

ББК 66.0

А.В. Новикова

Теоретические оценки соотношения политической и государственной власти

A.V. Novikova

Theoretical Estimation of Political and Public Power Correlation

Рассмотрены вопросы политической и государственной власти, ее функции, методы. Обозначены критерии политической власти, ее публичный характер, выделены особенности ее функционирования в Российской Федерации.

Ключевые слова: политическая власть, политика, эффективность власти, государственная власть субъектов РФ, государственная политика.

Проблема повышения эффективности государственной власти приобрела актуальность – и практическую, и методологическую – и важна для определения перспектив будущего развития страны. Формирование концепции государственной власти как научной базы государственного строительства необходимо, чтобы разработать эффективные способы управления. Теоретическое осмысление механизмов реализации государственных решений необходимо для выявления путей создания баланса власти и установления причин, тормозящих реформаторские процессы в стране.

Понятие «политическая власть» шире понятия «государственная власть». Политическая власть дает ключ к пониманию политических институтов, политических движений, самой политики. При внимательном рассмотрении смысл этого понятия становится достаточно проблематичным [1 с. 56]. Политическая власть реализуется не только органами государства, но и через деятельность партий, общественных организаций различного типа. Государственная власть – своеобразное ядро политической власти. Она опирается на специальный аппарат принуждения и распространяется на все население той или иной страны. Государство располагает монопольным правом разрабатывать законы и другие распоряжения, обязательные для всех граждан. Государственная власть означает определенную организацию и деятельность в осуществлении целей и задач этой организации.

В общем понимании слова, власть – это способность и возможность осуществить свою волю (классом, группой, личностью, государством, партией и т.д.), оказывать определенное влияние на деятель-

The problem of political and public power functions and methods is considered in this article. Criteria of political power efficiency together with its public features are determined, and peculiarities of the Russian Federation political power functioning are outlined.

Key words: political power, politics, efficiency of power, public power of the constituent entities of the Russian Federation, state policy.

ность, поведение людей с помощью авторитета, права, насилия и других способов.

По мнению политолога Ежи Вятра, условиями возникновения власти являются:

1) не менее двух партнеров отношений власти, причем этими партнерами могут быть как отдельные лица, так и группы лиц;

2) приказ осуществляющего власть, т.е. выражение им воли по отношению к тому, над кем он осуществляет власть, сопровождаемый угрозой применения санкций в случае неповиновения выраженной таким образом воле;

3) подчинение того, над кем осуществляется власть, тому, кто ее осуществляет, т.е. подчинение выраженной в приказе воле осуществляющего власть;

4) общественные нормы, устанавливающие, что отдающий приказы имеет на это право, а тот, кого эти приказы касаются, обязан подчиниться приказам осуществляющего власть [2, с. 103].

Власть исторически возникла как одна из жизненно важных функций человеческого социума. Она имела цели:

1) обеспечить выживание человеческому сообществу перед возможной внешней угрозой;

2) создать гарантии существования индивидов внутри этого сообщества.

В обществе власть имеет множество проявлений: экономическая, политическая, семейная власть, а также разновидностей: законодательная, судебная, исполнительная, политическая, управленческая, публичная. Для реализации политической власти необходимы общественное разделение между группой (или группами), которая осуществляет власть (правлящие

партии и классы), и группой (или группами), в отношении которой власть осуществляется (все остальное население данной страны), а также организованное принуждение как основа реализации власти.

В обществе власть обеспечивает порядок, т.е. приведение поведения субъектов в соответствие с нормами и ценностями системы.

Существуют следующие определения государственной власти:

- как средства функционирования социальной общности при подчинении воли отдельных лиц и их объединений руководящей в данном сообществе воле. Государственной властью становится тогда, когда эта воля исходит от государства (М.Я. Байтин);

- как способности одного элемента системы достигать своей цели посредством преодоления сопротивления другой (Т. Пирсонс);

- как системы властеотношений, реализующей функции государства и основанной на аппарате принуждения (С.С. Алексеев).

