



Russian-European Centre for Economic Policy (RECEP)

Российско-Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЭП)

Эффективное государство

М.А.Энтин

2005 Moscow | Москва 2005



This project
is funded by the EU

Этот проект
финансируется ЕС



Tel (7-095) 926-0411
Fax (7-095) 926-0299
E-mail info@recep.ru
Web www.recep.ru
Russia 107996 Moscow, K-31, GSP-6
Kuznetsky most str., 21/5, entr.1



This project is implemented by the
Bureau of economic management
and legal studies
Этот проект реализует Бюро
экономического менеджмента и
правовых исследований

Эффективное государство

За последние годы Россия претерпела ряд последовательных трансформаций. Это совершенно другая страна по сравнению с тем, что было ещё несколько лет тому назад. Что-то из задуманного при осуществлении реформ удалось сделать, что-то нет. Часть получилась лучше, часть хуже. Но подходить к оценке ситуации в стране и перспективам её развития со старыми мерками уже нельзя.

Изменились приоритеты. Они сейчас другие. Появились принципиально новые потребности. И задачи, которые стоят перед страной, и проблемы, которые предстоит решать, видятся совсем иначе. Может быть, самая сложная из них – формирование эффективного государства.

Потребность в формировании эффективного государства ощущается очень остро. Оно воспринимается как безусловный императив и российским руководством, и правящей элитой, и населением. Отсюда и эксперименты с вертикалью власти, новые подходы к выстраиванию отношений между властью и капиталом, административная и бюджетная реформы, мощная поддержка, оказывавшаяся до последнего времени электоратом курсу на возвращение государству командных высот в экономике.

Откликаясь на эту потребность, Российский европейский центр экономической политики (РЕЦЭП) приступает к подготовке серии публикаций, посвященных различным аспектам создания, развития и функционирования эффективного государства. В частности в помещённой в настоящем издании статье известного голландского ученого Выбе Дума анализируется такое его слабое, без которого современное государство немисливо и невозможно, как надлежащий законодательный процесс.

Необходимость создания эффективного государства в Российской Федерации

Описывая современную действительность, приукрашивая её или подвергая уничижительной критике, исследователи зачастую упускают из виду динамику событий, забывают о том, по какой траектории шло развитие современной России на протяжении последних двух десятилетий.

К середине 80-х годов прошлого века отставание Советского Союза от основных противников по холодной войне в производительности труда, техническом перевооружении экономики, благосостоянии населения стало стремительно нарастать. СССР перенапряг силы в гонке вооружений. Государственный аппарат одряхлел. Все новшества политического, социального, управленческого характера, затрагивающие сложившийся жизненный уклад, отвергались. Государство-партия закостенели в годах накапливавшихся пороках тоталитарного общества. А ведь они фактически перечеркивали будущее, блокировали развитие, дальше и дальше сталкивали страну в пучину системного кризиса власти и общества. Вспомним, во что выродилась к тому времени социалистическая идея.

Господство имперских амбиций над интересами конкретного человека. Утрата стимулов к труду. Единомыслие и единоначалие. Телефонное право. Законодатель, послушно штампуемый спускаемые ему сверху проекты. Правительство, функции которого сводились к хозяйственной деятельности. Суд, слепо отстаивающий главенство интересов государства. Человек, превращённый в винтик партийно-государственного механизма. Личность, порабощенная системой. Затратная экономика. Нерациональное размещение производительных сил. Гигантомания. Разделение народно-хозяйственного комплекса на две неравные доли: ВПК, который получал всё лучшее и мог себе позволить чуть ли не всё, и гражданские отрасли, влачащие жалкое существование. Закрытость внешнему миру. Секретность. Обман и самообман. Подмена конкретных дел рапортами о делах и свершениях. Усиливающийся разрыв между тем, что провозглашалось на словах и осуществлялось на практике, между идеологическими установками и тем, во что люди

верили в действительности, между ставившимися целями и реальными нуждами людей и страны в целом.

