РЕФЕРАТ

**Политическая власть и механизмы ее осуществления**

**1. Сущность и содержание власти**

Власть — одно из центральных понятий политологии. Власть необходима для устойчивого существования любой общественной организации, в ней скрещиваются наиболее важные общественные интересы. Вся история человечества пронизана борьбой за власть, именно эта борьба определяет наиболее драматические повороты и замысловатые интриги в жизни государств.

Исторически понятие «власть» связано с административным управлением древнегреческих городов-государств — полисов. На территории полисов возникла необходимость регулирования взаимоотношений граждан, а также реализации их общих интересов в данном государстве. Отсюда и возникла власть как определенная насильственная деятельность, выражающая интересы и волю тех или иных субъектов и оказывающая регулирующее воздействие на поведение людей («кратия» — составляющая терминов, обозначающих различные виды власти, происходит от древнегреч. kratos — сила, господство, власть). Искусство управления гражданами (политами), регулирование их поведения с помощью права, насилия, авторитета, общественного мнения стало обозначаться понятием «политика». Исторически и логически между понятиями «власть» и «политика» возникла смысловая связь, закрепившаяся в формуле «политическая власть».

Существуют различные трактовки понятия «власть». Рассмотрим кратко основные.

*Реляционистские* (от англ. relation — отношение) *концепции власти* характеризуют власть как отношение между двумя партнерами, агентами, при котором один из них оказывает определяющее влияние на второго. Можно выделить три разновидности реляционной интерпретации власти: теории «сопротивления», «обмена ресурсами» и «раздела зон влияния».

В теориях «сопротивления» (Д. Картрайт, Дж. Френч, Б. Рейвен и др.) исследуются такие властные отношения, в которых субъект власти подавляет сопротивление объекта. Соответственно разрабатываются классификации различных степеней и форм сопротивления.

В теориях «обмена ресурсами» (П. Блау, Д. Хиксон, К. Хайнингс и др.) на первый план выдвигаются ситуации, когда имеет место неравное распределение ресурсов между участниками социального отношения и вследствие этого возникает острая потребность в них со стороны тех, кто их лишен. В этом случае индивидуумы, располагающие «дефицитными ресурсами», могут трансформировать их излишки во власть, уступая часть ресурсов тем, кто их лишен, в обмен на желаемое поведение.

Теории «раздела зон влияния» (Д. Ронг) предлагают при оценке природы существующих отношений власти не принимать во внимание каждое действие в отдельности, а рассматривать их совокупность, выделяя при этом момент изменяемости ролей участников взаимодействий. Если в одной ситуации властью обладает один индивидуум по отношению к другому, то с трансформацией сферы влияния позиции участников меняются.

*Бихевиористские концепции власти.* Так же как и в реляционистских концепциях власти, бихевиористский подход исходит из ее трактовки как отношения между людьми, при котором одни властвуют, а другие подчиняются и выполняют решения первых. Но при этом особенность бихевиористского подхода заключается в акцентировании внимания на мотивах поведения людей в борьбе за власть. Стремление к власти объявляется доминирующей чертой человеческой психики и сознания, а следовательно, определяющей формой политической активности человека. Власть — исходный пункт и конечная цель политического действия.

Одну из типичных бихевиористских трактовок власти предлагает Г. Лассуэл. Он считает, что первоначальные импульсы для возникновения власти дают присущее индивидуумам стремление (воля) к власти и обладание «политической энергией». Человек видит во власти средство улучшения жизни: приобретение богатства, престижа, свободы, безопасности и т. п. В то же время власть — это и самоцель, позволяющая наслаждаться ее обладанием. Политическая власть складывается из столкновения многообразных воль к власти как баланс, равновесие политических сил.

Для бихевиористов характерно также рассмотрение политических отношений как рынка власти. Правила рыночной торговли: учет спроса и предложения, стремление к выгоде, выравнивание цен и конкуренция продавцов и покупателей — они и только они выступают регуляторами, автоматически (без внешнего принуждения) обеспечивающими функционирование политической системы общества. Политические субъекты активно действуют на рынке власти, пытаясь выгодно использовать имеющиеся у них ресурсы (от природной воли к власти до накопленных запасов, имеющих уже реальный объем), где эти ресурсы и получают общественное признание как таковые.

*Системные концепции власти* рассматривают власть как систематизирующее отношение в политической системе общества. Все остальные элементы системы связаны с ней непосредственно или опосредованно.

В рамках системных концепций можно выделить три подхода к пониманию власти. Первый истолковывает власть как свойство или атрибут макросоциальной системы (Т. Парсонс); второй рассматривает власть на уровне конкретных систем — семьи, организации и т. п. (М. Крозье), а третий — как взаимодействие индивидуумов, действующих в рамках специфической социальной системы (М. Роджерс).

