



III Всероссийского социологического конгресса (дата обращения: 24 мая 2010 г.).

- 6 Банников К.Л. Антропология экстремальных групп. Доминантные отношения военнослужащих срочной службы Российской Армии. М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2002, [Электронный ресурс]. URL: <http://lit.lib.ru/d/dedovshchina/bannikov-01-antropolog.html> (дата обращения: 1 мая 2010 г.).

shtml (дата обращения: 1 мая 2010 г.).

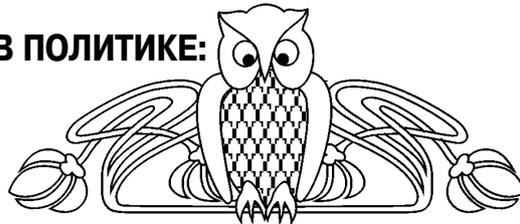
- 7 Чекмарев Э.В. Роль молодежи в политической модернизации постсоветской России: Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Саратов, 2009. С. 20.
- 8 Там же. С. 31.
- 9 Банников К.Л. Указ. соч.

УДК 321.015

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ В ПОЛИТИКЕ: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ

И.И. Кузнецов

Саратовский государственный университет
E-mail: politbum@mail.ru



На основе анализа существующих теоретических подходов к изучению трансформации политических институтов дается авторское видение адекватности используемых понятий. Автор указывает на ряд особенностей современных подходов к использованию зарубежного опыта строительства демократических политических институтов в незападных государствах.

Ключевые слова: политические институты, государственная власть, трансплантация институтов, заимствование институтов, современные политические процессы России.

Institutional Borrowing in Politics: Current Approaches

I.I. Kuznetsov

Based on analysis of existing theoretical approaches to the study of transformation of political institutions is given the author's vision of the adequacy of the concepts. The author points to several features of contemporary approaches to the use of foreign experience in the construction of the democratic political institutions, in non-Western states.

Key words: political institutions, political power, the transplantation of institutions, the borrowing institution, the modern political processes in Russia.

Среди терминов, используемых для обозначения процесса институциональной трансформации (и в некоторых случаях ее результата), широко применяются в политологической науке «импорт» и «трансплантация», в правовой – «рецепция». Экономические корни понятия «импорт» вполне очевидны. Хотя применимость данной категории в политологическом анализе вызывает вопросы. В экономическом словаре «импорт» раскрывается как «ввоз товаров, услуг, ценных бумаг и др. из-за границы для реализации на внутреннем рынке ввозящей страны»¹. При этом всегда указывается, что государство может как содействовать, так и препятствовать этому процессу различными способами (от таможенной и налоговой политики до реализации конкретных программ ограничения рынка и протекционизма) в зависимости от выбранной экономической стратегии. В таком

ракурсе импорт политических и правовых институтов представляется как целенаправленная деятельность государственной власти по насыщению политической и социальной системы такими установлениями, которые будут напрямую конкурировать с имеющимися традициями и нормами. Сторонники такой позиции (в основном экономисты, но не только они) полагают, что такая конкуренция желательна и необходима в силу потребностей интеграции отечественной экономики в мировую, формирования открытой политической системы: «само понятие “удачной реформы”, или модернизации, подразумевает, пусть и в неявном виде, удачный опыт копирования “западных” институтов - институтов рыночной экономики и правового государства, обеспечивающих выход на траекторию долговременного экономического роста за счет сочетания высокой устойчивости к политическим и экономическим шокам с высокой гибкостью, приспособляемостью к новым условиям хозяйствования»².

