому при проведении описываемого сопоставительно-институционального анализа в качестве основного индикатора экономической свободы следует использовать индекс, определяемый институтами Фрейзера и Катона, а индекс, определяемый фондом «Наследие», можно использовать как справочный.

Во-вторых, рекомендации по выбору максимально валидных показателей могут относиться к ситуации, когда в рамках известных государствоведческих исследований не определяется исчерпывающая и полная оценка исследуемой характеристики государства, а определяются только более или менее комплексные оценки или оценки

тех или иных факторов, влияющих на исследуемую характеристику. Очевидно, что в такой ситуации следует использовать наиболее комплексную оценку, а остальные использовать в качестве дополнительных, что будет способствовать конструктивной внутренней валидации и повышению степени достоверности полученных результатов сопоставительно-институционального анализа.

В качестве примера подобной ситуации можно привести выбор оценки такой характеристики современного государства, как подотчетность системы государственного управления обществу. Наиболее комплексную оценку этой характеристики представляет собой один из индикаторов качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators, WGI), а именно индикатор учета мнения населения и подотчетности государственных органов (Voice and Accountability), определяемый Всемирным банком (The World Bank). В качестве дополнительных оценок факторов, влияющих на исследуемую характеристику, можно использовать определяемые организацией Freedom House индексы политических прав (PR) и гражданских свобод (CL).

Первичным инструментарием проведения сопоставительно-институционального анализа служит построение точечных диаграмм с использованием стандартной программы Microsoft Office Excel или любого другого программного продукта для построения диаграмм.

Дальнейшие исследования трендов влияния и взаимосвязей между характеристиками современного государства могут проводиться методами математико-статистического моделирования как с целью учета и анализа динамики их изменений в политико-историческом процессе<sup>1</sup>, так и с целью политического и экономического прогнозирования<sup>2</sup>.

Политическое исследование, проводимое с применением метода сопоставительно-институционального анализа, полностью информационно открыто, передаваемо, повторяемо и может быть оценено и верифицировано широким кругом исследователей путем его повтор-

---

<sup>1</sup> Стукал Д.К. Исследование влияния уровня демократии на имущественное неравенство в странах мира : научные работы бакалавров и магистров кафедры прикладной политологии ГУ-ВШЭ: 2009/2010 учебный год / под общ. ред. проф. Ю.А. Нисневича. Ч. 2. Препринт WP 14/2011/01. М. : Издательский дом ГУВШЭ, 2011.

<sup>2</sup> Стэнсел Дин, Мушфик ас Свалехен. Экономическая свобода, коррупция и рост. Сайт Inliberty: Свободная среда, [www.inliberty.ru](http://www.inliberty.ru). URL : <http://www.inliberty.ru/library/study/304/>.

ного проведения, что соответствует общенаучным правилам получения нового знания<sup>1</sup>.

С целью иллюстрации метода сопоставительно-институционального анализа рассмотрим его применение для проверки достоверности гипотезы о том, что коррупция является фактором, снижающим конкурентоспособность государства.

Для оценки состояния коррупции могут быть использованы результаты двух государствоведческих исследований.

В первую очередь возможно использование индекса восприятия коррупции (ИВК<sub>Т</sub>), определяемого организацией «Трансперенси Интернэшнл». По результатам исследований, проводившихся с сентября 2009 г. по сентябрь 2010 г., индекс ИВК<sub>Т</sub>, который оценивается по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции), был определен для 174 суверенных государств<sup>2</sup>.

С целью внутренней (конвергентной) валидации измерений состояния коррупции, что позволит повысить достоверность полученных результатов, целесообразным представляется использование в качестве дополнительной оценки одного из агрегированных индексов качества государственного управления, определяемых Всемирным банком, — индекса сдерживания коррупции (ИСК<sub>WB</sub>). Этот индекс оценивается по шкале от -2,5 (очень высокое воздействие коррупции) до 2,5 (воздействие коррупции практически отсутствует). В 2010 году были опубликованы данные по всем агрегированным показателям качества государственного управления, в том числе и данные по индексу ИСК<sub>WB</sub>, для 191 суверенного государства за период 1996—2009 гг.<sup>3</sup>

Для оценки конкурентоспособности государства могут быть использованы также результаты двух государствоведческих исследований.

Наиболее представительные и авторитетные исследования экономической конкурентоспособности современных государств ежегодно проводит Всемирный экономический форум (World Economic Forum). С 1979 года эта организация определяет индекс глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index), который оценивается по шкале от 1 (минимальная конкурентоспособность) до 7 (максимальная конкурентоспособность).

<sup>1</sup> Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования. С. 78; Боришполец К.П. Методы политических исследований. С. 18.

<sup>2</sup> Corruption Perceptions Index 2010 Results. Transparency International, 2010. URL : [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results).

<sup>3</sup> The Worldwide Governance Indicator (WGI) project. World Bank. URL : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.



симальная конкурентоспособность). В опубликованном в сентябре 2010 г. отчете приведены данные по индексу глобальной конкурентоспособности (ИГК<sub>WEF</sub>) для 137 суверенных государств<sup>1</sup>.

Если исходить из того, что главная задача современного государства состоит в обеспечении высокого качества жизни его граждан, то в целом конкурентоспособность государств следует оценивать по этому показателю.

Для оценки качества жизни возможно использование индекса качества жизни (Quality of Life Index), который с 2009 г. ежегодно определяется изданием International Living (Ирландия). Индекс качества жизни (ИКЖ<sub>IL</sub>) оценивается по шкале от 0 (наихудшее качество жизни) до 100 (наилучшее качество жизни). В опубликованном в январе 2011 г. отчете приведены данные по ИКЖ<sub>IL</sub> для 187 суверенных государств<sup>2</sup>.

Сопоставительный анализ представляется целесообразным начать с рассмотрения государств с низким уровнем коррупции, характеризующимся значениями ИВК<sub>TI</sub>, превышающими  $\frac{2}{3}$  от максимального значения этого индекса. Ранжированный перечень государств, удовлетворяющих принятому критерию отбора, и соответствующие этим государствам данные по оценочным индексам приведены в табл. 4.1.

Прежде всего следует отметить, что государств с низкой коррупцией по критерию ИВК<sub>TI</sub>  $\geq 6,67$  насчитывается всего 24 (14%) из 174 независимых государств, для которых в 2010 г. этот индекс был определен. Данный факт показывает, что коррупция представляет существенную проблему для подавляющего большинства государств.

Из анализа данных, приведенных в табл. 4.1, следует, что все государства с низким уровнем коррупции имеют как уровень глобальной конкурентоспособности выше среднего (ИГК<sub>WEF</sub> > 4), так и уровень качества жизни выше среднего (ИКЖ<sub>IL</sub> > 50).

Диаграмма, отражающая общую картину влияния на экономическую конкурентоспособность государства, характеризующую индексом глобальной конкурентоспособности ИГК<sub>WEF</sub>, состояния коррупции, характеризующего индексом восприятия коррупции ИВК<sub>TI</sub>, приведена на рис. 4.1, а уровня коррупции, характеризующего индексом сдерживания коррупции ИСК<sub>WB</sub>, — на рис. 4.2.

<sup>1</sup> The Global Competitiveness Report 2010–2011. World Economic Forum, 2010. URL : [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf).

<sup>2</sup> International Living's 2011 Quality of Life Index Reveals Best Climate in the World. International Living, 2011. URL : <http://www1.internationalliving.com/qofl2011/>.

Таблица 4.1

**Оценочные индексы государств с низким уровнем коррупции**

Рейтинг	Государство	ИВК <sub>ТИ</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИГК <sub>WEF</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
1	Дания*	9,3	2,42	5,32	71
1	Новая Зеландия*	9,3	2,38	4,92	76
1	Сингапур	9,3	2,26	5,48	57
4	Финляндия*	9,2	2,22	5,37	69
4	Швеция*	9,2	2,23	5,56	69
6	Канада*	8,9	2,04	5,3	70
7	Нидерланды*	8,8	2,1	5,33	73
8	Австралия*	8,7	2,03	5,11	73
9	Швейцария*	8,7	2,01	5,63	70
10	Норвегия*	8,6	1,94	5,14	72
11	Исландия*	8,5	2,05	4,68	71
11	Люксембург*	8,5	1,97	5,05	63
13	Ирландия*	8	1,72	4,74	71
14	Австрия*	7,9	1,75	5,09	74
14	Германия*	7,9	1,7	5,39	74
16	Барбадос*	7,8	1,34	4,45	64
16	Япония*	7,8	1,35	5,37	74
18	Катар	7,7	1,64	5,1	57
19	Великобритания*	7,6	1,54	5,25	74
20	Чили*	7,2	1,37	4,69	63
21	Бельгия*	7,1	1,43	5,07	75
21	США*	7,1	1,18	5,43	86
23	Уругвай*	6,9	1,22	4,23	71
24	Франция*	6,8	1,41	5,13	75

\* Электоральная демократия по определению Freedom House.