Косметический ремонт такого политического режима оказался невозможен. Политическое маневрирование времён горбачёвской перестройки завершилось ликвидацией тоталитарного государства. В стране возникли условия для воцарения подавлявшихся ранее базовых либеральных ценностей. Утверждаются свобода слова и информации. Создаются свободные СМИ, независимые от государственного вмешательства в свою редакционную политику. Человек получает реальную возможность пользоваться личными свободами. Дома, в политической жизни, при выборе области приложения своих усилий. Политическая жизнь определяется выбором населения. Плюрализм мнений и плюрализм партий становятся неотъемлемыми чертами повседневного существования. Сама политическая кухня приобретает невиданную доселе транспарентность. В Конституции страны закрепляется свод прав человека. Для их последовательной защиты формируется мощная независимая судебная система. Утверждается право частной собственности. Наиболее популярными и уважаемыми становятся профессии предпринимателя и менеджера. Стремительно развиваются рыночные отношения. Проводятся разгосударствление народнохозяйственного комплекса и массовая приватизация предприятий и иной государственной собственности. Появляются биржи, банки, иные институты рыночной экономики. Стремительно меняется законодательство. Административно-хозяйственные методы регулирования экономикой во многом заменяются гражданско-правовыми. Гораздо большую самостоятельность получают регионы. Рушатся преграды, мешавшие людям общаться с внешним миром. Россия становится частью мировой экономики.

Однако в ходе стихийных изменений и при проведении целенаправленных преобразований разумный баланс между дирижизмом и саморегулированием найти не удаётся. Механизмы саморегуляции либо не запускаются, либо приобретают чрезвычайно уродливые формы, присущие дикому капитализму. Многое из того позитивного, чего удалось добиться советской власти, оказывается безвозвратно утерянным. Возникает чудовищный разрыв между богатыми и бедными. Происходит тотальное обнищание населения. Значительная часть его опускается ниже уровня бедности. Осуществляется демонтаж социально-экономических завоеваний трудящихся. Системы бесплатного образования, здравоохранения, социального и пенсионного обеспечения подвергаются разрушительной атаке рыночной стихии. Производство падает. Налаженные хозяйственные связи рвутся. Заводы и фабрики останавливаются. Ведущие отрасли производства (машиностроение, авиапромышленность, автопром и др.) входят в полосу стагнации. Миллионы людей вышвыриваются на улицы. Массовая безработица порождает армию обездоленных и социально отвергнутых. Утрата нравственных ориентиров, веры в завтрашний день усугубляются страхом за свою безопасность, безопасность и здоровье своих детей. Пышным цветом расцветают организованная преступность, наркомания, проституция. Коррупция пронизывает все поры общества и государства. Она идёт бок о бок с криминализацией бизнеса и правоохранительных структур. Строительство подлинно демократических институтов подменяется потемкинским фасадом имитационной демократии. В отдельных регионах формируются автократические режимы. Страна в ряде отношений распадается на удельные княжества.

Многие из перечисленных негативных тенденций объясняются тем, что государства стало слишком мало. Оно неоправданно сбросило с себя ответственность за управление важнейшими процессами, протекающими в обществе. Оно самоустранилось, отказалось от выполнения некоторых базовых политических, управленческих, социально-экономических функций.

Поэтому рано или поздно должен был встать вопрос о возвращении государства в экономику, исправлении допущенных ошибок и несправедливостей, нахождении надлежащего баланса между государственным вмешательством в экономику и

самостоятельностью хозяйственных субъектов, защите внутреннего производителя от экспансии иностранного капитала, модернизации государства в целом. Должен был встать вопрос о методичном поэтапном формировании в стране эффективного государства.

В настоящее время, подавляющее большинство населения и ведущие политические силы России высказываются в поддержку не либерального или демократического, а в пользу эффективного государства. Причём под эффективным государством понимается вполне конкретный набор требований к его организации и функционированию, объёму и качеству предоставляемых им услуг, степени вовлечённости в экономику.

Основные параметры эффективного государства

Прежде всего, от государства ждут последовательной, рассчитанной на долгосрочную перспективу реализации некоторого проекта общества, которая бы привела к возрождению и объединению страны, утверждению за ней статуса великой державы. Такой проект обязательно должен быть представлен. Необходимо, чтобы он учитывал как национальную специфику и историю страны, так и общие тенденции глобального развития.

В прошлом Россия перепробовала самые разные модели развития и государственного устройства. Каждая из них наложила свой, не самый положительный отпечаток на психологию и ценностные установки нации. Православно-имперская модель Царской России после февральской и октябрьской революций 1917 г. уступила место совестко-социалистической, а в ельцинский период – либерально-демократической. Все они были отвергнуты и дискредитированы.