Термин «трансплантация», очевидно, имеет происхождение из медицинского дискурса, где означает: «(на средневековой латыни *trasplatio* — пересаживание) пересадка органов и тканей человека и животных. Как хирургический метод известна с глубокой древности. Используется трансплантация кожи, мышц, нервов, роговицы глаза...»³. В правовой литературе часто используется и ряд других терминов, которые наряду с предыдущим отражают сущность этого процесса: «донор», «реципиент», «трансплантант» и т.д. Здесь, на наш взгляд, имеет место скорее эксплуатация внешнего образа, поскольку такое метафоричное описание сложного процесса дает возможность представить основные его этапы и возможные последствия. Такое мнение поддерживает и российский исследователь П.В. Панов: «эта образная аналогия представляется весьма удачной, так как схватывает некоторое действительно имеющее место сходство между обществом и живым организмом»⁴. Российские либеральные



экономисты в течение последнего десятилетия пережили определенную теоретическую эволюцию: от констатации пределов импорта институтов до выработки подходов к «выращиванию» своих собственных⁵. На этой основе предлагаются соответствующие направления исследований: «теория межсистемного переноса («трансплантации») институтов и теория внутрисистемных институциональных инноваций («выращивания» институтов)». Это, по мнению автора, защитившего докторскую диссертацию по проблемам институциональной экономики, позволит выявить «преимущества и недостатки импорта, имитации, трансфера, интервенции, реставрации, санации, модернизации, модификации, рекомбинации и других способов управляемого институтогенеза»⁶.

Все это в целом свидетельствует, на наш взгляд, о некотором смещении исследовательских позиций с анализа работы самих институтов, их истории, становления и развития на вопросы «конструирования» тех или иных институтов и их «оптимальных» конфигураций. Ярким примером в данной связи является работа А.Ю. Сунгурова, посвященная развитию института омбудсмана в России⁷. В зарубежной политической науке проблемы достижения «оптимальной конфигурации» институтов с использованием опыта развитых государств также активно изучаются. Так, например, в своем докладе о возможностях выработки оптимальной системы принятия решений для ЕС в контексте разработки Конституции Евросоюза Мадлен О. Хосли выдвигает понятие «гибкого конституционного дизайна»⁸. В основе подхода – использование теории «общественного выбора» Дж. Бьюкенена и Г. Таллока, современных исследований в области принятия решений и опыта государств ЕС для выстраивания механизмов достижения «общей воли» в сложной ситуации равновесного состава «общей Европы» («старые» и «новые» члены ЕС). Наличие существенных трудностей на пути выстраивания оптимальной модели «единой Европы» очевидно как для европейских политологов, так и для самих граждан государств-членов ЕС, что продемонстрировали результаты референдумов по Конституции ЕС во Франции и Нидерландах в 2005 г. Эти проблемы связаны с тем, что ЕС является конгломератом отдельных государств и одновременно использует элементы федерализма, возводя единую политическую структуру и формируя европейскую идентичность. Такие сложные задачи диктуют постоянный институциональный поиск оптимальных форм согласования интересов «старой» и «новой» Европы, экономических гигантов и карликов⁹.

Европейская традиция изучения политических институтов все более тяготеет к интеграции с экономическими исследованиями. Известный российский исследователь-международник П.А. Цыганков отмечает, что на XVI ежегодном конгрессе Европейской экономической ассоциа-

ции, состоявшемся в августе-сентябре 2001 г. в Лозанне, секция «Политическая экономия» рассматривала такие темы: как влияют конституции развитых демократических государств Европы на процесс формирования правительств и их стабильность в процессе европейской интеграции или как закрепленные в конституциях ведущих стран Запада избирательные процедуры влияют на размеры правительств и эффективность их деятельности. Автор констатирует, что российские исследователи серьезно отстали в данном направлении, хотя сами эти темы, безусловно, важны для понимания современной ситуации и перспектив развития России и возможностей ее органов исполнительной власти эффективно осуществлять свои полномочия¹⁰.