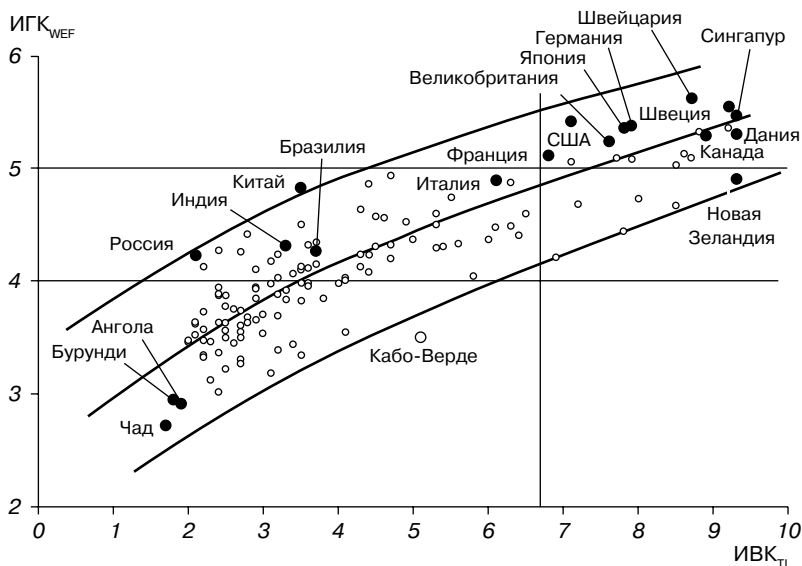


Рис. 4.1

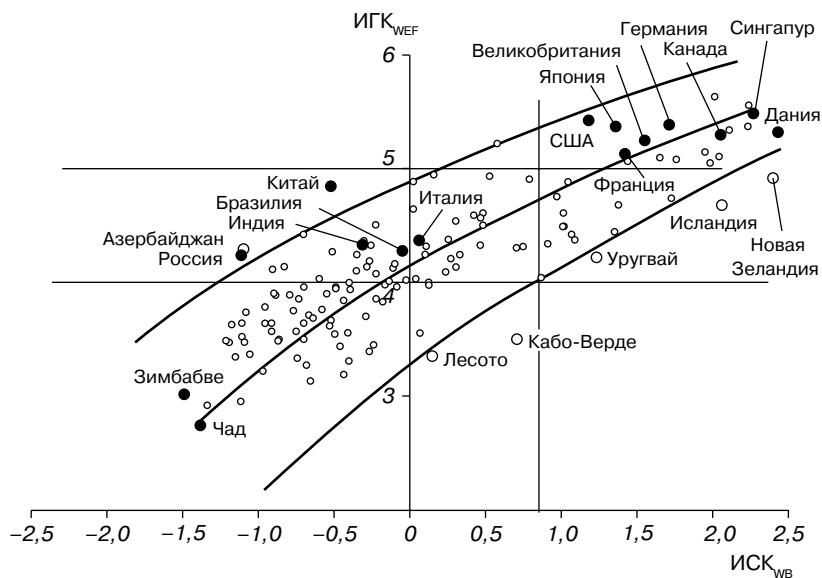


Рис. 4.2

Из представленных на рис. 4.1 и 4.2 диаграмм можно сделать следующий вывод. Общий тренд влияния состояния коррупции в государстве на его экономическую конкурентоспособность состоит в повышении экономической конкурентоспособности при снижении уровня коррупции и, наоборот, в ее снижении при повышении уровня коррупции.

Диаграмма, отражающая общую картину влияния на качество жизни граждан государства, характеризуемое индексом качества жизни ИКЖ<sub>ц</sub>, состояния коррупции, характеризуемого индексом восприятия коррупции ИВК<sub>ц</sub>, приведена на рис. 4.3, а уровня коррупции, характеризуемого индексом сдерживания коррупции ИСК<sub>вв</sub>, — на рис. 4.4.

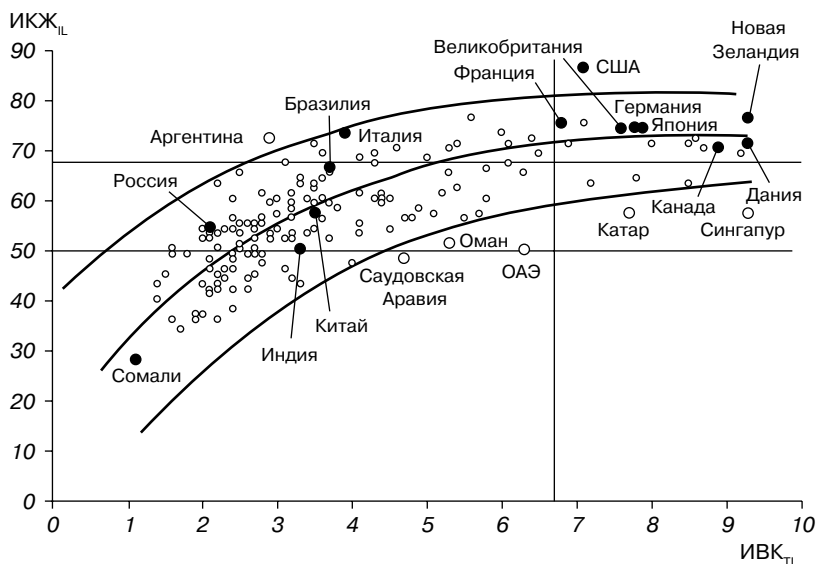


Рис. 4.3

Из представленных на рис. 4.3 и 4.4 диаграмм можно сделать следующий вывод. Общий тренд влияния состояния коррупции в государстве на качество жизни его граждан состоит в повышении качества жизни при снижении уровня коррупции и, наоборот, в его снижении при повышении уровня коррупции.

Таким образом, представленные результаты подтверждают тот факт, что коррупция является фактором снижения конкурентоспособности государства и ухудшает как его экономическую конкурентоспособность, так и качество жизни его граждан.

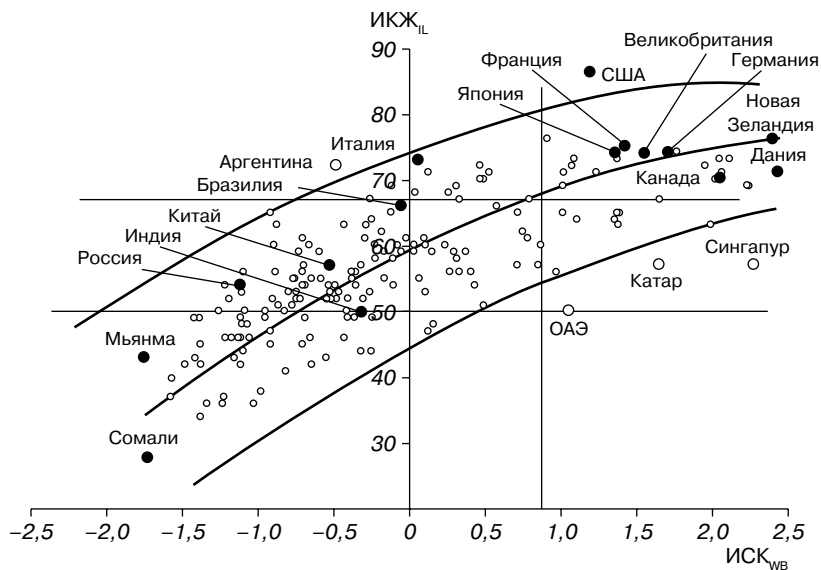


Рис. 4.4

Данный пример подтверждает применимость метода сопоставительно-институционального анализа для проведения информационно открытых, передаваемых и повторяемых политических исследований, которые могут быть оценены и верифицированы широким кругом исследователей.

## Литература

1. Анохин М.Г. Современные технологии эффективной политики. М. : РУДН, 2008.
2. Бенетон Ф. Введение в политическую науку. М. : Весь Мир, 2002.
3. Боршшполец К.П. Методы политических исследований. М. : Аспект Пресс, 2005.
4. Дегтярев А.А. Основы политической науки. М. : Высшая школа, 1998.
5. Доклад о развитии человека 2009. Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие. М. : Весь Мир, 2009.
6. Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования. М. : Весь Мир, 1997.
7. Миронюк М.Г., Тимофеев И.Н., Ваславский Я.И. Универсальные сравнения с использованием количественных методов анализа (Обзор прецедентов) // Полис. 2006. № 5. С. 39–57.
8. Нисневич Ю.А. Закон и политика. М. : Открытая Россия, 2005.

9. Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современного государства. М. : МГИМО-Университет, 2007.
10. Пишизова С.Н. Государство // Политология: Лексикон / под ред. А.И. Соловьева. М. : РОССПЭН, 2007. С. 93—103.
11. Чилкот Р.Х. Теории сравнительной политологии. В поисках парадигмы. М. : Весь Мир, 2001.
12. Smith B., Jonson K., Shocket F. Political Research: Methods, Foundations and Techniques. Atlanta, 1973.

### **Интернет-ресурсы**

1. <http://gtmarket.ru> — Информационный экспертно-аналитический ресурсный центр «Новости гуманитарных технологий».
2. [www.un.org/ru/](http://www.un.org/ru/) — Официальный сайт ООН.

# Приложения

## Приложение 1.1

### **Государства — члены ООН, не участвующие в международном пакте о гражданских и политических правах (по состоянию на 1 января 2011 г.)**

- |  |                                     |
|--|-------------------------------------|
| 1. Антигуа и Барбуда                                 | 13. Микронезия (Федеративные Штаты) |
| 2. Бруней  | 14. Мьянма                          |
| 3. Бутан   | 15. Науру*                          |
| 4. Гвинея-Бисау*                                     | 16. Объединенные Арабские Эмираты   |
| 5. Катар   | 17. Оман                            |
| 6. Кирибати  | 18. Сан-Томе и Принсипи*            |
| 7. Китай*  | 19. Саудовская Аравия               |
| 8. Коморские Острова*                                | 20. Сент-Китс и Невис               |
| 9. Куба*   | 21. Сент-Люсия                      |
| 10. Лаосская Народно-<br>Демократическая Республика* | 22. Сингапур                        |
| 11. Малайзия   | 23. Тонга                           |
| 12. Маршалловы Острова                               | 24. Тувалу                          |
|  | 25. Фиджи                           |

\* Государство, подписавшее, но не ратифицировавшее пакт.