«Мы можем определить власть,— писал Т. Парсонс,— как реальную способность единицы системы аккумулировать свои „интересы" (достичь целей, пресечь нежелательное вмешательство, внушить уважение, контролировать собственность и т. д.) в контексте системной интеграции и в этом смысле осуществлять влияние на различные процессы в системе».

Некоторые представители системного подхода (К. Дойч, Н. Луман) трактуют власть как средство социального общения (коммуникации), позволяющее регулировать групповые конфликты и обеспечивать интеграцию общества. Назначение политической власти — разрешать постоянно возникающее противоречие между необходимостью порядка в обществе и многообразием интересов членов общества, сопряженных с конфликтами.

Исходя из приведенных суждений о власти, можно сделать следующий вывод: *власть — это один из важнейших видов социального взаимодействия, специфическое отношение по крайней мере между двумя субъектами, один из которых подчиняется распоряжениям другого, в результате этого подчинения властвующий субъект реализует свою волю и интересы.*

*Субъект власти* воплощает в себе ее активное, направляющее начало. Им могут быть индивидуум, организация, социальная общность и др. Для реализации властных отношений субъект должен обладать такими качествами, как желание властвовать и воля к власти. Помимо этого субъект власти должен быть компетентным, должен знать состояние и настроение подчиненных, обладать авторитетом.

Субъект определяет содержание властного отношения через: 1) приказ (распоряжение) как властное повеление подчиниться воле субъекта власти; 2) подчинение как подведение частной воли под всеобщую волю власти; 3) наказание (санкции) как средство воздействия на отрицание господствующей воли; 4) нормирование поведения как совокупность правил в соответствии с всеобщим интересом.

От характера содержащихся в приказе требований во многом зависит отношение к нему *объекта власти —* второго важнейшего элемента власти. Власть — всегда двустороннее взаимодействие субъекта и объекта. Власть немыслима без подчинения объекта. «Готовность к подчинению зависит от ряда факторов: от собственных качеств объекта властвования, от характера предъявляемых к нему требований, от ситуации и средств воздействия, которыми располагает субъект, а также от восприятия руководителя исполнителями, наличия или отсутствия у него авторитета».

Власть подразделяется на политическую, экономическую, социальную, духовно-информационную.

Отличительными чертами *политической власти* являются:

* легальность в использовании силы и других средств властвования в пределах страны;
* верховенство, обязательность ее решений для всего общества и соответственно для всех других видов власти;
* публичность, т. е. всеобщность и безличность, что означает обращение ко всем гражданам от имени всего общества с помощью права (закона);
* моноцентричность, т. е. наличие единого центра принятия решений (в отличие, например, от власти экономической);
* многообразие ресурсов.

Политическая власть подразделяется на государственную и общественную.

*Государственная власть* обеспечивается соответствующими политическими институтами (парламент, правительство, судебные органы и т. д.), органами правопорядка (полиция, армия, прокуратура и т. д.), а также юридической базой.

*Общественная власть* формируется партийными структурами, общественными организациями, независимыми средствами массовой информации, общественным мнением.

Долгое время считалось, что содержание власти определяется системой отношений господства и подчинения, а сама власть — это возможность приказывать в условиях, когда те, кому приказывают, обязаны подчиняться. Так, М. Вебер определял власть как «возможность того, что одно лицо внутри социального отношения будет в состоянии осуществить волю, несмотря на сопротивление и независимо от того, на чем такая возможность основана». Такой подход к сущности власти не вызывал сомнения, однако по мере формирования демократических режимов, базирующихся на тех или иных общественных договорах, понятие власти усложнилось. В подобных случаях власть — это не только господство одних и подчинение других, но и договоренность об учете интересов тех, кто находится в подчиненном положении. В современном обществе сфера договорных отношений стала расширяться за счет общественного мнения, средств массовой информации, а также под воздействием международных организаций и групп влияния. В результате власть формируется как система отношений «господство — подчинение» и «руководство — принятие». Граница между этими типами отношений подвижна и зависит от конкретной ситуации в той или иной стране.

Властная воля, выраженная в приказе, может быть реализована прямыми и косвенными методами. При этом теория власти, откликаясь на современную ситуацию, обосновывает механизмы, не выставляющие силу и соответствующие санкции. Соответственно в «технологии» власти повышается роль поощрения, подкупа, а также «рекомендующая» роль лоббистских структур.

Аналогичная тенденция проявляется в системе отношений «руководство — принятие». При этом чем выше авторитет субъекта власти, чем шире ее демократическая база, тем более вероятно добровольное принятие объектом определенных обязательств.

Проблема применения власти во многом связана с сопротивлением, оказываемым объектом воздействия — индивидуумом или группой, на которых это воздействие направлено.