Многие из определений государственной власти опираются на точку зрения М. Вебера, который считал, что «власть означает любую возможность проводить внутри данных социальных отношений собственную волю, даже вопреки сопротивлению, независимо от того, на чем такая возможность основана».

Итогом таких методологических подходов оказываются определения государственной власти, игнорирующие существенные особенности развития зрелой государственной власти, дифференциацию ее элементов и отражающие неразвитые (и поэтому, собственно, не ставшие подлинно государственными) отношения властвования, отождествляемые с произволом и насилием. Это происходит, когда под государственной властью подразумеваются концентрированные и реально воплощенные во всем механизме соответствующего государства организованная воля и организованная сила экономически и политически господствующего класса и его союзников, распространяющиеся через властеотношения на всю территорию и все население данной страны (Ф.Н. Фаткуллин). В результате большинство известных нам определений государственной власти игнорируют ее правовые основы и компоненты, отражающие именно развитый, зрелый характер этой власти.

Государственная власть выполняет в обществе разные функции, а именно: устанавливает законы, осуществляет правосудие, руководит всеми аспектами жизнедеятельности, мобилизует население и т.д. Поставленных целей она достигает разными средствами: экономическим стимулированием и принуждением, политическим и идеологическим влиянием, правовыми, юридическими нормами и санкциями.

К основным функциям власти относятся, во-первых, господства (подчинение – полное или частичное, абсолютное или относительное – одних классов,

групп, лиц другим), во-вторых, руководства (способности осуществлять господствующую волю, политику государства, партии, класса путем влияния разными методами на управляемые сферы, объекты, коллективы, организации, на отдельных людей), в-третьих, управления и организации, осуществляемые политиками, служащими государственного, хозяйственного, партийного и других аппаратов, которые действуют в рамках установленных норм и правил, в-четвертых, контроля.

Долгое время в политическом лексиконе понятие «власть» отождествлялось с терминами «воля», «принуждение», «насилие». Именно насилие как способ осуществления власти путем принуждения рассматривалось как главный инструмент политики. Но насилие и физическая сила – это лишь частичные основы политической власти. Не следует забывать, что сила – достаточно грубый способ действия и примитивный инструмент политики, особенно в современном обществе, где наряду с принуждением, широко распространенным методом властвования, выступают убеждение и стимулирование. По всей видимости, из всех трех методов именно насилие есть самый эффективный в краткосрочной перспективе метод, однако он малоэффективен в качестве основного метода сохранения власти в течение длительного периода, поскольку принуждает (особенно в современных условиях) к ужесточению приемов властвования и все более широкому их распространению.

Принуждение выступает как специфическое свойство любой власти и предполагает достижение властвующим субъектом своей цели вопреки неповиновению подвластного объекта путем использования силы или угрозы ее применения. Тем самым подвластный объект лишается возможности выбора между подчинением и неподчинением. Принуждение как метод власти подразделяется на физическое и психическое.

Физическое принуждение – это воздействие властвующего на личную или материальную сторону бытия подвластного в целях реализации руководящей воли. К числу форм физического принуждения относятся, в частности, штрафы и другие санкции экономического характера, исключение из сообщества или организации, лишение свободы, жизни. Иногда на первый план выходит не санкционированное законом принуждение в форме открытого произвола власти – репрессии, террор.

Под *психическим принуждением* понимается такое властное воздействие, когда подвластный осуществляет волю властвующего, чтобы избежать определенных негативных последствий в случае ее неисполнения. Весьма распространенным видом психического принуждения является *общественное мнение*, регулирующее поведение людей и социальных институтов

посредством выработки и «насаждения» определенных норм взаимоотношений, отклонение от которых влечет за собой, например, общественное порицание. Самым эффективным (иными словами, самым дешевым) методом, конечно, остается убеждение. Однако все три метода (убеждение, выгода и насилие) всегда присутствуют при всех формах управления.