### **Государства — члены ООН, не участвующие в международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (по состоянию на 1 января 2011 г.)**

- |  |                                   |
|--|-----------------------------------|
| 1. Андорра                             | 17. Мьянма                        |
| 2. Антигуа и Барбуда                   | 18. Науру                         |
| 3. Белиз*                              | 19. Объединенные Арабские Эмираты |
| 4. Ботсвана                            | 20. Оман                          |
| 5. Бруней                              | 21. Палау                         |
| 6. Бутан                               | 22. Самоа                         |
| 7. Вануату                             | 23. Сан-Томе и Принсипи*          |
| 8. Гаити                               | 24. Саудовская Аравия             |
| 9. Катар                               | 25. Сент-Китс и Невис             |
| 10. Кирибати                           | 26. Сент-Люсия                    |
| 11. Коморские Острова*                 | 27. Сингапур                      |
| 12. Куба*                              | 28. Соединенные Штаты Америки*    |
| 13. Малайзия                           | 29. Тонга                         |
| 14. Маршалловы Острова                 | 30. Тувалу                        |
| 15. Микронезия<br>(Федеративные Штаты) | 31. Фиджи                         |
| 16. Мозамбик                           | 32. Южная Африка*                 |

\* Государство, подписавшее, но не ратифицировавшее пакт.



## Приложение 1.2

Рей- тинг	Государство	ИКЖ <sub>IL</sub>	ИПП <sub>FH</sub>	ИГС <sub>FH</sub>	ИПС <sub>WEF</sub>	ИНС <sub>WEF</sub>	ИВЗ <sub>WB</sub>
1	США*	86	1	1	5,1	5	1,525
2	Мальта*	76	1	1	5,3	5	1,511
2	Новая Зеландия*	76	1	1	5,7	6,8	1,91
4	Бельгия*	75	1	1	5,4	5,2	1,371
4	Монако*	75	2	1	—	—	0,887
4	Франция*	75	1	1	5,8	4,8	1,425
7	Австрия*	74	1	1	6,2	5,8	1,758
7	Великобритания*	74	1	1	5,8	6,3	1,706
7	Германия*	74	1	1	6,1	6,4	1,634
7	Япония*	74	1	2	5,6	5,7	1,315
11	Австралия*	73	1	1	5,9	6,3	1,727
11	Андорра*	73	1	1	—	—	1,239
11	Италия*	73	1	2	4,3	3,5	0,388
11	Нидерланды*	73	1	1	5,8	6,2	1,781
11	Португалия*	73	1	1	5	4,3	1,037
16	Аргентина*	72	2	2	2,7	2,6	−0,633
16	Венгрия*	72	1	1	4,4	4	0,817
16	Норвегия*	72	1	1	6,1	6,2	1,877
16	Словения*	72	1	1	4,6	4,2	1,112
20	Греция*	71	1	2	4,7	3,5	0,638
20	Дания*	71	1	1	6	6,4	1,872
20	Ирландия*	71	1	1	5,9	6,2	1,713
20	Исландия*	71	1	1	5,4	5,9	1,716
20	Испания*	71	1	1	4,9	3,8	1,133
20	Республика Корея*	71	1	2	4,7	4	0,999

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИКЖ <sub>IL</sub>	ИПП <sub>FN</sub>	ИГС <sub>FN</sub>	ИПС <sub>WEF</sub>	ИНС <sub>WEF</sub>	ИВЗ <sub>WB</sub>
20	Уругвай*	71	1	1	4,7	5,3	0,723
27	Канада*	70	1	1	6,1	6,2	1,779
27	Польша*	70	1	1	4,6	4,3	0,682
27	Чехия*	70	1	1	4,4	4	0,963
27	Швейцария*	70	1	1	6,4	6,4	1,751
31	Болгария*	69	2	2	3,2	3	-0,045
31	Латвия*	69	2	2	4,3	3,7	0,833
31	Финляндия*	69	1	1	6,4	6,3	1,937
31	Швеция*	69	1	1	6,3	6,6	1,927
31	Эстония*	69	1	1	5,3	5,5	1,130
36	Литва*	68	1	1	4,3	3,6	0,724
36	Хорватия*	68	1	2	4	3,1	0,216
38	Израиль*	67	1	2	4,7	6,2	0,833
38	Лихтенштейн*	67	1	1	—	—	1,611
38	Мексика*	67	3	3	3,9	3,2	-0,568
38	Словакия*	67	1	1	4,2	2,9	0,654
42	Бразилия*	66	2	2	4,3	3,5	-0,182
42	Тайвань*	66	1	2	5,6	4,6	0,927
44	Антигуа и Барбуда*	65	3	2	—	—	0,985
44	Багамские острова*	65	1	1	—	—	0,798
44	Кипр*	65	1	1	5,4	5,5	1,163
44	Коста-Рика*	65	1	1	4,4	5,3	0,562
44	Румыния*	65	2	2	4,2	3,5	0,101
44	Эквадор*	65	3	3	3,2	2	-1,283
50	Албания*	64	3	3	3,3	3,3	-0,515
50	Барбадос*	64	1	1	5,6	5,7	0,973
50	Панама*	64	1	2	4,7	2,5	-0,089

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИКЖ <sub>IL</sub>	ИПП <sub>FN</sub>	ИГС <sub>FN</sub>	ИПС <sub>WEF</sub>	ИНС <sub>WEF</sub>	ИВЗ <sub>WB</sub>
50	Сент-Китс и Невис*	64	1	1	—	—	0,747
54	Колумбия*	63	3	4	3,8	3,5	-0,440
54	Люксембург*	63	1	1	6,2	5,9	1,831
54	Парагвай*	63	3	3	2,9	1,7	-0,982
54	Чили*	63	1	1	5,2	5,4	1,25
54	Ямайка*	63	2	3	4,3	4,5	-0,489
59	Маврикий*	62	1	2	5,3	4,8	0,941
59	Сербия*	62	2	2	3,2	2,5	-0,411
61	Боливия*	61	3	3	2,2	2,3	-1,223
61	Босния и Герцеговина*	61	4	3	2,7	2,6	-0,389
61	Доминика*	61	1	1	—	—	0,689
61	Македония*	61	3	3	3,6	2,9	-0,223
61	Турция*	61	3	3	4	3,4	0,122
66	Ботсвана*	60	3	2	5,3	5,2	0,641
66	Доминиканская Республика*	60	2	2	4	3,1	-0,720
66	Марокко	60	5	4	4,4	3,5	-0,158
66	Намибия*	60	2	2	5,6	5,5	0,265
66	Тринидад и Тобаго*	60	2	2	4,2	4,7	-0,188
66	Тунис	60	7	5	5,4	4,8	0,218
66	Украина*	60	3	3	2,6	2	-0,733
66	Южная Африка*	60	2	2	5,4	4,7	0,056
74	Белиз*	59	1	2	—	—	-0,382
74	Гватемала*	59	4	4	3,7	2,7	-1,118
74	Гренада*	59	1	2	—	—	0,126
74	Куба	59	7	6	—	—	-0,648
74	Лесото*	59	3	3	3,7	3,2	-0,262

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИКЖ <sub>IL</sub>	ИПП <sub>FN</sub>	ИГС <sub>FN</sub>	ИПС <sub>WEF</sub>	ИНС <sub>WEF</sub>	ИВЗ <sub>WB</sub>
74	Малайзия	59	4	4	5,1	4,3	0,547
74	Молдова*	59	3	3	3,3	2,3	-0,454
74	Сальвадор*	59	2	3	4,1	3	-0,783
82	Бахрейн	58	6	5	5,6	5	0,507
82	Грузия	58	4	3	3,2	2,9	-0,174
82	Кирибати*	58	1	1	—	—	0,176
82	Таиланд	58	5	4	3,9	4,3	-0,134
86	Бутан	57	4	5	—	—	0,164
86	Кабо-Верде*	57	1	1	3,7	4,1	0,473
86	Катар	57	6	5	5,5	6,3	0,959
86	Китай	57	7	6	5,1	4	-0,348
86	Сингапур	57	5	4	6,3	5,6	1,611
86	Суринам*	57	2	2	—	—	-0,126
86	Тонга*	57	3	3	—	—	-0,028
93	Азербайджан	56	6	5	3,9	3,3	-0,813
93	Бруней	56	6	5	4,7	4,7	0,792
93	Вануату*	56	2	2	—	—	0,405
93	Гондурас	56	4	4	3,8	3,1	-0,872
93	Индонезия*	56	2	3	4	3,8	-0,56
93	Иордания	56	6	5	5,4	4,6	0,379
93	Палау*	56	1	1	—	—	0,718
93	Сейшельские острова*	56	3	3	—	—	0,075
93	Шри-Ланка	56	5	4	4,4	4,7	-0,075
102	Армения	55	6	4	3,7	2,6	-0,398
102	Бенин*	55	2	2	4,7	3,3	-0,688
102	Гана*	55	1	2	4,2	3,8	-0,106
102	Монголия*	55	2	2	3,4	2,6	-0,393