Субъект власти пытается изменить поведение объекта власти. Цикл действия начинается с того, что у субъекта воздействия должна появиться мотивация на применение власти по отношению к объекту. После того как мотивация власти сложилась, применяющий власть субъект дает знать объекту воздействия о том, какого поведения он от него ждет. Если объект воздействия ведет себя в соответствии с этими ожиданиями, то процесс воздействия, побуждаемого мотивацией власти, на этом заканчивается. Если же он оказывает сопротивление, то применяющий власть обозревает находящиеся в его распоряжении источники власти. Выбор источников власти зависит от желаний и потребностей подвергающегося воздействию, а также от вида поведения, к которому субъект хочет его склонить. Пуску в ход источников власти могут противостоять внутренние барьеры. Это может выражаться в неуверенности в своих силах, боязни потерять свое «Я» и т. д. Если барьеры не возникают или успешно преодолеваются, субъект применяет определенное средство воздействия. Реакция объекта воздействия зависит от его мотивов и источников власти. Достижение цели субъектом власти приводит к изменению его состояния: у него могут появиться новые мотивы власти, уверенность в своих силах. На этом процесс заканчивается, поскольку субъект удовлетворяет блокируемую объектом воздействия потребность. Как только у субъекта возникает новая потребность в применении власти, весь процесс повторяется.

Субъектно-объектные отношения власти реализуются на нескольких уровнях: мегауровень — международные организации, наделенные властными полномочиями (ООН, НАТО, Совет Европы, Международный трибунал в Гааге и т. д.); макроуровень — центральные органы государства; микроуровень — власть на местах. На мегауровне власть международного субъекта ограничена суверенитетом входящих в состав союза государств и характером объединения в тот или иной союз. Так, Россия, войдя в Совет Европы, взяла на себя ряд дополнительных обязательств в экономической и законодательной власти, но стратегически сохранила свой суверенитет. В случае вхождения тех или иных государств в военные блоки ограничений их суверенитета значительно больше.

Из данной классификации уровней власти вытекает, что некоторые власти выступают одновременно как в роли субъекта, так и в роли объекта. Так, центральная государственная власть является объектом власти мегауровня и субъектом для региональной власти. Региональная власть, в свою очередь, является объектом центральной власти и субъектом по отношению к власти на местах. В федеративном государстве властью на мезоуровне являются субъекты федерации. В России этими субъектами являются 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область, 10 автономных округов.

**2. Основания и ресурсы власти**

Важнейшими факторами, определяющими содержание и механизмы власти, являются ее основания и ресурсы. Под *основаниями власти* понимаются ее база, источники, на которые опирается властная воля субъекта. *Ресурсы власти* — это реальные и потенциальные средства, которые используются (или могут быть использованы) для укрепления самой власти и ее оснований. Образно говоря, основания власти — это ее фундамент, ресурсы власти — это ее потенциал и технология.

По сферам жизнедеятельности можно выделить следующие основания и ресурсы власти: экономические, социальные, юридические, административно-силовые и культурно-информационные.

*Экономические основания* власти характеризуются господствующей формой собственности, объемом валового национального продукта на душу населения, стратегически важными природными ресурсами, золотым запасом, степенью устойчивости национальной валюты, масштабами внедрения в экономику страны достижений научно-технической революции (НТР). Соответственно *экономическими ресурсами* власти являются активная инвестиционная и научно-техническая политика, налоговая и таможенная политика, а также внешнеэкономическая деятельность по укреплению независимости страны.

*Социальные основания* власти — это социальные группы и слои, на которые власть опирается. Конкретный состав этих групп и слоев определяется общественным строем страны, ее политическими и культурно-историческими традициями, уровнем развития науки и техники. Одновременно с опорой власти в любом государстве существуют социальные группы, которые обречены на подчиненное положение, а также группы, которые занимают промежуточное, колеблющееся положение между устойчивыми субъектами и объектами власти. *Социальные ресурсы* — это мероприятия по изменению статуса социальных групп и слоев, действия, направленные на повышение (понижение) их общественной активности. Власть, пытающаяся расширить свою социальную базу, должна наиболее полно обеспечивать общенациональные интересы, привлекать на свою сторону колеблющиеся промежуточные слои, добиваться социального партнерства с «управляемыми» слоями и группами.

Социальные ресурсы частично совпадают с экономическими ресурсами. Так, доход и богатство, являясь экономическим ресурсом, вместе с тем характеризуют и социальный статус. Однако социальные ресурсы включают и такие показатели, как должность, престиж, образование, медицинское обслуживание, социальное обеспечение и т. п.

*Юридические основания* власти — это материальная база юриспруденции, а также совокупность законов, на которых власть сформирована и опирается в практической деятельности. К *юридическим ресурсам* можно отнести всякого рода инструкции, мероприятия по уточнению и разъяснению законодательства, постановления и указы, не охваченные действующим законодательством. Сюда можно отнести указы президента, постановления правительства, оперативные постановления судебных и исполнительных органов. Роль юридических ресурсов власти существенно возрастает в переходных политических режимах, когда реалии жизни часто выходят за рамки инерционного законодательства.