Представляет особый интерес отдельное направление в западной политической науке, которое рассматривает не только возможности использования, но и конкретные формы воплощения западных политических и правовых институтов в тех странах, которые сравнительно недавно пережили гражданскую войну или встали на путь «переучреждения» государственности. Так, например, в работе Кристи Самуэльса «Строительство государства и конституционный дизайн после конфликта» на примере нескольких государств, послуживших объектами исследования в рамках всего научного проекта «State-building Program», выполненного International Peace Academy (IPA), – Босния и Герцеговина, Фиджи, Ливан, Северная Ирландия, ЮАР и Уганда¹¹. В данном случае рассматриваются конкретные формы разделения властей и модели сдержек и противовесов, закрепление которых в конституции могло бы, по мнению автора, стабилизировать политический процесс. Кроме того, анализируются возможности реализации оптимальных моделей избирательного процесса. Проекция этого опыта на «постконфликтные» Ирак и Афганистан заявляется как один из возможных практических ракурсов дальнейшего исследования проблемы¹². Аналогичный подход реализован в большой программной статье в «Гарвардском правовом обозрении». Здесь рассматривается сложный процесс взаимодействия контртеррористических (военных и специальных полицейских) операций и действий по формированию новой администрации, нового политического режима в целом¹³. Вообще в американской политологии есть устойчивое научное мнение о необходимости изучения роли США в становлении наций-государств, использовании институтов поддержки демократии, формировании современных конституционных и политических систем¹⁴. В обширной монографии, выпущенной под эгидой корпорации РЭНД, предметно рассматриваются основные этапы и особенности государственного строительства в условиях после силового «демонтажа» предыдущего режима¹⁵. Особое внимание уделяется конструированию современных политических институтов и «демократизации» как



единственному средству «оставить общество в мире с самим собой и своими соседями»¹⁶. Общий смысл этого «руководства по строительству наций» сводится к последовательности действий и поддержке местных инициатив по развитию демократии и самоуправления в рамках современного понимания эффективности политических институтов.

Весьма интересный подход к конструированию институтов демонстрирует известный политолог Эндрю Рейнолдс. В своей статье о «конституционной медицине» (что по смыслу в более четком переводе может звучать как «лечение посредством конституции») он исследует так называемую конституционную инженерию в постконфликтных ситуациях (в Афганистане, Ираке и Судане)¹⁷. Его подход к изучению возможностей демократического дизайна для урегулирования конфликтов в хрупких и разделенных обществах базируется на возможности использования медицинской практики диагностики и лечения сложных заболеваний. Рейнолдс утверждает, что разработка конституции для стабилизации государства очень похожа на лечение больного и имеет, по сути, схожие этапы (весь медицинский цикл от сортировки больных по соответствующим отделениям и оказания экстренной медицинской помощи до планомерного лечения и долгосрочного поддержания здоровья). В этом контексте «трансплантация институтов» выглядит как реальная возможность замены функциональных механизмов общественно-политического управления в случае «неизлечимости» имеющихся или их стойкой дисфункции. В этой связи автор указывает на необходимость учитывать различные этапы демократического развития государства и общества с тем, чтобы адаптировать политические институты к насущным потребностям. Весьма интересен тезис о том, что в конституции все институты должны быть соответствующим образом совмещены, чтобы не вызывать «отторжения» и дать «пациенту» стабилизироваться, «выздороветь», развивая демократию. На наш взгляд, такой подход очень красноречиво отражает стремление некоторых западных государств активно участвовать в формировании лояльных и подконтрольных политических режимов в большей степени, чем заботиться о становлении действительно эффективного национального государства в том или ином регионе политической нестабильности.

По-видимому, понимая всю остроту проблемы «продвижения демократии» в мире и ответственности США за этот процесс, известный американский политолог Томас Карозерс выпустил работу с подведением итогов разрушительной политики Дж. Буша-младшего¹⁸. По мнению этого автора, для новой администрации являются актуальными вопросы восстановления доверия к демократии вообще и к США как «промоутеру» (в данном контексте это понятие можно перевести по аналогии с использованием его в шоу-бизнесе как

«продвигающий» или «раскручивающий») этого процесса¹⁹. Однако, как отмечает Т. Карозерс, данный призыв не должен быть идеалистичным, поскольку, оставаясь верными самой демократии как глобальной идее, американцы должны понимать, что ее распространение в рамках т.н. «третьей волны» — лишь эпизод истории. Это состояние характеризовалось следующими признаками:

- демократизация являлась естественным процессом, этот импульс распространялся по всему миру в силу основных структурных факторов (экономический рост и распространение политической свободы);

- не было существенных конкурентов западной либеральной демократии, никакой другой политической идеологии или типа политической системы, претендующих на мировое влияние;

- рыночные реформы стимулировали динамику мировой экономики, содействовали глобальной демократизации;

- сама глобализация воспринималась и являлась по сути скорее вестернизацией, что также способствовало распространению демократии;

- Соединенные Штаты являются естественным лидером или, по крайней мере, играют преобладающую роль в продвижении демократии²⁰.