К XXI веку Россия подошла без перспективного проекта общества, которое в ней формируется. Нет его и сейчас. В этих условиях усилия по укреплению государственной власти внутри страны и проведению активной внешней политики, усилению присутствия в международных делах приобретают в значительной степени тактический, конъюнктурный характер. Их направленность и внутреннее содержание не всегда понятны и предсказуемы. Постановка перед страной такой цели, как удвоение ВВП, не может заполнить образовавшийся вакуум. В отсутствие общего объединяющего стержня меры, предпринимаемые властью, зачастую повисают в воздухе. Им не хватает целостности и согласованности. Горизонт их действия ограничивается уже следующими парламентскими и президентскими выборами.

Не снимает проблему фактически принятые сейчас на вооружение российским истеблишментом представления о самодостаточности России, её развитии как самостоятельного центра силы на международной арене. Не очевидно, что стране, всё еще не преодолевшей последствия системного кризиса, такой курс может принести особые дивиденды. Не учитывает он и то, что для его осуществления Россия будет нуждаться в мобилизации людских и экономических ресурсов. Сейчас они весьма ограничены. Да и преимущества возвращения к мобилизационному типу экономики для страны выглядят отнюдь не убедительно.

Отсутствие внятного проекта общества бьёт по национальным интересам России. Оно обуславливает неудачи страны на международной арене. Приоритетом её внешней политики провозглашены СНГ и ближнее зарубежье. Однако СНГ остаётся аморфным образованием. Интеграционные процессы, подталкиваемые Россией, идут на пространстве СНГ крайне медленно. Эволюцию отношений с Украиной, Белоруссией, Молдавией и государствами Закавказья вряд ли можно охарактеризовать как однозначно позитивную. Главная причина – российский проект общества не может быть притягательным для соседей, потому что его просто нет, он отсутствует. Прагматические интересы и экономические связи не могут его заменить.

Неясность и неоднозначность перспектив и типа развития вынуждают Россию топтаться на месте. Зачастую они приводят и к попятному движению.

Определяться с проектом общества, на построение которого будут ориентироваться властные структуры и население, проект, достаточно притягательный, приемлемый и реалистичный, необходимо. Стране давно нужна не столько объединяющая национальная идея, сколько элементарная определённая. Важно скорее заполнить сохраняющийся идейный и концептуальный вакуум. Определённость откроет путь к подлинной консолидации страны, к политической и социальной стабильности. Она задаст стратегические цели, подскажет инструментарий их достижения.

В результате будут заложены основы эффективного государства. Без консенсуса по поводу проекта общества оно невозможно. Обретение проекта дает государству неоспоримую легитимность, лояльность своих собственных граждан, доверие со стороны всех основных групп населения, уважение внешних партнёров, подчинение отдельных властных структур и корпоративных интересов объединяющей идее. Легитимная власть, власть-лидер, власть, пользующаяся доверием и уважением, получает возможность целеустремленно и целенаправленно реализовывать и другие задачи эффективного государства.

Важнейшая из них связана с установлением общих правил игры. Эффективным государство может называться только тогда, когда оно само строго и последовательно придерживается установленных им самим правил и в состоянии обеспечить, чтобы этим правилам неукоснительно следовали и все остальные игроки – регионы, местные власти, бизнес сообщество, отдельные корпорации, субэлитарные образования, политические и иные неправительственные объединения, группы интересов и частные лица.

Взаимосвязанный, непротиворечивый, системный характер правилам игры придаёт чёткое определение государством высших приоритетов, принципов и ценностей, которым подчиняется и текущее законодательство, и складывающаяся практика. Они непосредственно вытекают из выбранного проекта общества.

Один из таких принципов – подчинение власти закону и ограничение власти законом. Отказ от следования этому принципу делает цель формирования эффективного государства иллюзорной. Он не усиливает, а ослабляет государство. Общий стандарт размывается. Управляемость и государственным аппаратом, и обществом падает. Во главе угла деятельности государства оказывается не общий, а частный интерес. Эффективное государство подменяется государством с чертами авторитаризма, тоталитаризма и т.д., а на деле слабым государством.

Но господство закона, сила права, а не право силы вовсе не подразумевают, что государство, а, соответственно, олицетворяемая им общественная польза, и корпоративные или частные интересы ставятся на одну доску. Совсем нет. Когда речь идёт о благе страны, государство вправе и должно ограничивать свободы, противопоставлять себя частному интересу, принимать самые жёсткие меры. На то оно и является публичной властью и действует в интересах всего общества в целом. Но предпринимать ограничительные, жесткие или репрессивные меры государство может только в рамках закона, во имя закона и только законными способами. При этом оно должно следовать некоторому набору элементарных требований. В их числе обязательно фигурируют пропорциональность, запрет обратной силой закона, недопустимость повторного судебного преследования за одно и то же правонарушение. Когда законность становится нормой существования всех государственных структур, носителей публичной власти и её представителей, государство оказывается в состоянии утвердить законность и как норму жизни всего общества в целом.