*Административно-силовые основания* власти — это совокупность властных учреждений, обеспечивающих наиболее важные функции жизнедеятельности, внутренней и внешней безопасности государства, а также их аппарат. Сюда входят наиболее важные структуры исполнительной и законодательной власти, а также органы безопасности, разведки и внутренних дел. Соответственно *административно-силовыми ресурсами* власти являются: система подбора кадров, обладающих особыми профессиональными качествами, оснащение властных учреждений техникой по мировым стандартам, мероприятия по исключению дублирования и амбициозного соперничества силовых структур, профилактика коррупции.

*Культурно-административные основания* власти включают в себя систему организаций, аккумулирующих и сохраняющих культурный потенциал страны, средства массовой информации, системы получения и переработки разведывательной информации, международные и национальные компьютерные сети.

*Культурно-информационные ресурсы* — это духовные ценности, знания, информация, которые благодаря новейшим системам их обработки, анализа и распространения становятся приоритетной ценностью. Уже сегодня в постиндустриальных странах «знания, в силу своих преимуществ — бесконечности, общедоступности, демократичности, подчинили силу и богатство и стали определяющим фактором функционирования власти». К культурно-информационным ресурсам можно отнести: системы хранения и учета национального культурного достояния, методики сбора, обработки и стыковки различных видов стратегической информации, принципы и методы работы средств массовой информации, гарантирующих обществу информационно-культурный плюрализм. Сюда же включается система гарантий, препятствующих доступу к печати, радио и телевидению террористам и всякого рода экстремистским элементам.

Ресурсы власти, являясь производными от ее оснований, в то же время относительно самостоятельны и по своему содержанию существенно шире этих оснований. Это в первую очередь демографические, дипломатические, духовно-нравственные и социально-психологические ресурсы. Последние играют очень важную роль в оценке мотивации господства и подчинения.

Как правило, ресурсы власти используют по двум направлениям: для функционирования и укрепления самой власти, а также для создания адекватных ей оснований. В социотехнологической цепочке самой власти ресурсы играют самостоятельную роль в обеспечении научной обоснованности приказа (распоряжения), в организации контроля, для убеждения, наказания и поощрения, а также для обеспечения эффективной обратной связи от объекта власти к ее субъекту. При таком подходе ресурсы делят на организационные, поощрительные, принудительные и нормативные.

*Организационные ресурсы* направлены на создание оптимальных организационных структур управления, гарантирующих быстрое прохождение приказа до исполнителя и обеспечение надежного контроля. Они должны использоваться рационально, чтобы блокировать естественную потребность чиновничьего аппарата к расширенному самовоспроизводству.

*Поощрительные ресурсы* — это материальные и социальные блага, с помощью которых власть «подкармливает» определенные слои населения и политиков. В результате стимулируется выполнение распоряжений власти соответствующими объектами, а накануне выборов расширяется социальная база поддержки правящей элиты.

*Принудительные ресурсы —* комплекс мер административного воздействия и угрозы санкций при невыполнении приказа. Одновременно они используются для предотвращения забастовок, несанкционированных митингов, против явного и скрытого саботажа распоряжений власти.

*Нормативные ресурсы —* средства воздействия на ценностные ориентации и морально-этические нормы объектов власти. Они ориентируют на социальное партнерство руководителей и подчиненных, формируют определенный кодекс поведения, связанный с профессиональным долгом.

Разумеется, ресурсы власти являются обоюдоострым инструментом: при научно обоснованном, профессиональном использовании они укрепляют как саму власть, так и ее основания, однако при некомпетентном, волюнтаристском подходе они подтачивают, разрушают власть, способствуя возникновению кризисов и революций.

**3. Распределение власти в современном обществе**

В современном обществе существуют социальные и профессиональные группы, которые в силу своего особого положения являются своеобразными центрами притяжения власти. По исследованиям российскими и зарубежными политологами динамики этих групп в XIX и XX вв. складывается следующая картина:

|  |  |
| --- | --- |
| XIX век  | XXвек |
| Аристократия  | Плутократия |
| Плутократия  | Бюрократия |
| Бюрократия  | Демократия |
| Демократия  | Теократия |
| Теократия  | Автократия |
| Автократия  | Партократия |
| Райтократия |
| Технократия |

*Аристократия —* власть избранных, власть привилегированной знати. Базируясь на сословных привилегиях, аристократия прочно удерживалась во властных структурах до появления республиканских демократических режимов. По мере формирования государств, управляемых избранными народом органами власти, аристократия постепенно утрачивала свои позиции. В XX в. при отмене в большинстве стран сословных привилегий, передаваемых по наследству, аристократия перестала быть устойчивым субъектом власти, хотя в ряде случаев сохранила свой номинальный статус (например, Англия, Испания, Италия, Саудовская Аравия).

*Плутократия* — власть богатства — характерна для всех этапов развития общества. Богатство дает его обладателям дополнительные ресурсы: доступ к образованию, связи, общественное положение, возможность в явном и неявном виде подкупать политические партии, органы власти. В XX в. власть богатства все больше проявляется в форме международных организаций финансовой олигархии, которые диктуют свою волю замаскированными методами через группы влияния.

