

УДК 343

А. Ю. Мордовцев<sup>1</sup>

А. Ю. Мамычев<sup>2</sup>

М. К. Бухарина<sup>3</sup>

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса  
Владивосток. Россия

## Государственная власть в информационно-конфликтном пространстве: правовой механизм противодействия политическим манипуляциям в России на рубеже XX–XXI вв.

В статье рассматриваются вопросы политической манипуляции и возможные пути предотвращения и решения данной проблемы в современной России. Анализируются фрагментарность и неполнота политико-правовых средств противодействия различным манипулятивным технологиям, а также направления его совершенствования в XXI веке.

**Ключевые слова и словосочетания:** конфликты, политико-правовые механизмы и режим, политический процесс, политическое манипулирование, экстремизм, этноконфликт.

A. Y. Mordovtsev

A. Y. Mamychev

M. K. Bukharina

Vladivostok State University of Economics and Service  
Vladivostok. Russia

## State power in the information and conflict-prone space: the legal mechanism for combating political manipulation in Russia at the turn of XX–XXI centuries

In this article, the author examines the issues of political manipulation and possible ways to prevent and solve this problem in modern Russia. Fragmentary and incomplete analyzes of political and legal means to counter various manipulative techniques, as well as the direction of its sovrshenstvoanniya in the XXI century.

**Keywords:** conflicts, political and legal mechanisms and the regime, political process, political manipulation, extremism, ethnic conflict.

<sup>1</sup> Мордовцев Андрей Юрьевич – д-р юрид. наук, профессор кафедры теории и истории российского и зарубежного права, профессор; e-mail: aum.07@mail.ru.

<sup>2</sup> Мамычев Алексей Юрьевич – д-р полит. наук, канд. юрид. наук, заведующий кафедрой теории и истории российского и зарубежного права, доцент; e-mail: mamychev@yandex.ru.

<sup>3</sup> Бухарина Мария Константиновна – ассистент кафедры теории и истории российского и зарубежного права; e-mail: buharina-masha@mail.ru.

Политическое манипулирование следует отличать от информационного экстремизма. Известно, что оба эти явления возникают, как правило, в переломные этапы развития национального государства и права, экономической системы. Тем не менее, они имеют разную природу, что, конечно же, влияет и на содержание, и на институциональные формы механизма противодействия этим деструкциям. Основным признаком любого экстремизма является насилие (ст. 1 Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.), тогда как политическое манипулирование представляет собой явление «более тонкое», часто вообще трудноуловимое, что сказывается и на политико-правовых методах противодействия ему.

Поэтому в институциональной структуре антиманипулятивного государственного-правового механизма следует различать несколько элементов:

а) институционально-правовой (система нормативных актов, среди которых в первую очередь следует отметить особое значение Закона РФ «О средствах массовой информации» №2124-1 от 27 декабря 1991 г.; №38-ФЗ от 13 марта 2006 г. «О рекламе», а также ряда подзаконных актов);

б) институционально-организационный (формирование соответствующих федеральных и региональных структур, а также различных общественных структур (творческих наблюдательных советов при телевизионных каналах, иных СМИ, в федеральных издательствах, в первую очередь, выпускающих учебную литературу для школ и вузов и т.п.), выполняющих контрольно-цензурную функцию);

в) информационно-коммуникативный (распространение антиманипулятивной информации, различных комментариев специалистов и т.п.).

К основным формам противодействия политическому манипулированию и разрушению традиционной ценностно-нормативной основы политико-правового процесса относят:

– создание доктрины государственного управления, ориентированной на становление ценностно-нормативной системы, адекватной национальным целям и задачам;

– определение и фиксация на доктринально-правовом уровне базисных ориентиров развития политической и правовой системы, равно как и национальных проектов, реализующих основные доминанты отечественного государственно-правового и социально-культурного устройства;

– установление правовых режимов и политических инструментов организации и интеграции внутрисистемных социальных элементов, выражающих региональные и этнические особенности;

– разработка и системное внедрение в действующее законодательство и управленческую практику адаптационных механизмов, позволяющих органично встраивать общемировые достижения в геояридический и этнополитический контекст, предотвращающих размывание или искажение национальной идентичности государственной власти в России;

– оптимизация политических и правовых институтов, функционирующих в современном национальном пространстве, тем более что эффективность последних традиционно зависит от придания им такой социальной направленности, где

их общее (взаимосвязанное) функционирование обеспечивает реализацию правовой политики в интересах широких слоев населения с учетом территориально-национальных особенностей и общенациональных целей.