Исследование природы государственной власти и властных отношений, методов ее осуществления показало, что правильное использование методов убеждения и принуждения органами государственного управления обеспечивает эффективность управленческой деятельности, незыблемость правопорядка, общественного и государственного строя, способствует успешному строительству развитого федеративного государства, достижению политической и общественной стабильности, оперативной и согласованной деятельности всех уровней власти.

Среди важных предпосылок серьезного улучшения функционирования государственной власти и повышения эффективности ее органов в России необходимо выделить следующие:

- повышение эффективности законодательного процесса;
- усиление результативности в реализации принятых законов;
- повышение взаимодействия между различными ветвями власти;
- совершенствование законодательной техники и планирования;
- дальнейшее развитие и обновление всей законодательной базы Российского государства и общества.

Для эффективного функционирования государственной власти можно предложить множество способов, механизмов и средств. Например, последовательное осуществление аксиом государственной власти, выдвинутых И. Ильиным. Он утверждал, что государственная власть не может принадлежать никому, помимо правового полномочия; в пределах каждого политического союза она должна быть единой; власть должна осуществляться лучшими людьми, удовлетворяющими этическому и политическому цензу; политическая программа может включать в себя только такие меры, которые преследуют общий интерес; программа власти может включать в себя только осуществимые меры или реформы; государственная власть принципиально связана распределяющей справедливостью, она имеет право и обязанность отступать от нее только тогда, когда этого требует поддержание национально-духовного и государственного бытия народа.

Эффективность власти любого уровня определяется с помощью конкретных критериев. Такие критерии были разработаны на государственном уровне и опубликованы в Указе Президента «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления

городских округов и муниципальных районов» в 2008 г. Основное внимание в Указе уделено показателям, которые зависят от деятельности местных властей. Эти показатели характеризуют качество жизни населения, степень внедрения новых методов и принципов управления. Указ предусматривает обязательное опубликование докладов в Интернете. Это существенно расширяет информационную открытость местных властей, дает возможность каждому жителю муниципалитета оценить эффективность работы избранной им власти и сравнить ее с результатами работы в других муниципалитетах. Именно открытость, прозрачность власти является одним из важнейших показателей ее дееспособности и легитимности. Анализ эффективности власти позволяет выявить сферы, требующие приоритетного внимания. Оценка эффективности власти проводится в следующих сферах: экономический рост, здравоохранение и здоровье населения, общее, начальное и среднее профессиональное образование, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное хозяйство, обеспечение безопасности граждан, организация государственного и муниципального управления.

Результаты работы чиновников непосредственно влияют на качество жизни общества в целом и конкретного человека в частности. В зависимости от того, становится жизнь людей лучше или хуже, доверие к конкретной власти, определенному чиновнику либо укрепляется, либо пропадает. А от этого напрямую зависит длительность нахождения у власти конкретного человека. Значит, в оценке эффективности власти в регионе и на местах заинтересованы не только граждане, но и сама власть, так как только объективная, независимая оценка работы может скорректировать ее действия и направить в нужное русло в соответствии с уже достигнутыми результатами и назревшими проблемами.

Одним из важнейших показателей эффективности власти, по моему мнению, является прозрачность доходов представителей власти для населения. Эта открытость позволяет скорректировать поведение чиновников на местах, обуздать их человеческие желания и заставляет осознать, что статус чиновника не дает человеку теплое местечко у «кормушки», а накладывает на него огромную ответственность за судьбу граждан, доверивших ему свое будущее. Также прозрачность в сфере управления включает в себя раскрытие информации о доходах, активах, образовании, судимости кандидатов на политические посты; свободный доступ к информации о функционировании органов государственной власти; открытую конкурентную систему государственных закупок; наём на государственную службу по профессиональным качествам, а не по знакомству; прозрачные, доступные для общества отчеты о финансовой деятельности.

Важное значение в политической теории имеет проблема легитимности власти.