*Бюрократия —* власть чиновников — характерна для всех периодов исторического развития. Властные преимущества бюрократии базируются на доступе к секретной, стратегически важной информации, знании технологии управления, групповой солидарности и организованности. В XX в. власть бюрократии усилилась за счет широкого внедрения в управление электронно-вычислительной техники, которая на несколько порядков увеличила информационные ресурсы чиновничьего аппарата.

*Демократия* — власть народа — связана с властными притязаниями большинства иметь определенные преимущества над меньшинством. Наиболее полно проявляется при республиканской форме государства, когда высшие государственные органы избираются населением. Развиваясь в тех или иных формах с античных времен, демократия значительно укрепила свои позиции в XX в. Этому способствовали отказ от сословных привилегий, всеобщий характер выборов в большинстве стран, расширение доступа населения к образованию и информации. Демократические традиции получили свое подтверждение на международном уровне: Всеобщая декларация прав человека признана значительным большинством государств.

*Теократия* — власть религии — обусловлена значительным влиянием религиозной идеологии на массовое сознание, а также стремлением руководителей церкви влиять на органы власти.

Наиболее полно теократия проявляется при прямом сосредоточении власти у духовенства или у главы церкви (Ватикан, Иран), а также в случаях религиозной экспансии представителей тех или иных конфессий (исламские фундаменталисты в Алжире, Афганистане).

*Партократия —* власть партийных структур — реально проявила себя в XX в., когда кандидаты на высшие государственные посты стали выдвигаться на партийной основе. Представляя интересы различных социальных слоев, партии обладают необходимой политической мобильностью, профессиональным подходом к политике. Это дает им дополнительные преимущества по сравнению с другими участниками политического процесса.

*Райтократия* — власть средств массовой информации — так называемая «четвертая власть». Более точно следует говорить о власти владельцев печати, радио, телевидения и профессиональных журналистов. Райтократия — характерное порождение XX в., когда благодаря достижениям науки и техники воздействие средств массовой информации приняло глобальный характер. Практически райтократия утверждает себя в массовых кампаниях, активно формирующих общественное мнение, в создании благоприятного или неблагоприятного имиджа ведущих политиков, в практике журналистских расследований, имеющих широкий политический резонанс.

*Технократия —* власть технических специалистов — является прямым следствием НТР в XX в. Освоение космоса, уникальные возможности современного оружия, новейшие системы связи и т. п. являются своеобразным фундаментом власти технократии, которая создает все эти новшества и формирует стратегию правящей элиты. В практическом плане влияние технократии проявляется в непосредственном привлечении научно-технического персонала в высшие органы власти, а также в проникновении техницистской идеологии в государственную политику.

*Автократия* — власть личности — связана с особым статусом личности во всех политических структурах: начиная от фараонов Древнего Египта до монархов и президентов современных государств. Содержание и технология власти всегда связаны с интеллектом, политической волей, авторитетом конкретных лидеров, которые несут личную ответственность за успехи и неудачи государства. В этом же направлении проявляет себя и массовое сознание, которое даже в коллективных действиях политического руководства страны формирует для себя кумира или козла отпущения; В XX в. на динамику автократии влияют противоречивые процессы: с одной стороны, повышается значение коллективных решений, выработанных научными коллективами профессионалов-политологов, а также управленческих алгоритмов, созданных на базе ЭВМ; с другой стороны, неизмеримо возрастает ответственность конкретных политических лидеров, которые держат в своих руках контроль над ядерным оружием и могут с помощью радио и телевидения непосредственно обращаться к сотням миллионов граждан.

Очень актуальным для XX в. является превращение мафиозных структур в своеобразный центр притяжения власти. В подавляющем большинстве стран современного мира мафия, опираясь на теневую экономику и коррумпированных чиновников, усиливает свои позиции и пытается иметь своих представителей в органах власти. К сожалению, этот процесс не обошел и современную Россию. Возникнув в 1960-е гг. на базе подпольного производства, глобального воровства в торговле, общественном питании и железнодорожном транспорте, мафия укрепилась за счет связей с партийными и государственными чиновниками. В перестроечный и постперестроечный периоды мафия проникла в банковские структуры, заняла лидирующие позиции в винно-водочном бизнесе, завязала международные связи. В настоящее время, опираясь на представителей «старой» и «новой» номенклатуры, мафия получила плацдармы в центральных органах власти.

Рассмотренное выше распределение власти в современном обществе является характерным для большинства государств. Однако удельный вес, значимость каждого из центров притяжения власти существенно различаются в той или иной стране. Это зависит от уровня экономического и социального развития конкретного государства, его места в геополитической системе современного мира, от особенностей исторического и культурного развития и политических традиций. На базе данной методики можно проводить сравнительный анализ групп государств, входящих в различные регионы земного шара.