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИКЖ <sub>IL</sub>	ИПП <sub>FN</sub>	ИГС <sub>FN</sub>	ИПС <sub>WEF</sub>	ИНС <sub>WEF</sub>	ИВЗ <sub>WB</sub>
102	Науру*	55	1	1	—	—	0,281
102	Никарагуа*	55	4	4	3,1	2,1	-0,832
102	Тувалу*	55	1	1	—	—	1,022
109	Гайана*	54	2	3	3,7	3,4	-0,594
109	Замбия*	54	3	4	4,1	3,8	-0,48
109	Кувейт	54	4	5	4,9	4,9	0,59
109	Кыргызстан	54	5	5	2,8	2,1	-1,287
109	Мальдивские острова*	54	3	4	—	—	-0,086
109	Микронезия*	54	1	1	—	—	0,088
109	Перу*	54	2	3	3,8	2,6	-0,656
109	Российская Федерация	54	6	5	2,9	2,7	-0,773
109	Филиппины*	54	3	3	3,7	2,8	-0,531
118	Кения	53	4	3	3,7	2,6	-1,074
118	Ливан	53	5	3	4,6	2,7	-0,636
118	Малави*	53	3	4	4,2	4,6	-0,192
118	Непал	53	4	4	3	3,2	-0,962
118	Самоа*	53	2	2	—	—	0,647
118	Свазиленд	53	7	5	4,9	3,6	-0,633
118	Сенегал*	53	3	3	4	3,1	-0,308
125	Алжир	52	6	5	3,6	2,8	-0,731
125	Венесуэла	52	5	5	1,8	1,7	-1,586
125	Вьетнам	52	7	5	4,1	3,9	-0,426
125	Гамбия	52	5	5	5,1	4,6	-0,43
125	Египет	52	6	5	4,6	3,9	-0,026
125	Казахстан	52	6	5	3,5	2,9	-0,56
125	Коморские острова*	52	3	4	—	—	1,086
125	Фиджи	52	6	4	—	—	-0,755

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИКЖ <sub>IL</sub>	ИПП <sub>FN</sub>	ИГС <sub>FN</sub>	ИПС <sub>WEF</sub>	ИНС <sub>WEF</sub>	ИВЗ <sub>WB</sub>
125	Черногория*	52	3	2	4,8	4,1	0,037
134	Беларусь	51	7	6	—	—	−0,935
134	Оман	51	6	5	5,5	5,1	0,683
134	Уганда	51	5	4	3,8	3,4	−0,432
137	Индия*	50	2	3	4,5	4,8	0,049
137	Иран	50	6	6	4,3	3,8	−0,9
137	Ливия	50	7	7	3,5	3,1	−0,752
137	Танзания*	50	3	3	3,7	3,5	−0,439
137	Объединенные Арабские Эмираты	50	6	5	5	4,9	0,525
137	Сирия	50	7	6	4,4	2,9	−0,467
137	Узбекистан	50	7	7	—	—	−1,218
144	Бангладеш*	49	3	4	3,4	3,4	−0,722
144	Бурунди	49	5	5	3	1,9	−1,201
144	Корейская Народно-Демократическая Республика	49	7	7	—	—	−1,251
144	Мадагаскар	49	6	4	3	2,5	−0,735
144	Мали*	49	2	3	3,5	2,9	−0,415
144	Мозамбик	49	4	3	3,3	2,9	−0,577
144	Соломоновы Острова	49	4	3	—	—	−0,672
144	Туркменистан	49	7	7	—	—	−1,372
152	Саудовская Аравия	48	7	6	5,4	5,2	0,123
152	Таджикистан	48	6	5	3,7	3,2	−1,216
152	Того	48	5	4	—	—	−0,895
155	Габон	47	6	5	—	—	−0,462
155	Руанда	47	6	5	5	5,1	−0,506
157	Буркина-Фасо	46	5	3	4,2	2,5	−0,282

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИКЖ <sub>IL</sub>	ИПП <sub>FN</sub>	ИГС <sub>FN</sub>	ИПС <sub>WEF</sub>	ИНС <sub>WEF</sub>	ИВЗ <sub>WB</sub>
157	Гвинея-Бисау*	46	4	4	—	—	-1,378
157	Камбоджа	46	6	5	3,5	2,9	-1,046
157	Конго	46	6	5	—	—	-1,189
157	Лаосская Народно- Демократическая Республика	46	7	6	—	—	-0,939
157	Мавритания	46	6	5	3,5	2,4	-0,84
157	Нигерия	46	4	4	3,3	3,5	-1,22
164	Ирак	45	5	6	—	—	-1,83
164	Камерун	45	6	6	3,7	2,6	-1,069
164	Эфиопия	45	6	6	4,5	3,3	-0,773
167	Джибути	44	6	5	—	—	-0,649
167	Пакистан	44	4	5	3,6	3,6	-0,925
167	Эритрея	44	7	7	—	—	-1,244
170	Демократическая Республика Конго	43	6	6	—	—	-1,701
170	Кот-д'Ивуар	43	7	6	3,4	1,9	-1,332
170	Либерия*	43	3	4	—	—	-1,092
170	Мьянма	43	7	7	—	—	-1,522
170	Гаити	42	4	5	—	—	-1,337
170	Зимбабве	42	6	6	2,2	2,3	-1,914
170	Нигер	42	5	4	—	—	-0,641
170	Папуа — Новая Гвинея*	42	4	3	—	—	-0,975
178	Центральноафриканская Республика	41	5	5	—	—	-1,319
179	Афганистан	40	6	6	—	—	-2,045
180	Сьерра-Леоне*	38	3	3	—	—	-0,974
181	Гвинея	37	5	5	—	—	-1,609

*Окончание*

Рей- тинг	Государство	ИКЖ <sub>IL</sub>	ИПП <sub>ФН</sub>	ИГС <sub>ФН</sub>	ИПС <sub>WEF</sub>	ИНС <sub>WEF</sub>	ИВЗ <sub>WB</sub>
181	Экваториальная Гвинея	37	7	7	—	—	-1,271
183	Ангола	36	6	5	2,9	3	-1,194
183	Йемен	36	6	5	—	—	-1,152
183	Судан	36	7	7	—	—	-1,344
186	Чад	34	7	6	2,4	2,7	-1,528
187	Сомали	28	7	7	—	—	-2,532

\* Электоральная демократия по определению Freedom House.



**Государства — члены ООН, не участвующие  
в Конвенции против коррупции**  
<Извлечение>

- |  |                                    |
|--|------------------------------------|
| 26. Андорра  | 47. Науру                          |
| 27. Барбадос*  | 48. Непал*                         |
| 28. Белиз  | 49. Новая Зеландия*                |
| 29. Ботсвана   | 50. Оман                           |
| 30. Бутан*   | 51. Самоа                          |
| 31. Вануату  | 52. Сан-Марино                     |
| 32. Гамбия   | 53. Саудовская Аравия*             |
| 33. Гвинея*  | 54. Свазиленд*                     |
| 34. Германия*  | 55. Сент-Винсет и Гренады          |
| 35. Гренада  | 56. Сент-Китс и Невис              |
| 36. Индия*   | 57. Сент-Люсия                     |
| 37. Ирландия*  | 58. Сирийская Арабская Республика* |
| 38. Исландия   | 59. Соломоновы Острова             |
| 39. Кирибати   | 60. Сомали                         |
| 40. Коморские Острова*                               | 61. Судан*                         |
| 41. Корейская Народно-<br>Демократическая Республика | 62. Суринам                        |
| 42. Кот-д'Ивуар*                                     | 63. Таиланд*                       |
| 43. Маршалловы Острова                               | 64. Тонга                          |
| 44. Микронезия<br>(Федеративные Штаты)               | 65. Тувалу                         |
| 45. Монако   | 66. Чад                            |
| 46. Мьянма*  | 67. Чешская Республика*            |
|  | 68. Эритрея                        |
|  | 69. Япония*                        |

\* Государство, подписавшее, но не ратифицировавшее Конвенцию.

## Приложение 2.2

Рей- тинг	Государство	ИВК <sub>П</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИЭС <sub>FC</sub>	ИЭС <sub>HF</sub>	ИПП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>RF</sub>
1	Дания*	9,3	2,42	7,69	78,6	1	11	2,5
1	Новая Зеландия*	9,3	2,38	8,27	82,3	1	14	1,5
1	Сингапур	9,3	2,26	8,7	87,2	5	68	47,5
4	Финляндия*	9,2	2,22	7,55	74	1	10	0
4	Швеция*	9,2	2,23	7,28	71,9	1	10	0
4	Канада*	8,9	2,04	7,95	80,8	1	19	7
7	Нидерланды*	8,8	2,1	7,53	74,7	1	14	0
8	Австралия*	8,7	2,03	7,9	82,5	1	22	5,38
8	Швейцария*	8,7	2,01	8,08	81,9	1	13	0
10	Норвегия*	8,6	1,94	7,4	70,3	1	10	0
11	Исландия*	8,5	2,05	7,26	68,2	1	10	0
11	Люксембург*	8,5	1,97	7,6	76,2	1	12	4
13	Ирландия*	8	1,72	7,74	78,7	1	15	2
14	Австрия*	7,9	1,75	7,61	71,9	1	21	0,5
14	Германия*	7,9	1,7	7,46	71,8	1	17	4,25
16	Барбадос*	7,8	1,34	6,35	68,5	1	19	—
16	Япония*	7,8	1,35	7,46	72,8	1	21	2,5
18	Катар	7,7	1,64	—	70,5	6	66	38
19	Великобритания*	7,6	1,54	7,81	74,5	1	19	6
20	Чили*	7,2	1,37	8,03	77,4	1	30	10,5
21	Бельгия*	7,1	1,43	7,22	70,2	1	12	4
21	США*	7,1	1,18	7,96	77,8	1	18	6,75
23	Уругвай*	6,9	1,22	6,93	70	1	25	11,75
24	Франция*	6,8	1,41	7,32	64,6	1	23	13,38
25	Эстония*	6,5	1	7,73	75,2	1	17	2
25	Словения*	6,4	1,06	6,94	64,6	1	25	13,44