В настоящее время эти постулаты уже не работают, заметны иные тенденции, которые необходимо учитывать:

- количественный рост демократий замедлился (по данным изучения так называемых «электоральных демократий», то есть всех, где проходят выборы, пусть даже и номинальные);

- остро стоит вопрос консолидации демократии в нестабильных режимах и нет уверенности в том, что количество случаев демократических завоеваний перевесит число авторитарных трансформаций;

- экономическое развитие Китая и России, где существуют недемократические режимы, может проецироваться на другие регионы мира (Центральную Азию, Ближний Восток), формировать соответствующие ориентиры у национальных элит и ожидания граждан;

- высокие цены на нефть и газ в совокупности с разочарованием населения многих государств от либеральных экономических реформ препятствуют дальнейшей демократизации;

- процесс глобализации уже не связывается только с распространением западных социальных и политических ценностей, а авторитарные режимы с успехом научились имитировать западные усилия по распространению демократии.

Последний тезис обращает внимание на то, что американское лидерство в процессе «продвижения демократии» оспаривается как раз теми государствами, которые в обозримой перспективе будут считаться (исходя из реалистического подхода) наиболее вероятными соперниками США — Китай и Россия. Все это заставляет американцев искать более гибкие и менее разрушительные



средства для восстановления роли своей державы в мире, придания позитивного образа политике США. Именно в этом контексте звучат призывы Т. Карозерса обратить внимание на состояние демократии внутри США, прислушаться к предложениям ряда правозащитных организаций («Хьюман райтс уотч» и Американского Союза гражданских свобод). Среди необходимых мер могут быть: запрет пыток в законодательстве и практике, закрытие секретных тюрем ЦРУ (конкретно – тюрьмы Гуантанамо), запрет чрезвычайной выдачи, ужесточение определения «вражеского комбатанта» и др.²¹. В конечном итоге такой подход, по мнению автора, сможет изменить сложившийся силовой стиль американской политики и негативный имидж страны-агрессора.

Вопрос о влиянии именно американской версии дизайна политических институтов на развитие «новых демократий» ставился в науке неоднократно. Но в основном он рассматривался сквозь призму особенностей реализации президентской республики как формы правления. Как правило, исследователи отмечают ограниченные возможности использования американского конституционного и политического опыта, особенно в части реализации принципа разделения властей и «сдержек и противовесов»²². Обычно указывают на то, что в США помимо уникального исторического опыта функционирования демократии существуют и так называемые «паконституционные основания», выражающиеся в опоре на ценности либеральной демократии и поддержании духа свободы как главной идеологии мира. Отечественные авторы видят корни стабильности американской политической системы в особом положении законодательной власти: «Не исключено, что стабильность президентской системы США обусловлена уникальной законодательной структурой, составляющей сердцевину этой системы. Некоторые специфические качества Конгресса позволяют американской политической системе избегать нестабильности, которая присуща другим президентским системам. Более того, Конгресс может содействовать укреплению политической стабильности посредством сдерживания сил, требующих изменений, путем поощрения политической «отзывчивости» и расширения подотчетности исполнительной ветви власти, да и сам Конгресс может проявлять «отзывчивость» хотя бы чисто символически. Устойчивая стабильность президентской системы США вопреки частым тупиковым ситуациям является продуктом политической среды, характеризующейся, как и во времена после ратификации Конституции, слабым политическим участием и умеренными политическими требованиями»²³.

Заимствование политических и правовых институтов США стало достаточно типичным вследствие процессов глобализации, как пишет известный российский правовед В.И. Лафитский.

