

Русская власть: описания и рефлексии

**ВЛАСТЬ, АВТОРИТЕТ И ГОСПОДСТВО В РОССИИ:
ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ФОРМЫ**

В.Г. Ледяев

Государственный университет — Высшая школа экономики

Обычно политический режим в современной России характеризуется с помощью концепций авторитаризма, моделей «незрелой (делегативной, деформированной, управляемой, нелиберальной, частичной) демократии и/или как специфический демократически-авторитарный гибрид,¹ рассматриваются отклонения российской политической системы от нормативного идеала либеральной демократии, объясняются их причины и перспективы демократизации режима. В данной статье мною предлагается несколько иной способ анализа властных отношений, опирающийся на набор понятий и дистинкций, разработанных в аналитических и концептуальных исследованиях власти и ее форм (D. Wrong, S. Lukes, T. Wartenberg, J. Scott). Он предполагает выделение определенного набора форм власти (сила, принуждение, манипуляция, побуждение, авторитет, господство, правление предвиденных реакций, непринятие решений, эффективность власти и др.) и описания их проявлений и характеристик в современной российской политике. Но мой взгляд, данный подход может способствовать преодолению разрыва между теоретическими концепциями власти и способами описания реальных практик, стимулируя исследователей-эмпириков ориентироваться на разработанные концептуальные схемы, в которых выделяется весь спектр властных отношений, требующих изучения или, по крайней мере, учета при объяснении доминирующей модели власти в обществе. Кроме того, он способствует созданию аналитической структуры для сравнительных исследований власти в различных странах и регионах.

¹ N. Robinson, 'The politics of Russia's partial democracy', *Political Studies Review*, Vol. 1, No. 2 (2003), pp. 149-166; X. Балзер, «Управляемый плюрализм: формирующийся режим В. Путина», *Общественные науки и современность*, № 4 (2004), с. 46-59; Ф. Закария, *Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами* (М.: Ладомир, 2003); В. Меркель и В. Круассан, «Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях», *Полис*, № 1-2 (2004); Л. Шевцова, «Россия – Год 2006: логика политического страха», *Независимая газета*, 16 декабря 2005 г.; D.L. Epstein, R. Bates, J. Goldstone, I. Kristensen and S. O'Halloran, 'Democratic transitions', *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 3 (2006), pp. 551-569; G. Ekiert, J. Kubik and M.A. Vachudova, 'Democracy in the post-Communist world: An unending quest?', *East European Politics and Societies*, Vol. 21, No. 1 (2007), pp. 7-30; S. Hanson, 'The Uncertain future of Russia's weak state authoritarianism', *East European Politics and Societies*, Vol. 21, No. 1 (2007), pp. 67-81.

Разумеется, в статье вряд ли возможно рассмотреть все основные сферы российской политики, обозначаемые весьма вариативным «вокабуляром власти», тем более, что для предметного анализа нужны соответствующие эмпирические данные. Поэтому я ограничиваюсь лишь некоторыми значимыми направлениями анализа власти, которые базируются на трех концептуальных блоках: (1) господстве, (2) конфигурации форм власти (под ней понимается соотношение силы, принуждения, манипуляции, авторитета и других разновидностей, форм и характеристик власти) и (3) эффективности осуществления власти. Выбор данных концептов акцентирует внимание на ключевых вопросах в исследовании российской власти: *кто правит (господствует), каким образом и насколько эффективно.*

Господство

Господство представляет собой совокупность устойчивых и воспроизводящихся отношений власти и подчинения, обеспечивающих стабильные преимущества одних людей над другими. Оно возникает в результате формирования постоянных и повторяющихся отношений власти между группами людей, в которых господствующие группы используют власть в ущерб интересам других групп. Таким образом, понятие господства имеет два обязательных признака: (1) постоянный (повторяющийся) характер властных отношений и (2) воспроизводство различного рода выгод господствующих групп и ущерб тех, над кем господство осуществляется.²

Господство одних групп над другими обеспечивается различными факторами, определяющими специфику его форм и проявлений. Оно может быть основано на силе, численности, военном и техническом превосходстве, сословных привилегиях, религиозных нормах и традициях, экономическом могуществе, культурной идентичности, знании и т.д. Во всех случаях господства привилегированное положение господствующей группы (например, обладание монополией на определенные товары и услуги) позволяет ей контролировать опции, открытые для других групп и тем самым оказывать влияние на их мотивационную структуру, вынуждая принимать определенные (неравные) паттерны обмена и/или (несправедливый) социальный порядок. Господство также проявляется в способности социальных субъектов включать (или исключать) других

² В отличие от власти, которая бывает нестабильной, ограниченной по времени своего существования, а ее субъекты и объекты часто меняются своими местами, господство обладает относительной прочностью, которая поддерживается существующими социальными институтами и структурами; оно не сводится к единичным актам реализации воли отдельных людей и групп по отношению к другим, а выражает момент устойчивости в их отношениях между собой. В условиях господства властные отношения постоянно воспроизводят существенные преимущества одних групп над другими (рабовладельцев над рабами, дворян над крестьянами, мужчин над женщинами, собственников над наемными работниками) и тем самым формируют и закрепляют социальное неравенство. Однако не любое неравенство является выражением господства, а только то, в котором господствующие группы направляют и предопределяют действия других групп.