Для современной России характерны растущее влияние автократии, бюрократии, плутократии. Это связано с историческими традициями, особенностями становления номенклатурного капитализма, нестабильностью экономики и социальных отношений. Идет, хотя и противоречиво, процесс укрепления демократии. По аналогии с развитыми странами, имеющими высокий культурный потенциал и развитые средства массовой информации, усиливаются позиции райтократии. Слабее, чем в других странах, прослеживается влияние партократии и теократии. Это связано с незавершенностью формирования партийной структуры и традиционным невмешательством религиозных конфессий в текущую политику. На статус технократии влияют противоречивые тенденции: с одной стороны, очевидны достижения России по ряду направлений научно-технического прогресса, высокий удельный вес в стране научно-технического персонала, с другой — продолжаются «утечка умов» за границу, устойчивое недофинансирование науки и промышленности.

**4. Эффективность и легитимность власти**

Одной из наиболее важных интегральных характеристик власти является ее эффективность, т. е. степень выполнения своих задач и функций. Практически это означает гарантированное проведение в жизнь компетентных властных распоряжений с наименьшими затратами и издержками.

Необходимыми условиями для этого являются достаточность оснований власти и эффективное использование ее ресурсов. В России эти условия реализуются противоречиво. С одной стороны, уникальные запасы стратегически важных природных ресурсов, новейшая военная и космическая техника, мощный научный и культурный потенциал дают стране большие возможности в создании эффективной власти. С другой — в результате распада СССР и некомпетентного проведения реформ экономический, геополитический, силовой потенциалы страны оказались ослабленными. Кроме того, в перестроечный и постперестроечный периоды ресурсы были растрачены, использованы в узкокорыстных интересах нарождающейся буржуазии и чиновников. В результате в переходном российском обществе возникли определенные изъяны в основаниях и ресурсах власти. Главные из них: большая внешняя задолженность, стабильная нехватка инвестиций и связанный с этим спад производства, отставание законодательной базы от требований жизни, криминализация части силовых ведомств, постоянная смена их руководителей и ломка их организационных структур.

Эти трудности преодолимы, однако для этого требуется корректировка стратегии реформ. В настоящее время наблюдаются попытки активизировать административно-силовые и информационные ресурсы власти. Среди них реорганизация Совета безопасности, создание Федерального агентства правительственной связи и информации (ФАПСИ), участие России в глобальной системе спутниковой связи, которая вошла в строй в 2000 г.

Важный критерий эффективности власти — рациональность ее «вертикальной» и «горизонтальной» структур. *Вертикальная структура* обеспечивает власть сверху вниз, *горизонтальная структура* отражает координацию властных действий группы примерно равноправных субъектов на один или несколько объектов. Главное в вертикальной структуре — обоснованное и организационно обеспеченное количество промежуточных звеньев при движении властных распоряжений от основного субъекта к основному объекту. Здесь возникают две опасности: первая — появление излишних промежуточных структур, что ведет к раздуванию аппарата и размыванию властных распоряжений, а вторая — отсутствие необходимых звеньев в данной управленческой ситуации (в этом случае распоряжение «зависает» и не доходит частично или полностью до объекта). В России, которая является федеративным государством, эти опасности реальны. В настоящее время формируется «вертикаль» президентской власти, но процесс этот еще не завершен. Так, создан институт полномочных представителей президента в регионах, уточнен статус глав региональных администраций — губернаторов. Вместе с тем представители президента отсутствуют в национальных республиках и округах, имеются проблемы стыковки центральной власти и местного самоуправления.

Горизонтальная структура власти формируется, как правило, для решения конкретных управленческих проблем и по сравнению с вертикальной структурой является более гибкой и мобильной. Так, горизонтальные механизмы формируются из представителей разных ведомств при реализации федеральных целевых программ, в виде оперативно-следственных групп для раскрытия наиболее важных преступлений, в системе мероприятий по борьбе с терроризмом. В подобных ситуациях эффективность власти зависит от четкости договорной базы между субъектами, грамотной блокировки неоправданных личных амбиций и корыстных групповых интересов, наличия достаточной общей информационной базы. В настоящее время горизонтальная структура власти реализуется в России в федеральных программах поддержки сельского хозяйства, зашиты окружающей среды, по борьбе с преступностью. Аналогичные механизмы могут формироваться на региональном и местном уровнях.

*Контроль —* учет и анализ распоряжений власти — является одним из непременных условий ее эффективности. Главное в его налаживании — организационное, техническое и кадровое обеспечение. В современных условиях, когда от объектов управления идет большой поток противоречивой информации, существует риск «информационного потолка», при превышении которого контролирующий орган перестает перерабатывать поступающие материалы. Избежать этого помогают мониторинговые (непрерывные) системы контроля, которые все шире используются как для контроля, так и для прогнозирования общественно-политической ситуации. Опасность таят в себе ситуации, когда при остром противоборстве близких к власти политических сил контроль может быть заблокирован с помощью саботажа, искажения информации, компрометации контролирующих органов.