Он отмечает, что, как правило, не инкорпорация норм международного права является главным инструментом воздействия глобализации на конституционный строй, а, скорее, «заимствование или рецепция конституционных моделей других государств»²⁴. При этом заимствуются не только базовые принципы конституционного строя: верховенство права, разделение властей, федерализм, но и частные решения по организации власти и регулированию экономических отношений. Именно то, что касается экономики, представляет особый интерес, поскольку здесь, в сфере регулирования экономического развития, решения глобальных задач по распространению влияния американских корпораций, открытия новых товарных, сырьевых и финансовых рынков лежат основные интересы по «продвижению» и «содействию демократии»²⁵.

В работе известного американского политолога, специалиста по транзитам, профессора Стэнфордского университета и сотрудника Национального фонда за демократию (National Endowment for Democracy) Лари Даймонда делается особый упор на то, что продвижение «демократии» в постконфликтных государствах (для примера в статье отмечаются, помимо Ирака, Босния и Герцеговина, Ангола) не является изначально ущербным делом. Наоборот, автор уверен, что внимательный учет местных социокультурных особенностей, этнического и религиозного факторов и координация усилий с международными организациями (главным образом ООН) способны в длительной исторической перспективе принести важные результаты. Особое внимание уделяется деятельности по подготовке и проведению свободных общенациональных выборов, формированию коалиций поддержки демократических реформ на базе некоммерческих гражданских организаций и т.д.²⁶ Опыт такого «урегулирования» в Ираке сделал анализ более осторожным, но не снял самой парадигмы «содействия демократии» с повестки дня²⁷. Все это в целом отражает типичный подход для американской политической доктрины «продвижения демократии», но и достаточно определенный научный ракурс. Последний выражается в том, что «промоутеры» демократии исходят из собственного представления о дальнейшей политической и социально-экономической перспективе развития той или иной страны, тем самым фактически серьезно упрощая сложную ситуацию после гражданской войны или оккупации.

Внимательно относиться к институциональным заимствованиям призывал известный американский политолог Питер Ордешук. Указывая на опыт принятия российской Конституции 1993 г., он обозначил существование проблемы ее эффективности в связи с ограничением возможностей учета мнения большинства политических акторов и появления на политической арене фактора силы и прямого давления²⁸.



Европейские авторы, обращавшиеся к проблеме институционального переноса, отмечают: «институциональная трансплантация включает в себя сознательное стремление изменить существующие институты и заменить или дополнить их новыми институтами, заимствованными из других стран или из другого контекста»²⁹. В данном определении присутствует фиксация рационального подхода к новациям в сфере институтов, что позволяет оперировать в изучении специфики этого процесса понятиями интересов и стратегий политических акторов, производить расчеты возможных выгод и издержек конкретных институциональных решений. В работе Джона Элстера, Клауса Оффе и Ульриха Пройса рассматривается проблема институционального дизайна в контексте посткоммунистических трансформаций в Восточной Европе³⁰. Авторы указывают на особую сложность процесса трансформации политических институтов в связи с тем, что перед этими государствами стояла тройная задача «перехода» (от авторитаризма к демократии, от плановой социалистической экономики к либеральному рынку и от авторитарного социально-экономического существования к интеграции в мировую экономику). Именно поэтому построение нового государства и общества, по меткому выражению Клауса Оффе, выглядит как «перестройка корабля в открытом море».

Масштаб и неоднозначность институциональных изменений в постсоциалистических государствах связаны с тем, что решение указанных задач «перехода» происходит одновременно и порождает значительные противоречия. Формирование рыночной экономики и демократической политической системы сопряжено с учреждением новой социальной группы – предпринимателей, бизнесменов. По мнению К. Оффе, рынок способствует развитию демократии, а не демократия – созданию рынка. Кроме того, как известно, в целом ряде государств развитые рыночные отношения не привели до сих пор к становлению полноценного демократического общества (Китай, Тайвань, Сингапур, Южная Корея). В этих странах оформились различные разновидности авторитарных режимов, которые относительно стабильны³¹. Таким образом, развитое рыночное общество лишь до определенной степени формирует условия для того, чтобы демократия стала оптимальным способом согласования интересов и достижения консенсуса.