Таким образом, формирование оптимальной модели функционирования государства и права, их развития и совершенствования зависит в конечном итоге от того, насколько данная национальная модель будет приспособлена к требованиям современных вызовов и условий и относительно открытой общемировым перспективным инновациям и в то же время сможет черпать свою идентичность («национальную самость») и стабильность в отечественной государственно-правовой традиции. В силу этого одной из приоритетных задач современной России является задача сохранения своих доминант политико-правового развития, защиты национальных интересов (прежде всего, в информационной сфере), восстановления и воспроизводства идентичности нации, сопровождающихся необходимостью создания адекватной последним общенациональной идеологии и реализации соответствующей правовой политики.

Сегодня типичными, наиболее опасными и трудно разрешимыми для постсоветской России типами конфликтности следует считать этноконфликты, имеющие к тому же и межконфессиональный аспект. По нашему мнению, в национальных субъектах РФ региональные и местные элиты, представители религиозных общин достаточно часто выступают субъектами политических манипуляций, т.е. формируют идеологемы (экстремистской направленности), стремятся к утверждению разного рода политической мифологии, используя при этом «этнокультурный материал», что, безусловно, направлено на достижение высокого уровня легитимности их власти.

Например, на основе исторических, археологических исследований утверждается о наличии в прошлом собственного «процветающего государства» или исключительно «стройной» и «справедливой» правовой системы (Башкортостан, Татарстан, республики Северного Кавказа и др.). Ясно, что в условиях системного кризиса и обострения в России национального вопроса подобного рода «мягкие индоктринации» имеют деструктивный характер.

Во внутреннем политическом процессе деятельность по управлению общественным сознанием и подсознанием граждан воплощается, прежде всего, в шумных, ярких и дорогостоящих пиар-кампаниях, политических спектаклях, в использовании изохронных политических технологий, особенно широко применяемых в предвыборные периоды. В экономическом процессе манипулятивное управление психикой используется в современных системах мотивационного менеджмента, призванных всецело подчинить личность, ее потребности, интересы целям компании или фирмы.

Причем постсоветская государственность стала своего рода «испытательным полигоном» для современных технологий манипулятивного управления массовым и индивидуальным сознанием. В.П. Пугачев замечает, что еще до прихода к власти нынешняя правящая политическая элита претендовала на демократическую легитимность, установление «свободного общества», «освобождение страны от коммунистического деспотизма» [8].

В то же время номенклатурно-криминальный характер приватизации, олигархическая поляризация богатства и бедности, нищенские зарплаты и пенсии большинства населения, продолжающееся финансовое обескровливание страны за счет вывоза капиталов и финансовых кризисов, беспрецедентное для мирного времени падение производства, добровольный отказ правительствующей элиты от исторических российских территорий, массовый криминальный террор, алкоголизация и наркотизация населения, интенсивное развитие социальных фобий и нетерпимостей и т.п. – все это сформировало огромный потенциал для манипулирования и развития острейших социальных конфликтов, осознание и разрешение которых неизбежно привело бы к смене власти и глубоким (зачастую революционным по форме выражения) изменениям в распределении национальных ресурсов.

Поэтому наличие столь мощного *конфликтотенного потенциала*, а также невозможность в нынешних условиях глобалистического дискурса отказаться от лозунга свободы и традиционных демократических институтов, по мнению исследователя, буквально обрекли российскую властвующую элиту на широчайшее использование целой системы манипулятивных методов и технологий, обеспечивающих управление «свободным выбором» граждан для сохранения как самой власти, так и сложившегося положения дел. В связи с этим необходима выработка социально-правовых и этнополитических технологий, а также правовых режимов, обеспечивающих эффективное противодействие данным деструктивным явлениям. Между тем, многочисленные научные работы, посвященные смежным вопросам рассматриваемой темы, указывают на значительные проблемы в правовом регулировании управления и контроля.