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИВК <sub>П</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИЭС <sub>FC</sub>	ИЭС <sub>HF</sub>	ИПП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>RF</sub>
27	Кипр*	6,3	1	7,54	73,3	1	22	13,4
27	Объединенные Арабские Эмираты	6,3	1,04	7,73	67,8	6	71	23,75
29	Израиль*	6,1	0,78	6,67	68,5	1	29	23,25
29	Испания*	6,1	1,01	7,26	70,2	1	24	12,25
31	Португалия*	6	1,08	7,1	64	1	16	12,36
32	Ботсвана*	5,8	0,86	7,09	68,8	3	39	17,5
32	Тайвань*	5,8	0,57	7,48	70,8	1	24	14,5
34	Бутан	5,7	0,84	—	57,6	4	57	17,75
35	Мальта*	5,6	0,9	7,34	65,7	1	22	4
36	Бруней	5,5	0,96	—	—	6	75	51
37	Маврикий*	5,4	0,74	7,82	76,2	1	27	18
37	Республика Корея*	5,4	0,52	7,28	69,8	1	30	13,33
39	Коста-Рика*	5,3	0,7	7,45	67,3	1	19	8,08
39	Оман	5,3	0,48	7,22	69,8	6	71	40,25
39	Польша*	5,3	0,48	6,9	64,1	1	24	8,88
42	Доминика*	5,2	0,77	—	63,3	1	23	—
43	Кабо-Верде*	5,1	0,7	—	64,6	1	28	8
44	Литва*	5	0,25	7,34	71,3	1	21	2,5
45	Бахрейн	4,9	0,3	7,58	77,7	6	71	51,38
46	Сейшельские Острова*	4,8	0,32	—	51,2	3	58	18
47	Венгрия*	4,7	0,46	7,44	66,6	1	23	7,5
47	Иордания	4,7	0,26	7,24	68,9	6	63	37
47	Саудовская Аравия	4,7	0,15	—	66,2	7	83	61,5
50	Чехия*	4,6	0,46	7,19	70,4	1	18	7,5
51	Кувейт	4,5	0,42	7,46	64,9	4	55	23,75
51	Южная Африка*	4,5	0,1	6,65	62,7	2	32	12

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИВК <sub>Т1</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИЭС <sub>FC</sub>	ИЭС <sub>HF</sub>	ИПП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>RF</sub>
53	Малайзия	4,4	0,02	6,72	66,3	4	64	50,75
53	Намибия*	4,4	0,23	6,85	62,7	2	34	7
53	Турция*	4,4	0,09	6,82	64,2	3	51	49,25
56	Латвия*	4,3	0,3	7,08	65,8	2	26	8,5
56	Словакия*	4,3	0,32	7,6	69,5	1	23	11,5
56	Тунис	4,3	0,02	6,44	58,5	7	85	72,5
59	Македония*	4,1	-0,03	6,83	66	3	46	18,4
59	Гана*	4,1	0,06	6,83	59,4	1	26	8
59	Самоа*	4,1	0,1	—	60,6	2	29	33
59	Хорватия*	4,1	0,03	6,51	61,1	1	40	17,5
63	Руанда	4	0,12	6,44	62,7	6	83	81
64	Италия*	3,9	0,05	6,9	60,3	1	33	15
65	Грузия	3,8	-0,23	7,47	70,4	4	59	27
66	Бразилия*	3,7	-0,06	6,18	56,3	2	43	16,6
66	Куба	3,7	0,29	—	27,7	7	93	78
66	Румыния*	3,7	-0,13	6,58	64,7	2	43	16
66	Черногория*	3,7	-0,31	6,9	62,5	3	37	28,5
70	Болгария*	3,6	-0,12	7,31	64,9	2	34	19
70	Вануату*	3,6	0,4	—	56,7	2	23	—
70	Панама*	3,6	-0,26	7,43	64,9	1	44	21,83
70	Сальвадор*	3,6	-0,17	7,44	68,8	2	43	15,83
70	Тринидад и Тобаго*	3,6	-0,09	7,1	66,5	2	23	8,5
75	Греция*	3,5	0,12	6,95	60,3	1	29	19
75	Китай	3,5	-0,53	6,65	52	7	84	84,67
75	Колумбия*	3,5	-0,29	6,19	68	3	60	51,5
75	Лесото*	3,5	0,14	6,33	47,5	3	48	24
75	Перу*	3,5	-0,36	7,39	68,6	2	44	30

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИВК <sub>Т1</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИЭС <sub>FC</sub>	ИЭС <sub>HF</sub>	ИПП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>RF</sub>
75	Сербия*	3,5	-0,19	6,31	58	2	35	23
75	Таиланд	3,5	-0,23	7,06	64,7	5	58	56,83
82	Малави*	3,4	-0,47	6,12	55,8	3	56	21
82	Марокко	3,4	-0,23	6,2	59,6	5	66	47,4
84	Албания*	3,3	-0,4	7,18	64	3	50	21,5
84	Индия*	3,3	-0,32	6,51	54,6	2	33	38,75
84	Либерия*	3,3	-0,56	—	46,5	3	61	22,5
84	Ямайка*	3,3	-0,44	7,19	65,7	2	16	7,67
88	Босния и Герцеговина*	3,2	-0,3	6,03	57,5	4	48	13,5
88	Гамбия	3,2	-0,55	—	57,4	5	81	40,5
88	Гватемала*	3,2	-0,6	7,1	61,9	4	60	20,25
88	Джибути	3,2	-0,26	—	54,5	6	73	30,5
88	Кирибати*	3,2	-0,11	—	44,8	1	27	—
88	Свазиленд	3,2	-0,27	—	59,1	7	76	57,5
88	Шри-Ланка	3,2	-0,36	6,03	57,1	5	72	62,5
95	Буркина-Фасо	3,1	-0,44	5,94	60,6	5	41	15
95	Египет	3,1	-0,41	6,68	59,1	6	60	43,33
95	Мексика*	3,1	-0,27	6,89	67,8	3	60	47,5
98	Доминиканская Республика*	3	-0,67	6,31	60	2	39	26,13
98	Замбия*	3	-0,5	7,18	59,7	3	64	22
98	Сан-Томе и Принсипи*	3	-0,4	—	49,5	2	28	—
98	Тонга*	3	-0,7	—	55,8	3	32	23,75
102	Алжир	2,9	-0,49	5	52,4	6	64	47,33
102	Аргентина*	2,9	-0,49	5,99	51,7	2	49	16,35
102	Казахстан	2,9	-0,91	7,06	62,1	6	78	68,5
102	Молдова*	2,9	-0,74	6,51	55,7	3	65	19,13

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИВК <sub>Т1</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИЭС <sub>FC</sub>	ИЭС <sub>HF</sub>	ИПП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>RF</sub>
102	Сенегал*	2,9	-0,53	5,62	55,7	3	57	25
107	Бенин*	2,8	-0,65	5,91	56	2	33	19
107	Боливия*	2,8	-0,71	6,16	50	3	43	28,13
107	Габон	2,8	-0,92	5,83	56,7	6	71	28,75
107	Индонезия*	2,8	-0,71	6,44	56	2	52	35,83
107	Соломоновы Острова	2,8	-0,37	—	45,9	4	29	—
112	Вьетнам	2,7	-0,52	6,15	51,6	7	82	75,75
112	Гайана*	2,7	-0,54	6,25	49,4	2	30	16,63
112	Мали*	2,7	-0,69	6,1	56,3	2	25	8
112	Мозамбик	2,7	-0,41	5,74	56,8	4	42	26,5
112	Монголия*	2,7	-0,77	7,08	59,5	2	39	19,42
112	Танзания*	2,7	-0,42	5,98	57	3	50	13
112	Эфиопия	2,7	-0,71	5,19	50,5	6	78	49,38
119	Армения	2,6	-0,59	7,12	69,7	6	66	27,5
119	Мадагаскар	2,6	-0,25	6,18	61,2	6	61	34,88
119	Нигер	2,6	-0,65	5,33	54,3	5	68	28,5
119	Эритрея	2,6	-0,33	—	36,7	7	94	105
123	Беларусь	2,5	-0,78	—	47,9	7	92	57
123	Ливан	2,5	-0,8	—	60,1	5	55	20,5
123	Никарагуа*	2,5	-0,76	6,91	58,8	4	47	22,33
123	Сирия	2,5	-0,96	5,41	51,3	7	83	91,5
123	Тимор-Лешти*	2,5	-0,98	—	42,8	3	35	25
123	Уганда	2,5	-0,87	7,07	61,7	5	54	25,5
123	Эквадор*	2,5	-0,92	6,07	47,1	3	47	27,5
130	Азербайджан	2,4	-1,1	6,36	59,7	6	79	56,38
130	Бангладеш*	2,4	-0,96	6,01	53	3	56	42,5
130	Гондурас	2,4	-0,89	7,26	58,6	4	59	51,13

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИВК <sub>Т1</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИЭС <sub>FC</sub>	ИЭС <sub>HF</sub>	ИПП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>FH</sub>	ИСП <sub>RF</sub>
130	Зимбабве	2,4	-1,49	3,57	22,1	6	84	39,5
130	Нигерия	2,4	-1,06	6,06	56,7	4	54	51,5
130	Сьерра-Леоне*	2,4	-0,98	5,54	49,6	3	55	24,25
130	Того	2,4	-1,08	5,74	49,1	5	74	17
130	Украина*	2,4	-0,9	5,53	45,8	3	53	46,83
130	Филиппины*	2,4	-0,71	6,77	56,2	3	48	60
139	Мавритания	2,3	-0,66	6,34	52,1	6	56	25,38
139	Мальдивские Острова*	2,3	-0,69	—	48,3	3	50	16
139	Пакистан	2,3	-1,1	5,84	55,1	4	61	56,17
142	Гаити	2,2	-1,12	6,7	52,1	4	49	16,38
142	Йемен	2,2	-1,03	—	54,2	6	80	82,13
142	Иран	2,2	-0,83	6,1	42,1	6	89	94,56
142	Камерун	2,2	-0,92	5,83	51,8	6	66	44,3
142	Кот-д'Ивуар	2,2	-1,16	5,66	55,4	7	66	36
142	Ливия	2,2	-1,09	—	38,6	7	94	63,5
142	Непал	2,2	-0,75	5,54	50,1	4	59	36,38
142	Парагвай*	2,2	-0,88	6,55	62,3	3	59	16,25
150	Гвинея-Бисау*	2,1	-1,12	4,82	46,5	4	54	18,25
150	Камбоджа	2,1	-1,18	—	57,9	6	61	43,83
150	Кения	2,1	-1,11	6,81	57,4	4	57	19
150	Коморские Острова*	2,1	-0,75	—	43,8	3	50	19
150	Конго	2,1	-1,22	4,75	43,6	6	54	33,6
150	Лаосская Народно- Демократическая Республика	2,1	-1,14	—	51,3	7	84	80,5
150	Папуа — Новая Гвинея*	2,1	-1,38	6,87	52,6	4	24	13,33
150	Российская Федерация	2,1	-1,12	6,62	50,5	6	81	49,9