Клаус Оффе данную дилемму формулирует так: «правовая и представительная политическая система станет адекватной и воспроизводящей легитимность только тогда, когда уже достигнута определенная ступень автономного экономического развития»³². Так, экономическая система, которая возникает в постсоциалистических странах, получает у К. Оффе наименование «политический капитализм». Этот вариант капитализма насаждается реформаторской элитой, в отличие от аутентичного западного образца, движущим мотивом которого становится заинтересованность

всего общества в эффективном экономическом механизме. Многочисленные проблемы, связанные с социальными издержками монетаристских технологий экономических реформ, создают серьезные трудности для поддержки и легитимации преобразований. Таким образом, в случае, если ни демократия, ни рынок не будут желаемыми для большинства населения, то, по выражению К. Оффе, «мы имеем дело с “ящиком Пандоры”, полным парадоксов, перед которыми капитулирует любая “теория” перехода»³³. Необратимость демократического развития будет гарантирована при условии, что вынужденные приспособляться к новому социально-экономическому положению граждане имеют достаточный запас терпения и оптимизма, для того чтобы наконец дожидаться позитивных итогов преобразований. При этом их уверенность в правильности избранного политическим классом вектора будет в какой-то мере зависеть и от того, как подается в общественное сознание импорт институтов, «трансплантация» или заимствования.

Таким образом, в отношении заимствований, «трансплантаций» и даже «выращивания» политических институтов следует проявлять особую осторожность. Использование медицинских и экономических подходов к объяснению сложного и неоднозначного по используемым инструментам и достигаемому результату процесса вполне приемлемо лишь как теоретический ракурс. Однако необходимо учитывать, что в политической деятельности наряду с рациональным аспектом, четкой фиксацией интересов и стратегий постоянно присутствует субъективное измерение. Оно связано с политическим сознанием, политико-психологической мотивацией, ожиданиями, установками и стереотипами как лиц, принимающих решения, так и массового социального субъекта. Все это в конечном итоге может серьезно «поправить» стратегию и расчеты «хирурга-трансплантолога», нарушить его внутреннюю уверенность, равновесие, профессионализм и привести к нежелательным последствиям (в медицине – до летального результата). Это ставит на первый план в изучении процесса институциональных нововведений те особенности политического организма «реципиента», исторического, культурного опыта существования политической системы, которые могут решающим образом повлиять как на саму операцию «вживления» или «имплантирования», так и на дальнейшее политическое развитие. Причем, как показывает опыт нынешнего институционального строительства демократии США в Ираке и Афганистане, влияние это обоюдное. Страна-«донор» подвергается политическому риску нести бремя ответственности за неудачи и их последствия, обеспечивать определенные гарантии тем, кто реализовывал полномасштабные программы помощи становлению «демократии» (как среди



американских граждан, так и тех, кто живет непосредственно в этих государствах).