В политическом лексиконе легитимность означает прежде всего правомерность, законность политического господства. Термин «легитимность» (*legitime*) возник во Франции и первоначально отождествлялся с термином «*legalite*» – законность. Его использовали для обозначения законно установленной власти, в отличие от насильственно узурпированной [3, с. 97]. В настоящее время легитимность означает добровольное признание населением правомочности власти. М. Вебер включил в принцип легитимности два положения:

- 1) признание власти правителей;
- 2) обязанность управляемых подчиниться ей [4, с. 322].

По мнению Макса Вебера, существует три вида внутренних оправданий, т.е. основ легитимности. Во-первых, авторитет обычаев, освященных многовековыми традициями, и привычка подчиняться власти. Это традиционное господство патриарха, племенного вождя, феодала над своими подданными. Во-вторых, авторитет необычного личностного дара (харизма), полная преданность и особенное доверие, которое вызывается наличием качеств вождя у какого-то человека (щедрости, героизма и др.) [4, с. 217].

Харизматический тип власти основывается на вере населения в исключительные качества политического лидера и характеризуется абсолютной легитимностью, он преобладает в переходное время, в периоды революций, реформ, когда необходимость глубоких преобразований вызывает на авансцену политики решительных и мужественных лидеров.

Наконец, третий тип господства – господство на основе «легальности», веры участников политической жизни в справедливость существующих правил формирования власти, т.е. господство в том виде, делает вывод М. Вебер, которое осуществляется в рамках современного правового государства [4, с. 217].

Власть является необходимым регулятором жизнедеятельности общества, его развития и единства. Её достижение может базироваться на различных методах, в частности, демократических и авторитарных, честных и нечестных, насилии и мести, обмане, провокациях, вымогательстве, стимулировании, обещаниях. Специфической разновидностью власти является политическая власть. И наконец, наиболее сильным элементом политической власти является государство и система государственных органов, реализующих государственную власть.

В Российской Федерации государственная власть реализуется системой, в которую входят федеральные

государственные органы – Президент РФ, законодательные, исполнительные и судебные органы, а также государственные органы всех субъектов Федерации (ст. 11 Конституции РФ).

«Федеральная государственная власть распространяется на всю территорию Российской Федерации и осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ, Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ и Генеральным прокурором РФ. Федеральные органы государственной власти в рамках Конституции и законов Российской Федерации обеспечивают единство системы государственной власти в Российской Федерации», – утверждает И.Н. Барциц [5, с. 20].

Следует также сказать, что государственная власть субъектов Российской Федерации является неотъемлемой составной частью единой системы государственной власти в стране и распространяется на территорию субъектов Российской Федерации. Она осуществляется органами законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов Федерации.

Таким образом, различие между государственной и политической властью состоит: во-первых, в составе субъектов, обладающих соответствующими властными полномочиями, во-вторых, в том, что они имеют разное поле для реализации своих полномочий. Полем действия государственной власти является собственно государство и его органы. Власть государства распространяется на гражданское общество лишь в части установления правовых норм, обеспечивающих нормальное его функционирование. А полем реализации политической власти, наоборот, выступает преимущественно гражданское общество. В-третьих, различие между рассматриваемыми видами власти состоит в методах, используемых ими для достижения поставленных целей. Оба вида власти, как это было отмечено выше, используют достаточно широкий комплекс методов властного воздействия. Различие состоит лишь в том, что субъекты политической власти не могут непосредственно использовать метод государственно-властного воздействия (принуждения), присущий исключительно субъектам государственной власти. И, наконец, различаются они объемом своих полномочий. Только субъекты государственной власти имеют право на издание нормативных актов, имеющих общеобязательный характер. Аналогичные полномочия органов местного самоуправления (субъектов политической власти) ограничены конкретной территорией, подвластной данному органу.

Библиографический список

1. Дмитриев Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. – 1994. – №7.
2. Вятр Е. Социология политических отношений. – М., 1979.
3. Чичерин Б.Н. Вопросы политики. – М., 1903.
4. Вебер М. Избранные произведения. – М., 1990.
5. Барциц И.Н. О единстве государственной власти в Российской Федерации // Законодательство. – 2001. – №9.