Окончание

Рей- тинг	Государство	ИВК <sub>Г1</sub>	ИСК <sub>ВВ</sub>	ИЭС <sub>ЕС</sub>	ИЭС <sub>НФ</sub>	ИПП <sub>ФН</sub>	ИСП <sub>ФН</sub>	ИСП <sub>РФ</sub>
150	Таджикистан	2,1	-1,11	—	53,5	6	78	34,5
150	Центральноафрикан- ская Республика	2,1	-0,82	4,77	49,3	5	61	18,5
160	Венесуэла	2	-1,2	4,33	37,6	5	75	47,33
160	Гвинея	2	-1,23	—	51,7	5	71	33,5
160	Демократическая Республика Конго	2	-1,42	4,93	40,7	6	81	51,83
160	Кыргызстан	2	-1,22	6,93	61,1	5	73	63
164	Ангола	1,9	-1,34	3,89	46,2	6	62	28,5
164	Экваториальная Гвинея	1,9	-1,58	—	47,5	7	90	79
166	Бурунди	1,8	-1,12	4,91	49,6	5	73	28,88
167	Чад	1,7	-1,38	5,05	45,3	7	77	33,17
168	Судан	1,6	-1,24	—	—	7	76	85,33
168	Туркменистан	1,6	-1,43	—	43,6	7	95	95,33
170	Узбекистан	1,6	-1,26	—	45,8	7	92	71,5
171	Ирак	1,5	-1,38	—	—	5	65	45,58
172	Афганистан	1,4	-1,57	—	—	6	76	51,67
172	Мьянма	1,4	-1,75	3,81	37,8	7	95	94,5
174	Сомали	1,1	-1,73	—	—	7	84	66

\* Электоральная демократия по определению Freedom House.



## Приложение 3.1

Рей- тинг	Государство	ИЭГУ <sub>WB</sub>	ИВК <sub>TI</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИПГУ <sub>WB</sub>	ИРЭГ <sub>UN</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
1	Сингапур	2,194	9,3	2,26	-0,405	0,7476	57
2	Дания*	2,191	9,3	2,42	1,56	0,7872	71
3	Финляндия*	2,131	9,2	2,22	1,53	0,6967	69
4	Швеция*	1,985	9,2	2,23	1,556	0,7474	69
5	Швейцария*	1,915	8,7	2,01	1,56	0,7136	70
6	Новая Зеландия*	1,876	9,3	2,38	1,492	0,7311	76
7	Лихтенштейн*	1,798	—	1,64	1,458	0,6694	67
8	Канада*	1,78	8,9	2,04	1,44	0,8448	70
9	Люксембург*	1,76	8,5	1,97	1,549	0,6672	63
10	Австралия*	1,744	8,7	2,03	1,393	0,7863	73
11	Норвегия*	1,725	8,6	1,94	1,568	0,802	72
12	Нидерланды*	1,691	8,8	2,1	1,551	0,8097	73
13	Австрия*	1,634	7,9	1,75	1,374	0,6679	74
14	Исландия*	1,611	8,5	2,05	1,47	0,6697	71
15	Андорра*	1,547	—	1,36	1,372	0,5148	73
16	Германия*	1,484	7,9	1,7	1,387	0,7309	74
17	Барбадос*	1,481	7,8	1,34	1,135	0,5714	64
18	Бельгия*	1,475	7,1	1,43	1,394	0,7225	75
18	Великобритания*	1,475	7,6	1,54	1,305	0,8147	74
20	Франция*	1,442	6,8	1,41	1,26	0,751	75
21	США*	1,387	7,1	1,18	1,115	0,851	86
22	Кипр*	1,32	6,3	1	1,062	0,5705	65
23	Ирландия*	1,299	8	1,72	1,37	0,6866	71
24	Япония*	1,256	7,8	1,35	1,032	0,7152	74
25	Чили*	1,209	7,2	1,37	0,963	0,6014	63
26	Португалия*	1,207	6	1,08	1,211	0,5787	73

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИЭГУ <sub>WB</sub>	ИВК <sub>TI</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИПГУ <sub>WB</sub>	ИРЭГ <sub>UN</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
27	Эстония*	1,179	6,5	1	1,108	0,6965	69
28	Словения*	1,163	6,4	1,06	0,987	0,6243	72
29	Катар	1,13	7,7	1,64	-0,89	0,4928	57
30	Республика Корея*	1,112	5,4	0,52	0,691	0,8785	71
31	Мальта*	1,11	5,6	0,9	1,205	0,6129	76
32	Израиль*	1,095	6,1	0,78	0,579	0,6552	67
33	Тайвань*	1,061	5,8	0,57	0,852	—	66
34	Багамские Острова*	1,06	—	1,38	0,992	0,4871	65
35	Малайзия	0,989	4,4	0,02	-0,531	0,6101	59
36	Чехия*	0,982	4,6	0,46	1,058	0,606	70
37	Сент-Люсия*	0,966	—	1,26	1,267	0,4471	—
38	Испания*	0,936	6,1	1,01	1,187	0,7516	71
39	Объединенные Арабские Эмираты	0,927	6,3	1,04	-0,871	0,5349	50
40	Словакия*	0,917	4,3	0,32	0,871	0,5639	67
41	Сент-Винсент и Гренадина*	0,897	—	1,1	1,093	0,4355	—
42	Сент-Китс и Невис*	0,897	—	1,1	1,025	0,4691	64
43	Бруней	0,874	5,5	0,96	-0,791	0,4796	56
44	Венгрия*	0,73	4,7	0,46	1,007	0,6315	72
45	Литва*	0,718	5	0,25	0,88	0,6295	68
46	Маврикий*	0,716	5,4	0,74	0,792	0,4645	62
47	Доминика*	0,709	5,2	0,77	0,986	0,4149	61
48	Уругвай*	0,688	6,9	1,22	1,098	0,5848	71
49	Оман	0,645	5,3	0,48	-1,075	0,4576	51
50	Польша*	0,644	5,3	0,48	1,025	0,5582	70
51	Ботсвана*	0,639	5,8	0,86	0,409	0,3637	60
51	Хорватия*	0,639	4,1	0,03	0,559	0,5858	68

*Продолжение*

Рей- тинг	Государство	ИЭГУ <sub>WB</sub>	ИВК <sub>TI</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИПГУ <sub>WB</sub>	ИРЭГ <sub>UN</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
53	Латвия*	0,637	4,3	0,3	0,792	0,5826	69
54	Бахрейн	0,624	4,9	0,3	-0,825	0,7363	58
55	Греция*	0,608	3,5	0,12	0,882	0,5708	71
56	Италия*	0,517	3,9	0,05	1,04	0,58	73
57	Южная Африка*	0,507	4,5	0,1	0,565	0,4306	60
58	Антигуа и Барбуда*	0,492	—	1,36	0,508	0,5154	65
59	Коста-Рика*	0,431	5,3	0,7	0,97	0,4749	65
60	Танзания*	0,414	2,7	-0,42	-0,141	0,2926	50
60	Тунис	0,414	4,3	0,02	-1,268	0,4826	60
62	Бутан	0,395	5,7	0,84	-0,634	0,2598	57
63	Тринидад и Тобаго*	0,393	3,6	-0,09	0,498	0,4806	60
64	Турция*	0,352	4,4	0,09	-0,118	0,478	61
65	Иордания	0,281	4,7	0,26	-0,849	0,5278	56
66	Гренада*	0,265	—	0,36	0,871	0,4277	59
67	Панама*	0,246	3,6	-0,26	0,565	0,4619	64
68	Грузия	0,223	3,8	-0,23	-0,175	0,4248	58
69	Кувейт	0,206	4,5	0,42	-0,543	0,529	54
70	Намбия*	0,194	4,4	0,23	0,304	0,3314	60
71	Мексика*	0,168	3,1	-0,27	0,131	0,515	67
72	Сейшельские Острова*	0,159	4,8	0,32	0,039	0,4179	56
73	Таиланд	0,152	3,5	-0,23	-0,403	0,4653	58
74	Болгария*	0,142	3,6	-0,12	0,537	0,559	69
75	Ямайка*	0,125	3,3	-0,44	0,531	0,4467	63
76	Китай	0,116	3,5	-0,53	-1,653	0,47	57
77	Бразилия*	0,076	3,7	-0,06	0,508	0,5006	66
78	Армения	0,069	2,6	-0,59	-0,824	0,4025	55
79	Гана*	0,064	4,1	0,06	0,495	0,2754	55