В частности, экспертным оценкам и научному анализу подверглись следующие нормативные акты, направленные на противодействие политическому манипулированию и экстремизму: «О противодействии экстремистской деятельности» [15]; «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [21], «Об основах государственной службы Российской Федерации» [16], «О противодействии экстремистской деятельности» [22], «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [17] и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [18], ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [19], «О системе государственной службы Российской Федерации» [14], «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» [12], «Об информации, информатизации и защите информации» [20], «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» [13], «Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» [11] и т.д.

Несмотря на достаточно широкий охват нормативных источников, противодействующих различным формам и технологиям политического манипулирования и экстремистской деятельности на организационном, регулятивном, управленческом, контрольном и иных уровнях, их углубленный анализ свидетельствует о «закрытости и неподконтрольности государственной бюрократической корпорации с ее особым миром и системой ценностей» [9].

Таким образом, рассмотрение действующего законодательства показывает фрагментарность и неполноту политико-правовых средств противодействия различным манипулятивным технологиям. В этом плане актуальным и крайне необходимым видится поиск принципиально новых государственно-правовых технологий, способных обеспечить эффективный заслон развитию политического манипулирования.

В частности, к указанным технологиям следует отнести:

1. *Обеспечение прозрачности (гласности) властно распорядительной деятельности государственной власти.* Фактически эта технология объединяет в себе социальный и государственный контроль за деятельностью должностных лиц [6].

Этот метод противодействия манипулятивным отношениям в государственном управлении доказал свою эффективность в таких развитых странах, как США (Закон «О свободе информации»), Франции (Закон «О доступе к административным документам»), Японии (Закон «Об опубликовании информации, принадлежащей административным органам»), Норвегии (Закон «О гласности в административном управлении»), Нидерландах (Закон «Об установлении правил открытости административного управления»), Австрии (Закон «О раскрытии информации федеральных административных органов»), Бельгии (Закон «О раскрытии административного управления») и др. [2]. Частичную открытость государственной деятельности реализует и российское законодательство, которое, тем не менее, носит фрагментарный характер, вследствие чего не обеспечивает эффективного противодействия развитию форм управления общественной реакцией на ту или иную властно-правовую активность, результаты государственной деятельности.

В частности, информацию об управленческих актах в зависимости от ее характера следует разделить на три категории:

- 1) открытая для граждан, иностранцев и лиц без гражданства;
- 2) адресованная институтам гражданского общества (общественным организациям, профсоюзам, церковным концессиям и иным институтам гражданского общества);
- 3) закрытая информация, предоставляемая специальным субъектам (например, президенту, правительству, парламенту, прокуратуре, суду и т.п.).

Целесообразным представляется деление обязанности соответствующих государственных органов информировать население в зависимости от наличия активного и пассивного спроса на информацию.

Так, если информация не затрагивает права и свободы граждан, юридических лиц, общественных объединений, публичных и государственных интересов, то обязанность ее предоставления должна возникать только в случае конкретного запроса, в иной ситуации должностное лицо или лица обязаны по своей инициативе информировать надлежащих субъектов. Еще одним важным аспектом прозрачности является ее предел, очерченный границами государственной, коммерческой и личной тайны.

Очевидно и то, что принятие закона о транспарентности государственного управления должно учитывать исключение в отношении таких государственных органов, как ФСБ, СВР, и других схожих структур значительно ограничивать

общую прозрачность Министерства обороны, но в то же время устанавливать их открытость в отношении специальных субъектов (например, Государственной думы, реализующей институт парламентского контроля).

2. *Развитие системы государственного контроля и правового мониторинга.* Достаточно много научной и практической литературы просвещает систему государственного контроля [10]. Тем не менее, все эти исследования и их практическое внедрение в существующую систему государственной власти не дают сколь-нибудь ощутимого результата. Объясняется данный факт тем обстоятельством, что, как правило, предлагаемые технологии государственного контроля за управленческой деятельностью должностных лиц наталкиваются на человеческий фактор, круговую поруку и теневые соглашения между контролирующим органом и органами, ему подконтрольными, сводящими на нет предлагаемые методы.