Эффективное государство, подчиняя все свои действия законности и требуя её от других, заботится, прежде всего, о своих гражданах. Оно ограждает их от произвола и насилия и предоставляет им равные возможности. Защита прав человека из лозунга и декларации превращается в императив работы чиновничества всех уровней. Ведь граждане страны являются и электоратом, и налогоплательщиками. От их доверия, поддержки, активности и участия зависят и реализация задуманного проекта общества, и

нормальное функционирование государства. Будущее страны создаёт не государство, а люди его населяющие. Превалирование государства над нуждами отдельного человека может лишь вновь привести к отчуждению личности. Этому должен препятствовать строгий неподкупный суд, гарантированный доступ к правосудию и справедливое судебное разбирательство. Обвинительный уклон, продажные судьи, трибунал как придаток прокуратуры обескровливают нацию. Они разлагают правопорядок, лишают страну и без того ограниченных ресурсов.

Другой обязательный принцип – разделение властей. В каждой стране устанавливаются свои сдержки и противовесы. Единообразия в этом отношении нет и быть не может. Но баланс должен существовать. В краткосрочной перспективе объединение функций и полномочий в одних руках иногда даёт позитивный эффект. Оно может способствовать выходу страны из кризиса. Концентрация и централизации власти, как показала практика, при определенных условиях срабатывают на этапе индустриализации, при выходе из переходного периода. Но перспективу построения современного государства и общества они только отдалают.

Разделение властей означает, что общие правила игры устанавливают выборные органы власти. Они же осуществляют контроль за деятельностью исполнительных структур. Исполнительная власть на то и исполнительная, чтобы проводить законы в жизнь и следить за тем, чтобы все играли по одним и тем же правилам. Но разделение властей намного богаче по своему содержанию, нежели простая специализация по роду деятельности и распределение функций. Оно обеспечивает состязательный политический процесс, публичность политики, представительство различных интересов общества. В случае майоризации выборных органов и их подчинения бюрократии утрачивается легитимность власти и её представительный характер. Резко возрастает цена допусаемых политических ошибок. Затрудняется корректировка политического курса. Вся политическая система страны оказывается менее гибкой и устойчивой.

Обязанности эффективного государства по регулированию экономики и предоставлению услуг

Формированию эффективного государства и его функционированию в оптимальном ключе способствует и разумный баланс между политической и экономической властью. Его нарушение в пользу политической власти подрывает действие рыночных сил, снижает возможности самонастройки и саморегуляции общества, ослабляют стимулы к труду. Не менее деструктивные последствия вызывает утрата государством экономических рычагов влияния на жизнь общества. Она чревата приватизацией политической власти, подчинением государства частным, групповым, клановым интересам. С одной стороны, усиливается угроза всевластия олигархических кругов. Они диктуют государству и обществу, что и как делать, а не наоборот. Государству все труднее становится противостоять возникновению олигополии в различных секторах экономики. А от монополии и олигополии всего один шаг к злоупотреблению доминирующим положением, подавлению здоровой конкуренции и стагнации. С другой стороны, государство лишается возможностей, столь необходимых ему для осмысленного управления обществом, заботы о своих гражданах, перераспределения ресурсов, поддержки национального товаропроизводителя, предоставления качественных и конкурентоспособных государственных услуг.

Баланс между политической и экономической властью – это и вопрос о степени вовлеченности государства в экономическую жизнь общества, разумном соотношении между регулированием экономики и прямым хозяйствованием, выборе форм и методов государственного регулирования экономикой. В области экономики государство устанавливает определенные правила игры точно также как и в любых иных сферах человеческой деятельности. Оно определяет режим беспрепятственного пользования частной собственностью и обременения, то, как и каким образом осуществляется доступ к

факторам производства, кредитам, субсидиям и заказам, порядок производства, транспортировки и реализации продукции и предоставления услуг, лицензирования, налогообложения, контроля за экспортно-импортными операциями и многое другое. В нормально функционирующей экономике чисто регулятивных способов воздействия на экономическую среду оказывается вполне достаточно. Эффективное государство справляется со своими функциями и проводит ту или иную экономическую стратегию преимущественно гражданско-правовыми методами.