Контроль тесно связан с проблемой *санкций —* применения наказания к объекту власти в случае невыполнения им приказа (распоряжения). Применение санкций и их действенность зависят от всей социотехнологической цепочки власти, при этом наибольшую опасность несут отсутствие законодательной базы, корыстная избирательность в применении закона, а также неэффективность работы правоохранительных органов.

Главное в механизме санкций — неотвратимость наказания по всей вертикали власти, что позволяет устранить недочеты власти от ее высшего звена до низшего. Для повышения эффективности контроля и применения санкций необходимы:

* настойчивость субъекта и энергичность его усилий в реализации принятых властных решений;
* способность обеспечить поддержку властных распоряжений средствами массовой информации, наиболее авторитетными группами населения;
* умение нейтрализовать действия, направленные против властного распоряжения, с минимальным побочным отрицательным эффектом;
* наличие пакета вариантов санкций для обеспечения маневра в случае изменения ситуации.

Эффективная власть предполагает не только контроль, но и самоконтроль. Опираясь на прошлые достижения и ошибки, она должна видеть пределы, за которые нельзя заходить, должна блокировать превращение разумного риска в авантюру.

Важным показателем эффективности власти является ее авторитет — степень признания обществом деловых, созидательных качеств субъектов власти, ее способность выражать интересы большинства граждан. Разумеется, при тоталитарных режимах объективные оценки авторитета власти невозможны; однако в демократических странах, обеспечивающих права граждан и плюрализм мнений, авторитет власти выявляется достаточно достоверно.

Критериями авторитета власти являются:

* результаты выборов лидеров страны, руководителей местных органов власти;
* текущие рейтинги лидеров страны, а также парламента и судебных органов;
* характер обращений граждан в средства массовой информации;
* степень международного авторитета страны.

Аналитические центры цивилизованных государств должны постоянно отслеживать текущие рейтинги своих руководителей, давать необходимые рекомендации по корректировке их политики.

В России проблема авторитета власти весьма актуальна. Вне всякого сомнения, в условиях реформируемого переходного общества очень трудно одновременно удовлетворить требования всего населения, однако неоправданное социальное расслоение граждан, криминализация общества, коррумпированность части чиновников неизбежно снижают рейтинг руководителей.

Эффективность власти во многом зависит от ее *легитимности* (от лат. legitimus — согласный с законами, законный, правомерный). История понятия «легитимность» восходит к средним векам, когда оно обозначало согласие с обычаями, традициями и установленным поведением и преимущественно трактовалось как право верховных должностных лиц поступать согласно обычаям. Но уже с середины XIV в. легитимность начинает обозначать правомочия выборной власти.

В научный обиход термин «легитимность» ввел Макс Вебер (1864-1920). Немецкий ученый указал на то, что любая власть нуждается в самооправдании, признании и поддержке. Понятие «легитимность» часто переводится как «законность», что не совсем точно, так как Вебер имел в виду не юридические, а социологические (поведенческие) характеристики господства (власти) и придавал главное значение фактору монопольного применения насилия.

*Легитимация* — процедура общественного признания какого-либо действия, события или факта, действующего лица. Она призвана обеспечить повиновение, согласие, политическое участие без принуждения, а если повиновение не достигается, то она помогает оправдать принуждение, использование силы.

Для поддержания легитимности власти используют многие средства: изменение законодательства и механизма государственного управления в соответствии с новыми требованиями; обращение к национальным традициям; реализация легальных мер предосторожности против возможного снижения легитимности власти; поддержание в обществе законности и правопорядка и др.

Показателями легитимности власти выступают: уровень принуждения, применяемый для проведения политики в жизнь; наличие попыток свержения правительства или лидера; сила проявления гражданского неповиновения; результаты выборов, референдумов; массовость демонстраций в поддержку власти (оппозиции) и др.

Противоположный процесс легитимации — *делегитимация,* т. е. утрата доверия, лишение политики и власти общественного кредита. Основными причинами делегитимации являются:

* противоречие между универсальными ценностями, господствующими в обществе, и эгоистическими интересами властвующей элиты;
* противоречие между идеей демократии и социально-политической практикой, что проявляется в попытках решить проблемы силовым путем, нажимом на средства массовой информации;
* отсутствие в политической системе механизмов по защите интересов народных масс;
* нарастание бюрократизации и коррумпированности;
* национализм, этнический сепаратизм в многонациональных государствах, проявляющиеся в отвержении федеральной власти;
* потеря правящей элитой веры в правомерность своей власти; возникновение внутри нее острых социальных противоречий, столкновение разных ветвей власти.

Отметим, что легитимность — явление политическое, легальность — юридическое (она устанавливается и гарантируется властью). Легальность рациональна, в отличие от легитимности (которая может быть, например, харизматической, т. е. иррациональной). Форма легализации власти — законодательство (акты о наследовании престола, об избрании парламента, президента и т. д.). Для граждан легальность состоит в повиновении законам и их исполнении. Легитимность политического явления не означает его юридически оформленной законности; легитимность не обладает юридическими функциями и не является правовым процессом.