Поэтому очевидно, что государственный контроль над деятельностью административной и политической бюрократии должен быть реализован на глубоко профессиональном и организационно обособленном уровне. Именно с этой целью целесообразно поддержать идею учреждения контрольной ветви государственной власти, формирование которой происходит сегодня в ряде развитых западных стран [5]. В целом же учреждение независимой контрольной ветви государственной власти является обязательным условием успешного противодействия различным негативным процессам во властно-правовых отношениях общества и государства.

3. *Обеспечение идеологического ориентирования властно-правовых отношений в обществе.* Как уже отмечалось ранее, одним из факторов развития политического манипулирования стал духовно-идеологический вакуум. На фоне отсутствия политических рамок и нравственно-духовных границ рационалистические начала российской бюрократии вопреки идее М. Вебера (о разумной рационалистической бюрократии, стремящейся к соблюдению публичного и государственного интересов) трансформировались в эгоцентрически-рационалистическое сообщество.

В этой связи вполне закономерным представляется, что дезориентированная государственная бюрократия, не имея объединяющей идеи, стала локализовываться, образуя отдельные кланы, вырабатывающие свои правила поведения, внутреннюю корпоративную мораль общества. Однако следует констатировать, что подобная самоорганизация бюрократического сообщества является вынужденной, а не целевой. Так, в качестве социально-правовых мер аксиологического ориентирования бюрократии и общества следует рассматривать тесное взаимодействие ведущих религиозных конфессий и государственной власти, введение духовного элемента просвещения в общую систему образования. Не менее значимым является и идеологическое управление государственным аппаратом, предполагающее концептуальное построение руководящих объединяющих идей, целей и поддержание их выполнения последовательной высшей публичной политикой.

4. *Нестабильность государственных структур* вызывает значительные негативные явления в области государственного управления [3], порождая проблему дублирования публичной деятельности. В связи с этим следует подчеркнуть,

что значительным условием эффективности государственного аппарата является его структурная упорядоченность.

Опыт большинства зарубежных стран и российской истории наглядно демонстрирует, что именно в условиях переходного периода, когда старая система государственного управления начинает подвергаться системным трансформациям, происходит хаотизация ее внутренних взаимосвязей [7]. Такая системная разобщенность государственного аппарата приводит к возникновению (в целом, стабилизирующего) эффекта симуляции политических коммуникаций, компенсируя тем самым властные разрывы институциональной ткани государственного управления.

5. *Достаточно важным средством, ограничивающим поле политического манипулирования, выступает принцип оптимальной минимизации государственного давления (механизма принуждения) на общество.* Так, многие авторы научных статей, посвященных проблемам бюрократического усмотрения, объема властного регулирования и контроля, отмечают прямую зависимость между количественными и содержательными показателями полномочий государственных служащих и распространенностью теневых манипулятивных практик. Как в этой связи справедливо замечает А. Быстрова, «сохранение множества бюрократических барьеров выступает способом сохранения всеобщей зависимости от чиновников» [4].

6. *Формы альтернативного оказания публичных услуг.* Некачественное оказание публичных услуг официальными государственными (властными) структурами служит одной из доминирующих причин манипулятивного управления политической активностью населения. Однако подобная проблема является далеко не специфически-национальной и существует даже в самых экономически развитых странах мира. В этом смысле зарубежный опыт противодействия неэффективной деятельности государственных структур достаточно ценен для российской модернизации публичного управления. Так, одним из подобных средств выступает технология альтернативного оказания публичных услуг, суть которой заключается в том, что наряду с действующими государственными структурами, предоставляющими определенные виды публичных услуг, открываются и частные учреждения. К примеру, в США в начале 90-х годов стала реализовываться идея трансплантации в работу бюрократии некоторых элементов бизнеса, в частности, борьба за клиента [23]. Следствием такой политики стало внедрение ускоренных услуг за дополнительную плату в паспортном управлении США. В Японии в результате реорганизации центральных министерств и управлений были созданы порядка восьми с половиной тысяч «независимых административных корпораций», осуществляющих публичные функции на возмездной, рыночной основе [24].