Примечания

- ¹ Экономический толковый словарь. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.econom.freecopy.ru/search.php> (дата обращения: 25.11.2008). Аналогичное определение содержит Большая Советская энциклопедия: «Импорт (англ. import, от лат. import-to – ввожу), ввоз товаров из-за границы для реализации их на внутр. рынке ввозящей страны; противоположен вывозу товаров – экспорту». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bse.freecopy.ru/print.php?id=33803> (дата обращения: 25.11.2008).
- ² Мау В.А., Яновский К.Э., Наставищев Д. и др. Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. М., 2003. С. 6.
- ³ Современная энциклопедия. [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/medic/10068> (дата обращения: 15.11.2009).
- ⁴ Панов П.В. Институционализм рационального выбора: потенциал и пределы возможностей // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С.В. Патрушева. М., 2006. С. 66.
- ⁵ См. напр.: Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. М., 2005.
- ⁶ Фролов Д.П. Основные направления развития институциональной экономики в современной России: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Волгоград, 2009. С. 46.
- ⁷ Сунгуров А.Ю. Как перейти от импорта и трансплантации к выращиванию новых для России институтов? (Из опыта появления и развития институтов Уполномоченного по правам человека и Конституционного (Уставного) суда в субъектах РФ) // Текст докл. на IV Всерос. конгр. политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». Москва. 20–22 октября 2006. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strategy-spb.ru> (дата обращения: 15.12.2007).
- ⁸ Hosli M.O. The Flexibility of Constitutional Design. Enlargement and the Council of the European Union // *Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series 97*. Institute for Advanced Studies. Vienna, 2004. P. 5–12.
- ⁹ См.: Сумленный С. Государство без войны. Интервью с немецким политологом Дирком Берг-Шлоссером // Эксперт. 2008. 17 ноября. № 45 (634).
- ¹⁰ См.: Российская наука международных отношений: новые направления / Под ред. А.П. Цыганкова, П.А. Цыганкова. М., 2005. С. 336.
- ¹¹ См.: Samuels K. State-building and Constitutional Design after Conflict // IPA REPORT. 2006. June. 23 p. [Электронный ресурс]. URL: http://www.odi.org.uk/events/states_06/18thmay/presentations/20samuels.pdf (дата обращения: 15.12.2007); *Idem*. Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making // *Chicago J. of Intern. Law*. 2006. Winter. Vol. 6, № 2. P. 1–19.
- ¹² *Ibid.* P. 3.
- ¹³ См.: Counterinsurgency and constitutional design // *Harvard Law Review*. 2008. Vol. 121. P. 1622–1643.
- ¹⁴ См.: *Dobbins J. et al.* America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq. Santa Monica, RAND. 2003.
- ¹⁵ См.: *Dobbins J., Jones S.G., Crane K., Degrasse B.C.* The beginner's guide to nation-building. Santa Monica, RAND, National Security Research Division, 2007.
- ¹⁶ *Ibid.* P. 23.
- ¹⁷ См.: *Reynolds A.* Constitutional Medicine // *J. of Democracy*. 2005. Jan. Vol. 16, № 1. P. 54–68.
- ¹⁸ См.: *Carothers Th.* U.S. Democracy Promotion During and After Bush / Carnegie Endowment for International Peace. Washington, 2007.
- ¹⁹ *Ibid.* P. 19–20.
- ²⁰ *Ibid.* P. 22.
- ²¹ *Ibid.* P. 23.
- ²² См.: *Arato A.* The New Democracies and American Constitutional Design // *Constellations*. 2000. Sept. Vol. 7. P. 316–340.
- ²³ Общая и прикладная политология: Учеб. пособие / Под общ. ред. В.И. Жукова, Б.И. Краснова. М., 1997. С. 530.
- ²⁴ Лафутский В.И. Механизмы воздействия процессов глобализации на конституционный строй // Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя (состояние и перспективы российского конституционализма на общемировом фоне): Междунар. исследование. Конституционный вестник. 2008. № 1(19). С. 311.
- ²⁵ К этому комплексу условий обычно добавляют старый тезис о том, что демократии «не воюют друг с другом», что, по-видимому, должно являться обоснованием соответствующих стратегий в сфере глобальной и региональной безопасности. См. напр.: Кулагин В.М. Международная безопасность. М., 2006; *Он же*. Мир в XXI веке: многополюсный баланс сил или глобальный *Pax Democratica*? Гипотеза «демократического мира» в контексте альтернатив мирового развития // *Полис*. 2000. № 1; *Вельцель К., Ингелхарт П.* Как развитие ведет к демократии // *Россия в глобальной политике*. 2009. Май – июнь. № 3. Критики этой теории см.: *Сингер Д. Дж.* Нормы здорового общества – вот необходимые стандарты // *Русский журнал – Тема недели*. 2009. Сент. № 21. С. 17–19; *Колеров М.* Комикс о «невоюющих демократиях» // Там же. С. 17.
- ²⁶ См.: *Diamond L.* Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States: Lessons and Challenges // *Taiwan J. of Democracy*. 2006. Vol. 2, № 2. 93–116.
- ²⁷ См.: *Diamond L.* Building Democracy After Conflict: Lessons from Iraq // *J. of Democracy*. 2005. January Vol. 16. P. 9–23.
- ²⁸ См.: *Ordeshook P.* Constitutions for new democracies: Reflections of turmoil or agents of stability? // *Public Choice*. 1997. № 90. P. 55–72.
- ²⁹ *The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions / Ed. by M. de Jong, K. Laleni and V. Mammadouh.* Kluwer Academic Publishers, 2002. P. 283.