*Традиционное господство.* Этот тип господства обусловлен традициями, нравами, привычкой к определенному поведению, основан на вере не только в законность, но даже в священность издревле существующих порядков и властей. Освященные обычаем нормы (авторитет «вечно вчерашнего») выступают как основа отношений господства и подчинения. Традиционные нормы рассматриваются как нерушимые, неподчинение им ведет к применению установленных обществом санкций. В традиционном обществе М. Вебер выделял различные виды: геронтократическое (власть старейшин), патриархальное (власть вождя племени), патримониальное (власть монарха) и султанизм как разновидность последнего.

*Харизматическое господство.* Харизма (от греч. charisma —милость, божественный дар) — экстраординарная способность, свойство, качество индивидуума, выделяющее его среди остальных и, что самое главное, не столь приобретенное им, сколь дарованное ему природой, Богом, судьбой. Харизматический авторитет не связан нормами или правилами. Это объясняется особым характером веры в особые качества харизматической власти. Решающее значение для возникновения харизматического отношения имеет не столько само обладание харизмой, сколько признание ее со стороны последователей. Условный характер харизматических отношений, как правило, не осознается их участниками: лидер верит в свое призвание, а последователи верят в лидера.

Харизматическое господство возникает в условиях социально-политического кризиса. Он способствует, появлению вождей, идущим навстречу духовным потребностям масс, которые приписывают вождям необыкновенные свойства. Вождь - харизматик всегда стремится подорвать основы существующего социального порядка и отличается политическим радикализмом. Вебер рассматривал харизму как «великую революцию силу», существовавшую в традиционном типе обществ и способную внести изменения в лишенную динамизма структуру этих обществ. Лидер должен постоянно заботиться о сохранении своей харизмы и доказывать ее наличие. Для поддержания харизмы необходимы регулярные «великие» деяния вождя, приносящие крупный успех, победу и т. д. Как только они иссякают, сразу же исчезает вера в его необыкновенные качества, а следовательно, разрушается и основа харизматического господства. Со стабилизацией социальной системы оно трансформируется в традиционное или легальное господство, происходит «рутинизация харизмы».

*Легальное господство.* Легальное (рационально-бюрократическое) господство основывается на признании добровольно установленных юридических норм, направленных на регулирование отношений управления и подчинения. При такой власти подчиняются не личности, а установленным законам; им подчиняются не только управляемые, но и управляющие.

Легальное господство возникает в условиях формирования рыночной экономики и воплощается в правовом государстве. Основными чертами этого типа господства являются: установление норм права и подчинение им каждого человека; применение норм права в управлении; господство в обществе права, а не чиновников. Воплощать право в жизнь должны специально обученные, компетентные чиновники — бюрократия. Бюрократия, по Веберу, является самым чистым типом легального господства. Им же были сформулированы основные требования к чиновникам, актуальные и по сей день. Итак, чиновники должны: 1) быть лично свободны и подчиняться только деловому служебному долгу; 2) иметь устойчивую служебную иерархию; 3) иметь твердо определенную компетенцию; 4) работать по контракту (на основе свободного выбора); 5) работать в соответствии со специальной квалификацией; 6) вознаграждаться постоянными денежными окладами; 7) рассматривать свою службу как единственную или главную профессию; 8) предвидеть свою карьеру; 9) работать в полном «отрыве» от средств управления и без присвоения служебных мест; 10) соблюдать строгую, единую служебную дисциплину и подлежать контролю.

В условиях легального господства всегда существует опасность превращения бюрократии из слуги общества в замкнутую касту, стоящую над ним. Чтобы этого не произошло, следует регулярно проводить ротацию (пропорциональную замену через определенный срок) квалифицированных кадров управленческого аппарата и осуществлять контроль за ними со стороны политических институтов.

Описанные типы легитимности, как правило, в политической практике переплетаются и взаимно дополняют друг друга. Доминирование того или иного типа связано с видом существующего режима. Так, харизматическая власть характерна для авторитарных систем, тогда как в условиях демократии политическая жизнь определяется господством закона.

В политологической литературе выделяют также три уровня легитимности власти:

* *идеологическая власть* — обоснована в силу внутренней убежденности или веры в правильность тех идеологических ценностей, которые ею провозглашены; источник легитимности — идеологические ценности;
* *структурная власть* — обусловлена убеждением в законности и ценности установленных структур и норм, регулирующих политические отношения; источник легитимности — специфические политические структуры;
* *персональная власть* — одобрена данным властвующим лицом; источник легитимации — личный авторитет правителя.

Познание власти — трудный процесс. Но, как отмечал французский ученый М. Фуко, зная власть, мы ответим и на вопрос: кто мы? В следующих главах учебника нам предстоит рассмотреть, каким образом функционирует власть в обществе, в каких формах она институционализируется и осуществляется.