В условиях кризисного развития, переходной экономики, неустоявшихся рынков, относительной слабости национальных производителей товаров и услуг, переживаемых Россией, ставка на преимущественное использование диспозитивных методов себя не оправдывает. Необходимо также прямое вмешательство государства в экономику в целях формирования инфраструктуры рынка, широкое использование административно-правовых методов. Но всё равно пропорциональное, дозированное и сугубо временное. Очень много на данном этапе развития национальной экономики зависит от того, как обеспечивается перераспределение доходов, перелив капитала из сегментов экономики с высокой нормой прибыли в те из них, где она значительно ниже, но которые способны обеспечить устойчивость развития, национальную безопасность и независимость, модернизацию производства, ускоренный научно-технический прогресс. Особенно важны продуманная промышленная политика, осуществление специализированных программ содействия национальному бизнесу, поддержка малого и среднего предпринимательства, стимулирование венчурных и рискованных компаний, создание технопарков, предоставление государственных гарантий. Столь же необходимо активное вмешательство государства в экономическую жизнь в целях содействия добросовестной конкуренции и защиты потребителей, предотвращения скачков цен и тарифов. Иначе говоря, уход государства из экономики не может и не должен означать отказ ни от системного регулирования экономики, ни от административного вмешательства в её функционирование, когда это экономически оправдано и соответствует легитимным целям.

Но легитимное вмешательство не равнозначно прямому хозяйствованию. Государственная монополия ничуть не лучше, нежели частная. Предоставление государственным компаниям льгот и привилегий сопровождается, как правило, массой негативных последствий, тяжело отражающихся и на действии рыночных сил, и на конкуренции, и на сбалансированности экономики. Даже при осуществлении курса на возвращение государству стратегических высот в экономике, который в принципе должен был бы вписываться в избранный проект общества, использование чистого администрирования или таких форм, как национализация, деприватизация, огосударствление и т.п. не всегда является оптимальным.

Как было показано выше, у эффективного государства достаточно других средств воздействия на хозяйствующих субъектов, стимулирующих выгодный или предпочтительный государству тип поведения. Подмена общего регулирования индивидуальными мерами оправдано лишь в исключительных ситуациях. Речь идёт об исключении из правила, но ни в коем случае не о произвольном изменении правил игры или их применении.

Видовое отличие эффективного государства состоит в способности обеспечить правовую определённость. Государство гарантирует всем игрокам, что правила игры не могут применяться выборочно, что они будут стабильными, их изменение с учётом меняющихся нужд и потребностей общественного и экономического развития будет проходить плавно и последовательно, чтобы к нему успевали приспособляться. Вынуждаемые конъюнктурой резкие перемены будут амортизироваться переходными правовыми режимами и периодами, наносимый ущерб и упущенная выгода – компенсироваться.

Общая направленность эволюции при наличии эффективного государства задана на многие годы или даже десятилетия вперёд. И простые люди, и бизнес чётко знают, на

какую перспективу им ориентироваться. Они имеют возможность строить и личные, и корпоративные планы, далеко заглядывая в будущее. Имеются все предпосылки для стратегического планирования. Инвестировать и в производство, и в человеческий капитал можно исходя не только из сиюминутных, но и перспективных потребностей. Есть возможность задумывать и осуществлять долгосрочные проекты, позволяющие вернуть вложенные средства и рассчитывать на чистую прибыль лишь по прошествии длительного времени.

Вместе с тем, в том, что касается долгосрочных проектов с низкой рентабельностью, инвестиций в инфраструктуру, человеческий капитал, науку, образование, социальные программы и т.д., эффективное государство, вовлекая частный капитал и в эти сферы деятельности, главным образом, всё же берёт инициативу на себя. Это связано с теми обязанностями, которые оно несёт перед обществом и по отношению к обществу и его членам.

Эффективное государство обслуживает граждан, а не становится над ними. Оно предоставляет им полный и качественный набор публичных услуг.

Важнейшая из них состоит в обеспечении безопасности и личной неприкосновенности. Государство наделяется мощным правоохранительным и правоприменительным аппаратом для того, чтобы защитить личность и бизнес от криминала, от проникновения последнего во власть. Все остальные функции для правоохранительных органов должны быть дополнительными и вторичными. Первейшая из них - гарантировать нормальную, честную, мирную жизнь, возможность спокойно вести дела, не опасаясь ни за свою жизнь, ни за свой бизнес, не подвергаясь ни шантажу, ни вымогательствам, ни преследованиям.