- ³⁰ См.: Elster J., Offe C., Preuss U. Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea / Ed. by R.E. Goodin, Theories of Institutional Design. Cambridge. Cambridge University Press, 1998.
- ³¹ Ворожейкина Т.Е. Авторитарные режимы XX века и современная Россия: сходства и отличия // Тез. выступ. на конф. «Российские альтернативы». (Пятое Ходорковские чтения). 8 декабря 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.memo.ru/2009/12/12/>

- vorozheykina.htm (дата обращения: 25.12.2009).
- ³² Оффе К. Дилемма одновременности: демократизация и рыночная экономика в Восточной Европе // Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей. Т. 2: Постсоциалистические трансформации в сравнительной перспективе. СПб.; М.; Берлин, 2003. С. 11.
- ³³ Там же. С. 15.

УДК 321:342.4

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ВНЕКОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

С.Г. Сергеев

Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина
E-mail: vestnik@pags.ru

Предметом рассмотрения является прозрачность внеконституционных политических институтов. Автором представлены правовые положения и дана аналитическая характеристика политическим особенностям их применения в проекции на проблему прозрачности указанных институтов.

Ключевые слова: внеконституционные политические институты, государственное управление, правовое регулирование, прозрачность.

Transparency of Extraconstitutional Political Institutions: Peculiarities of Legal Regulation and Implementation

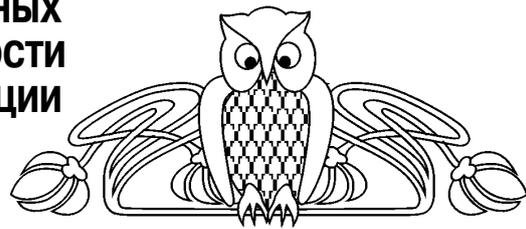
S.G. Sergeev

Transparency of extraconstitutional political institutions is considered. Legal provisions are represented and analytical description of the political peculiarities of their application in projection on the issue of transparency of these institutions is given.

Key words: extraconstitutional political institutions, public management, legal regulation, transparency.

Одним из основополагающих качеств современных демократических систем является прозрачность их структур и институтов, а также основных процедур, имеющих не только публичное значение, но даже и частно-гражданское содержание.

Главное функциональное предназначение прозрачности исследователям, экспертам и чиновникам видится в нормативном и процедурном препятствовании коррупции. Именно в таком контексте она разрабатывается и внедряется в деятельность органов управления и должностных лиц, в первую очередь – связанных с государством. В мировой и отечественной практике имеются широко известные позитивные примеры непосредственной реализации идей прозрачности, например национальные программы «электронно-



го правительства». Но за таким «утилитарным» воплощением прозрачности зачастую забывается ее высокое предназначение – служить гарантом подотчетности государства обществу.

Проблематика прозрачности государственных органов активно разрабатывается в рамках политической, юридической, управленческой наук, в каждой из них раскрываясь своими специфическими сторонами. Прозрачность чаще всего понимается как «прозрачность» или «открытость» органов, институтов, процедур. Однако, на наш взгляд, в политологическом измерении прозрачность включает в себя две определяющие и неразрывно между собой связанные составные части: *доступность для общественного контроля* в обязательной совокупности с *последующей возможностью общества легально влиять на органы, институты или процедуры, связанные с принятием властных решений*. В таком случае можно говорить о демократическом характере общества и государства в той трактовке, которая считается классической¹.

В современной российской политической системе в последнее десятилетие наметилась неоднозначная, но очевидная тенденция реформирования институционального дизайна. Одной из ее сторон выступает создание на различных уровнях государственного управления (понимаемого как управление делами общества со стороны государства) *внеконституционных политических институтов*². Они несут в себе и черты сходства с конституционными институтами, и черты, качества, сущностные характеристики, принципиально отличающие их от институтов, предусмотренных Основным Законом России. В связи с этим представляется важным рассмотреть, предъявляются ли требования прозрачности к