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИЭГУ <sub>WB</sub>	ИВК <sub>TI</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИПГУ <sub>WB</sub>	ИРЭГ <sub>UN</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
80	Колумбия*	0,041	3,5	-0,29	-0,212	0,6125	63
81	Самоа*	0,022	4,1	0,1	0,541	0,3742	53
82	Кабо-Верде*	0	5,1	0,7	0,847	0,4054	57
83	Суринам*	-0,011	—	-0,33	0,411	0,3283	57
84	Индия*	-0,014	3,3	-0,32	0,467	0,3567	50
85	Черногория*	-0,031	3,7	-0,31	0,299	0,5101	52
86	Сальвадор*	-0,04	3,6	-0,17	0,078	0,47	59
87	Саудовская Аравия	-0,095	4,7	0,15	-1,774	0,5142	48
88	Марокко	-0,109	3,4	-0,23	-0,791	0,3287	60
89	Румыния*	-0,127	3,7	-0,13	0,462	0,5479	65
90	Македония*	-0,136	4,1	-0,03	0,128	0,5261	61
91	Филиппины*	-0,14	2,4	-0,71	-0,117	0,4637	54
92	Сербия*	-0,154	3,5	-0,19	0,318	0,4585	62
93	Шри-Ланка	-0,169	3,2	-0,36	-0,501	0,3995	56
94	Руанда	-0,181	4	0,12	-1,285	0,2749	47
95	Казахстан	-0,195	2,9	-0,91	-1,036	0,5578	52
96	Албания*	-0,204	3,3	-0,4	0,157	0,4519	64
97	Гайана*	-0,208	2,7	-0,54	0,11	0,414	54
98	Индонезия*	-0,211	2,8	-0,71	-0,052	0,4026	56
99	Вьетнам	-0,257	2,7	-0,52	-1,523	0,4454	52
100	Лесото*	-0,26	3,5	0,14	-0,135	0,3512	59
101	Вануату*	-0,267	3,6	0,4	0,581	0,2521	56
102	Российская Федерация	-0,282	2,1	-1,12	-0,948	0,5136	54
103	Египет	-0,3	3,1	-0,41	-1,117	0,4518	52
104	Мозамбик	-0,345	2,7	-0,41	-0,068	0,2288	49
105	Перу*	-0,356	3,5	-0,36	0,044	0,4923	54
106	Тонга*	-0,361	3	-0,7	-0,054	0,3697	57

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИЭГУ <sub>WB</sub>	ИВК <sub>TI</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИПГУ <sub>WB</sub>	ИРЭГ <sub>UN</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
107	Мальдивские Острова*	-0,373	2,3	-0,69	-0,14	0,4392	54
108	Науру*	-0,376	—	-0,39	1,061	—	55
109	Белиз*	-0,386	—	-0,06	0,744	0,3513	59
110	Сенегал*	-0,404	2,9	-0,53	-0,311	0,2241	53
111	Эфиопия	-0,406	2,7	-0,71	-1,262	0,2033	45
112	Тувалу*	-0,409	—	-0,17	0,809	—	55
113	Аргентина*	-0,42	2,9	-0,49	0,25	0,5467	72
114	Доминиканская Республика*	-0,44	3	-0,67	0,115	0,4557	60
115	Бенин*	-0,481	2,8	-0,65	0,308	0,2017	55
116	Куба	-0,483	3,7	0,29	-1,714	0,4321	59
117	Малави*	-0,52	3,4	-0,47	-0,217	0,2357	53
118	Палау*	-0,528	—	-0,39	1,271	0,4189	56
119	Молдова*	-0,558	2,9	-0,74	-0,309	0,4611	59
120	Микронезия*	-0,589	—	-0,11	1,051	—	54
121	Алжир	-0,591	2,9	-0,49	-1,044	0,3181	52
122	Сирия	-0,609	2,5	-0,96	-1,632	0,3103	50
123	Уганда	-0,629	2,5	-0,87	-0,486	0,2812	51
124	Азербайджан	-0,634	2,4	-1,1	-1,201	0,4571	56
125	Мадагаскар	-0,637	2,6	-0,25	-0,621	0,289	49
126	Босния и Герцеговина*	-0,646	3,2	-0,3	-0,048	0,4698	61
127	Буркина-Фасо	-0,65	3,1	-0,44	-0,25	0,1587	46
128	Гамбия	-0,658	3,2	-0,55	-1,051	0,2117	52
129	Кения	-0,659	2,1	-1,11	-0,324	0,3338	53
130	Замбия*	-0,675	3	-0,5	-0,27	0,281	54
130	Ливан	-0,675	2,5	-0,8	-0,334	0,4388	53
132	Сан-Томе и Принсипи*	-0,684	3	-0,4	0,171	0,3258	—

Продолжение

Рей- тинг	Государство	ИЭГУ <sub>WB</sub>	ИВК <sub>TI</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИПГУ <sub>WB</sub>	ИРЭГ <sub>UN</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
133	Гватемала*	-0,692	3,2	-0,6	-0,328	0,3937	59
134	Свазиленд	-0,702	3,2	-0,27	-1,212	0,2757	53
135	Гондурас	-0,707	2,4	-0,89	-0,464	0,4065	56
136	Боливия*	-0,717	2,8	-0,71	-0,083	0,428	61
137	Кирибати*	-0,718	3,2	-0,11	0,733	—	58
138	Узбекистан	-0,725	1,6	-1,26	-1,929	0,4498	50
139	Иран	-0,743	2,2	-0,83	-1,486	0,4234	50
140	Камбоджа	-0,743	2,1	-1,18	-0,881	0,2878	46
141	Габон	-0,749	2,8	-0,92	-1,054	0,342	47
142	Нигер	-0,751	2,6	-0,65	-0,698	0,1098	42
143	Мали*	-0,768	2,7	-0,69	-0,151	0,1815	49
144	Украина*	-0,771	2,4	-0,9	-0,063	0,5181	60
145	Камерун	-0,806	2,2	-0,92	-1,027	0,2722	45
146	Монголия*	-0,807	2,7	-0,77	-0,05	0,5243	55
147	Папуа — Новая Гвинея*	-0,839	2,1	-1,38	0,112	0,2043	42
148	Эквадор*	-0,845	2,5	-0,92	-0,262	0,4322	65
149	Мавритания	-0,904	2,3	-0,66	-1,011	0,2359	46
150	Джибути	-0,91	3,2	-0,26	-1,105	0,2059	44
151	Ангола	-0,92	1,9	-1,34	-1,142	0,311	36
152	Парагвай*	-0,928	2,2	-0,88	-0,241	0,4243	63
153	Пакистан	-0,934	2,3	-1,1	-0,997	0,2755	44
154	Венесуэла	-0,945	2	-1,2	-0,793	0,4774	52
155	Непал	-0,951	2,2	-0,75	-0,575	0,2568	53
156	Фиджи	-0,96	—	-0,73	-0,719	0,3925	52
157	Кыргызстан	-0,977	2	-1,22	-0,956	0,4417	54
158	Бангладеш*	-0,986	2,4	-0,96	-0,371	0,3028	49
159	Соломоновы Острова	-1,003	2,8	-0,37	0,187	0,2445	49

*Продолжение*

Рей- тинг	Государство	ИЭГУ <sub>WB</sub>	ИВК <sub>TI</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИПГУ <sub>WB</sub>	ИРЭГ <sub>UN</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
160	Лаосская Народно- Демократическая Республика	-1,031	2,1	-1,14	-1,71	0,2637	46
161	Никарагуа*	-1,044	2,5	-0,76	-0,492	0,363	55
162	Гвинея-Бисау*	-1,065	2,1	-1,12	-0,758	0,1561	46
163	Беларусь	-1,099	2,5	-0,78	-1,544	0,49	51
164	Бурунди	-1,108	1,8	-1,12	-0,726	0,2014	49
164	Таджикистан	-1,108	2,1	-1,11	-1,325	0,3477	48
166	Ливия	-1,118	2,2	-1,09	-1,889	0,3799	50
167	Йемен	-1,123	2,2	-1,03	-1,268	0,2154	36
168	Тимор-Лешти*	-1,134	2,5	-0,98	0,088	0,2273	—
169	Либерия*	-1,17	3,3	-0,56	-0,321	0,2133	43
170	Сьерра-Леоне*	-1,183	2,4	-0,98	-0,26	0,1697	38
171	Кот-д'Ивуар	-1,214	2,2	-1,16	-1,161	0,2805	43
172	Конго	-1,236	2,1	-1,22	-1,037	0,3019	46
172	Нигерия	-1,236	2,4	-1,06	-0,852	0,2687	46
174	Ирак	-1,255	1,5	-1,38	-1,171	0,2996	45
175	Гвинея	-1,289	2	-1,23	-1,426	0,1426	37
176	Судан	-1,32	1,6	-1,24	-1,586	0,2542	36
177	Туркменистан	-1,338	1,6	-1,43	-2,058	0,3226	49
178	Того	-1,359	2,4	-1,08	-1,036	0,215	48
179	Эритрея	-1,406	2,6	-0,33	-2,159	0,1859	44
180	Центральноафриканская Республика	-1,411	2,1	-0,82	-0,983	0,1399	41
181	Гаити	-1,434	2,2	-1,12	-0,598	0,2074	42
182	Маршалловы Острова*	-1,437	—	-0,37	1,113	—	—
183	Чад	-1,481	1,7	-1,38	-1,402	0,1235	34
184	Афганистан	-1,559	1,4	-1,57	-1,386	0,2098	40

*Окончание*

Рей- тинг	Государство	ИЭГУ <sub>WB</sub>	ИВК <sub>TI</sub>	ИСК <sub>WB</sub>	ИПГУ <sub>WB</sub>	ИРЭГ <sub>UN</sub>	ИКЖ <sub>IL</sub>
185	Экваториальная Гвинея	-1,653	1,9	-1,58	-1,824	0,2902	37
186	Зимбабве	-1,674	2,4	-1,49	-1,554	0,323	42
187	Демократическая Республика Конго	-1,724	2	-1,42	-1,445	0,2357	43
188	Коморские Острова*	-1,797	2,1	-0,75	-0,294	0,2327	52
189	Мьянма	-1,85	1,4	-1,75	-2,17	0,2818	43
190	Корейская Народно- Демократическая Республика	-1,887	—	-1,39	-2,24	—	49
191	Сомали	-2,297	1,1	-1,73	-1,992	—	28

\* Электоральная демократия по определению Freedom House.