Эффективное государство гарантирует людям не только безопасную, но и достойную жизнь. В этих целях оно препятствует концентрации национального богатства в одних руках, следит за гибким перераспределением доходов, стимулирует производство и конкурентоспособность национальной экономики, поддерживает некоммерческий сектор, осуществляет социальные программы, заботится о сокращении безработицы, берёт на себя переподготовку кадров, помогает социально обездоленным и уязвимым слоям населения. Проблему социального и пенсионного обеспечения оно решает так, чтобы равномерно распределять нагрузку на общество, трудящихся и предпринимателей, не возлагая её лишь на самих заинтересованных лиц или будущие поколения.

К непосредственным обязанностям государства относится также обеспечение высокого качества жизни. При этом не важно, само ли оно занимается снабжением водой, электричеством, газом, теплом, всеми другими видами коммунальных услуг, медицинским обслуживанием, поддержанием в порядке жилого фонда, дорог, среды обитания, осуществлением мелких и крупных инфраструктурных проектов и т.д., или перепоручает это специализированным агентствам или частному капиталу. Главное, чтобы городское и поселковое хозяйство и весь народнохозяйственный комплекс функционировали как часы, без сбоя и потрясений.

Следя за удовлетворением текущих потребностей, бесперебойным функционированием национальной экономики и социальной сферы и высоким качеством жизни, государство одновременно обязано заботиться о завтрашнем дне страны. В соответствии с задуманным проектом общества оно устанавливает среднесрочные и долгосрочные приоритеты, осуществляет индикативное планирование и программирование, финансирует инновационную деятельность, науку и образование, поддерживает некоммерческие организации, институты гражданского общества, реализует социально значимые программы.

Внутренняя организация эффективного государства

Для того чтобы быть эффективным во вне, в полном объеме справляться с возложенными на него обязанностями по регулированию экономикой и управлению

обществом и его обслуживанию, государство должно быть эффективным и в плане внутренней организации и функционирования. Для этого нужно, чтобы оно было рационально устроено, отменно справлялось с регулятивными функциями, обладало высоко профессиональным корпусом государственных служащих.

Выше уже говорилось о таких неотъемлемых слагаемых организации эффективного государства, как разделение властей, система сдержек и противовесов и некоторых других. Кроме этого, следует отметить, что современное государство всё в большей степени выстраивается в соответствии с принципами субсидиарности, пропорциональности и экономии ресурсов. Эти принципы требуют, чтобы решения принимались на возможно более низком уровне управления, для отправления государственных функций использовалось ровно столько времени и ресурсов, сколько нужно, ни больше и ни меньше, а себестоимость оказываемых услуг того же качества постоянно снижалась. Лозунгом дня современного государства становится максимальная приближенность структур управления к населению и его потребностям, вовлеченность граждан в процесс подготовки и принятия социально значимых решений, информационная открытость и транспарентность.

Определяющим для внутренней эффективности государства является отработанность законотворческого процесса и качество законодательства. В помещённой рядом статье Выбе Думы хорошо показана ценность и значимость отлаженных связей между законодателем, исполнительной властью, экспертным сообществом, предпринимательскими кругами и представителями иных групповых интересов. В ней справедливо акцентируется внимание на системности законодательства, его логичности и непротиворечивости, необходимости в составлении простых законов, понятных среднему человеку и поддающихся исполнению. Крайне важно также, чтобы разработка законов разбивалась на несколько последовательных этапов и обязательно включала такие стадии, как согласование его концепции, проведение консультаций с экспертным сообществом и заинтересованными кругами и организациями, проверка на соответствие взятым на себя страной международным обязательствам. Законотворческий процесс не должен ограничиваться принятием лишь данного нормативного акта. Он должен сопровождаться гармонизацией всего массива законодательства, регулирующего данную группу общественных отношений, и его корректировкой с учётом первого опыта имплементации нового нормативного акта.

Становым хребтом эффективного государства является гражданская служба. Требования, предъявляемые к ней, очень высоки и разнообразны. Это вполне естественно, поскольку население всё чаще ассоциирует современное государство именно с бюрократией. Эти требования подробно систематизированы в документах, регламентирующих проводимую в настоящее время в Россию административную реформу. Им посвящено отдельное исследование, также помещённое в настоящее издание.

Ведущий эксперт РЕЦЭП по отношениям
между Россией и Европейским Союзом,
профессор МГИМО (У) МИД России,
директор Института европейского
права МГИМО (У) МИД России
М.Л.ЭНТИН