Несколько иной подход в рамках той же технологии реализуется в Великобритании, где местные администрации обязаны проводить открытые тендеры при заключении контрактов на предоставление ключевых государственных услуг, при этом государственное ведомство участвует в тендере на правах одного из претендентов. В Австралии и Новой Зеландии также приветствуется участие частных фирм в конкурсах на получение подрядов в сфере государственных услуг.

Как свидетельствует зарубежная практика, подобная технология позволяет достаточно эффективно сдерживать теневые транзакции, поскольку создает для

потребителя публичных услуг альтернативный выбор. Таким образом, существование частных компаний, наделенных правом предоставления ряда публичных услуг, вынуждает государственные органы, предоставляющие аналогичные услуги, действовать более оперативно и качественно. В свою очередь, альтернативность мешает должностным лицам создавать режим наибольшего благоприятствования для граждан, использующих легальные способы разрешения своих проблем, тем самым, противодействуя теневому сектору государственного управления.

Конечно, дублирование части публичных функций частными фирмами довольно сложная и далеко не однозначная проблема. Как правило, далеко не все публичные услуги могут быть подвергнуты альтернативному дублированию в силу их исключительной публичности.

*7. Очевидно, что правовое регулирование может выступать не только фактором, сдерживающим манипулятивные отношения, но и являться условием распространения манипулятивных практик через механизм государственной власти и управления. Источником такой опасности выступает как цивилизованное или нецивилизованное лоббирование, так и «техническая порочность» законодательства.*

- 
1. Алякринский, О.А. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер с англ. – М., 2003.
  2. Анисимцев, Н.В. Япония: обеспечение прозрачности («транспарентности») административно-государственного управления // Государство и право. 2003. – №6. – С. 58.
  3. Буравлев, Ю.М. Проблемы реформирования и управления государственной службой в России / Ю.М. Буравлев // Государство и право. – 2003. – №7. – С. 10–18.
  4. Быстрова, А. Возможности и пределы антикоррупционных реформ в России / А. Быстрова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.narcom.ru/ideas/socio/137.html>.
  5. Денисов, С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции / С.А. Денисов // Государство и право. – 2002. – №3. – С. 9–16.
  6. Открытое государство: политико-правовое видение // Государство и право. – 2003. – №5. – С. 60–68.
  7. Пашин, В.П. Кадровая политика властных структур: история и современность / В.П. Пашин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – №4. – С. 11–14.
  8. Пугачев, В.П. Управление свободой / В.П. Пугачев. – М., 2005.
  9. Слатинов, В. Законодательное регулирование государственной службы / В. Слатинов // Pro et Contra. – 2000. – Т. 5, №1. – С. 126.
  10. Тарасов, А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние / А.М. Тарасов // Журнал российского права. – 2002. – №1. – С. 26–36.



11. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. №Пр-1895.
12. О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: федер. закон от 13.01.1995 №7-ФЗ. – М., 1996.
13. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем: федер. закон от 7 августа 2001 г. // Рос. газ. – 2001. – 9 августа.
14. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ (ред. от 11.11.2003 г.). – М., 2003.
15. О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25.07.02 г. №114-ФЗ // Рос. газ. – 2002. – 30 июля. – С. 6.
16. Об основах государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1995 г. №119-ФЗ (ред. от 27.05.2003 г.). – М., 2003.
17. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ (ред. от 29 декабря 2004 г.). – М., 2004.
18. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (ред. от 30 декабря 2004 г.). – М., 2004.
19. Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ. – М., 2005.
20. Об информации, информатизации и защите информации: федер. закон от 20.02.1995 №24-ФЗ (в ред. от 10.01.2003). – М., 2005.
21. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27.06.2006 №149-ФЗ; – М.: ИНФРА-М, 2006. – Вып. 38(364).
22. О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон (с изм. и доп. от 27 июля 2006 г.) №114-ФЗ от 25 июля 2002 г.
23. Albert Gore Comission Report. – N.Y. – L., 1993.