## Приложение 4.1

### Список исследований международных и неправительственных организаций

№ п/п	Индикаторы	Количество государств*	Организация	Е-доступ
1	Индекс развития человеческого потенциала (Human Development Index, HDI)  Индекс уровня образования (Education Index, EI)  Индекс продолжительности жизни (Life Expectancy Index, LEI)	168/169  171/173  181/183	Организация Объединенных Наций (United Nations)	<a href="http://www.un.org/ru/development/hdr/global.shtml">http://www.un.org/ru/development/hdr/global.shtml</a>
2	Индекс развития электронного государства (E-Government Development Index, EGDGI)  Индекс электронного участия (E-Participation Index, EPI)	183/183  179/179	Организация Объединенных Наций (United Nations)	<a href="http://unpan.org/Library/MajorPublications/UNEGovernmentSurvey/tabid/646/language/en-US/Default.aspx">http://unpan.org/Library/MajorPublications/UNEGovernmentSurvey/tabid/646/language/en-US/Default.aspx</a>
3	Всемирные индикаторы государственного управления (The Worldwide Governance Indicators, WGI):	193/213	Всемирный банк (The World Bank)	<a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm">http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm</a>

Продолжение

№ п/п	Индикаторы	Количество государств*	Организация	Е-доступ
	<p>Учет мнения населения и подотчетность (Voice and Accountability)</p> <p>Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)</p> <p>Эффективность государственного управления (Government Effectiveness)</p> <p>Качество законодательства (Regulatory Quality)</p> <p>Верховенство закона (Rule of Law)</p> <p>Сдерживание коррупции (Control of Corruption)</p>			
4	<p>Открытая база данных Всемирного банка (The World Bank Open Data)</p> <p>420 индикаторов мирового развития (World Development Indicators, WDI)</p>	193/209	Всемирный банк (The World Bank)	<a href="http://data.worldbank.org/indicator">http://data.worldbank.org/indicator</a>
5	Индекс глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Index, GCI)	137/139	Всемирный экономический форум (The World Economic Forum)	<a href="https://members.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm">https://members.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm</a>

Продолжение

№ п/п	Индикаторы	Количество государств*	Организация	Е-доступ
6	Индекс сетевой готовности (Networked Readiness Index, NRI)	133/134	Всемирный экономический форум (The World Economic Forum)	<a href="https://members.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/index.htm">https://members.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/index.htm</a>
7	Индекс вовлеченности в мировую торговлю (The Enabling Trade Index, ETI)	120/121	Всемирный экономический форум (The World Economic Forum)	<a href="https://members.weforum.org/en/initiatives/gcp/GlobalEnablingTradeReport/index.htm">https://members.weforum.org/en/initiatives/gcp/GlobalEnablingTradeReport/index.htm</a>
8	Индекс конкурентоспособности в сфере путешествий и туризма (Travel&Tourism Competitiveness Index, TTCI)	129/130	Всемирный экономический форум (The World Economic Forum)	<a href="https://members.weforum.org/en/initiatives/gcp/TravelandTourismReport/index.htm">https://members.weforum.org/en/initiatives/gcp/TravelandTourismReport/index.htm</a>
9	Индекс гендерного неравенства (The Global Gender Gap Index, GGGI)	134/134	Всемирный экономический форум (The World Economic Forum)	<a href="http://www.weforum.org/en/Communities/Women%20Leaders%20and%20Gender%20Parity/GenderGapNetwork/index.htm">http://www.weforum.org/en/Communities/Women%20Leaders%20and%20Gender%20Parity/GenderGapNetwork/index.htm</a>
10	Индекс развития ИКТ (ICT Development Index, IDI)	157/159	Международный союз электросвязи (International Tele-communication Union, ITU)	<a href="http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/index.html">http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/index.html</a>

Продолжение

№ п/п	Индикаторы	Количество государств*	Организация	Е-доступ
11	Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index, CPI)	174/178	Международная неправительственная организация «Трансперенси Интернешнл» (Transparency International)	<a href="http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009">http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009</a>
12	Политические права (Political Rights, PR) Гражданские свободы (Civil Liberties, CL)	193/209	Неправительственная организация Freedom House	<a href="http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15">http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15</a>
13	Индекс свободы прессы (Freedom of the Press Index, FPI)	193/196	Неправительственная организация Freedom House	<a href="http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=16">http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=16</a>
14	Индекс свободы прессы в мире (World Press Freedom Index, WPFI)	171/178	Международная неправительственная организация «Репортеры без границ» (Reporters without Borders)	<a href="http://en.rsf.org/press-freedom-index.html">http://en.rsf.org/press-freedom-index.html</a>
15	Индекс экономической свободы в мире (Economic Freedom of the World Index, EFWI)	140/141	Институт Фрейзера (The Fraser Institute)	<a href="http://www.freetheworld.com/reports.html">http://www.freetheworld.com/reports.html</a>
16	Индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom, IEF)	177/179	Фонд «Наследие» (The Heritage Foundation) Газета The Wall Street Journal	<a href="http://www.heritage.org/index/">http://www.heritage.org/index/</a>
17	Индекс демократии (Democracy Index, DI)	165/167	Аналитическое подразделение журнала Economist (Economist Intelligence Unit)	<a href="http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf">http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf</a>

Продолжение

№ п/п	Индикаторы	Количество государств*	Организация	Е-доступ
18	Всемирный индекс миролюбия (Global Peace Index, GPI)	149/149	Аналитическое подразделение журнала Economist (Economist Intelligence Unit) Институт экономики и мира (Institute for Economics and Peace)	<a href="http://www.visionofhumanity.org/info-center/media-pack/2010-global-peace-index/">http://www.visionofhumanity.org/info-center/media-pack/2010-global-peace-index/</a>
19	Индекс качества жизни (Quality of Life Index, QLI)	187/192	Издание International Living	<a href="http://internationalliving.com/2010/12/quality-of-life-2011/#">http://internationalliving.com/2010/12/quality-of-life-2011/#</a>
20	Индекс благосостояния (Legatum Prosperity Index, LPI)	109/110	Исследовательский институт международной группы Legatum (The Legatum Institute)	<a href="http://www.prosperity.com/report.aspx">http://www.prosperity.com/report.aspx</a>
21	Всемирный индекс счастья (Happy Planet Index, HPI)	141/143	Исследовательский центр New Economic Foundation	<a href="http://www.happyplanetindex.org/learn/download-report.html">http://www.happyplanetindex.org/learn/download-report.html</a>
22	Индекс недееспособности государств (Failed State Index, FSI)	177/177	Фонд мира (The Fund for Peace) Журнал Foreign Policy	<a href="http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=99&amp;Itemid=323">http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=99&amp;Itemid=323</a>

Окончание

№ п/п	Индикаторы	Количество государств*	Организация	Е-доступ
23	Индекс глобализации (KOF Index of Globalization, KIG)	155/156	Швейцарский экономический институт (KOF Swiss Economic Institute) Швейцарский федеральный технологический институт (Swiss Federal Institute of Technology)	<a href="http://globalization.kof.ethz.ch/">http://globalization.kof.ethz.ch/</a>
24	Индекс «хрупкости» государства (State Fragility Index, SFI)	162/162	Центр системного мира (The Center for Systemic Peace, CSP)	<a href="http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm">http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm</a>
25	Проект Polity IV: Характеристики и изменения политических режимов (Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2009)	163/163	Центр системного мира (The Center for Systemic Peace, CSP)	<a href="http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm">http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm</a>

\* Количество обследуемых суверенных государств / количество обследуемых государств и территорий.



## **НИСНЕВИЧ Юлий Анатольевич**

Профессор кафедры политического поведения НИУ «Высшая школа экономики» и кафедры политических наук Российского университета дружбы народов.

Родился в 1951 году в Москве, окончил Московский авиационный институт (1974) и Академию народного хозяйства при Правительстве РФ (1995).

Кандидат технических наук (1984), магистр государственного управления (1995), доктор политических наук (2002).

Старший научный сотрудник (1990), профессор (2010).

Депутат Моссовета (1990–1993) и Государственной Думы первого созыва (1993–1995).

Участник и член Координационного совета движения «Демократическая Россия» (1990–1994), член Политического совета партии «Демократический выбор России» (1995–2001), ответственный секретарь Политического совета партии «Либеральная Россия» (2002–2004).

Автор более 250 научных работ и публикаций в периодической печати, соавтор коллективных монографий «Закон — оружие либерала» (1998), «Связи с общественностью в политике и государственном управлении» (2001), «Постзападная цивилизация» (2002), «Управление общественными отношениями» (2003), «Россия — это мы» (2005), «Законодательная деятельность: политико-правовой анализ» (2007), «Двадцать лет религиозной свободы в России» (2009) и автор монографий «Информационная политика России: проблемы и перспективы» (1999), «Информация и власть» (2000), «Компромисс и конформизм» (2001), «Закон и политика» (2005), «Аудит политической системы посткоммунистической России» (2007), «Государственная власть современной России» (2008), «Вертикаль никуда. Очерки политической истории России 1991–2008» (2010).