субъектов в какие-то значимые социальные круги (группы), определяя их идентичность и жизненные перспективы.³

Применительно к *западной демократии* концепция господства обычно используется для объяснения доминирующего положения в обществе крупного (корпоративного) бизнеса (капиталистического класса). Например, У. Домхофф утверждает, что «владельцы и топ-менеджеры крупнейших корпораций являются доминирующими властными фигурами в Соединенных Штатах. Их корпорации, банки, агробизнес представляют собой *корпоративное сообщество*, которое доминирует над федеральным правительством в Вашингтоне. Их недвижимость, сооружения и компании по использованию земли формируют *коалиции роста*, господствующие на местном уровне. Несмотря на наличие соперничества внутри корпоративного сообщества и в коалициях роста, связанного с борьбой за прибыль и выгодное инвестирование, а также периодически возникающие трения между национальными корпорациями и местными коалициями роста, они едины в тех ситуациях, где решение проблем определяет общий уровень их благосостояния или имеет место вызов со стороны рабочего класса, либералов, защитников окружающей среды и территорий.⁴ Аналогичной точки зрения придерживается Дж. Скотт в отношении структуры власти в Великобритании, где, по его мнению, правит «капиталистический класс», чье «экономическое господство поддерживается государством, а члены капиталистического класса диспропорционально представлены во властвующей элите, контролирующей государственный аппарат».⁵ Государственной бюрократии (политической элите) в этих концепциях отводится хотя и крайне важная, но все же вторичная (ведомая) роль, ограниченная приоритетами крупного бизнеса.⁶

Иное объяснение системы господства и его субъектов использовалось в отношении *коммунистического политического режима*, длительное время существовавшего в СССР. При всех различиях в интерпретации и аргументации,⁷ советологи практически единодушно утверждали, что в советском обществе

³ Обстоятельное объяснение господства содержится в следующих работах: М. Weber, 'The economy and the arena of normative and de facto powers', in: G. Roth and C. Wittich (eds), *Economy and Society*, (New York: Bedminster Press, 1968); T. Wartenberg, *The Forms of Power: From Domination to Transformation*, (Philadelphia: Temple University Press, 1990), pp. 115-139; J. Scott, *Power* (Cambridge: Polity Press, 2001), pp. 16-24, 71-91.

⁴ G.W. Domhoff, *Who Rules America? Power and Politics in the Year 2000* (L.: Mayfield Publishing Company, 1998), p. 1.

⁵ J. Scott, *Who Rules Britain?* (Cambridge: Polity Press, 1991), p. 151.

⁶ Следует отметить, что далеко не все исследователи используют концепции господства применительно к современным западным демократиям. В частности, сторонники плюралистического подхода к объяснению распределения власти (Р. Даль, Р. Уэйст, Г. Макленнан и др.) отвергают наличие господствующего (правлящего) класса, акцентируя внимание на групповом характере политики, обуславливающим наличие разных центров и ресурсов власти в обществе, между которыми ведется постоянное соперничество, предотвращающее формирование единой группы людей, доминирующей в решении важных социальных вопросов. Однако их оппоненты (марксисты и т.н. «элитисты») не склонны преувеличивать уровень дисперсии власти в современном обществе, акцентируя внимание на том, что наиболее важные решения принимаются в интересах определенных групп людей, к которым явно благоволит и само устройство общества.

⁷ Подробный анализ советологических интерпретаций советской общественной системы дается Л. Холмсом (L. Holmes, *Politics in the Communist World* (Oxford: Clarendon, 1986).

господствовала партийно-государственная бюрократия, которая не только монополизировала процесс принятия политических решений и выработку идеологических приоритетов, но и фактически была «совокупным капиталистом», распоряжаясь объектами государственной собственности.

Кто доминирует в *современной России* – крупный бизнес (капиталистический класс) или административный класс (бюрократия)? Сегодняшняя структура политической власти и господства в России, казалось бы, более соответствует традиционным объяснениям господства в западных (капиталистических) странах, поскольку крушение коммунизма и переход к рынку привели к становлению общественной системы, воспроизводящей капиталистические паттерны господства. Относительно второй половины 90-х гг. XX века данное объяснение представляется довольно убедительным, что косвенно подтверждается распространением утверждений об установлении в России в этот период *авторитарно-олигархического* режима, в котором слабая политическая власть оказалась зависимой от представителей крупного бизнеса. Однако в настоящее время данное объяснение стало менее популярным, что отразило определенные изменения, ассоциирующиеся с деятельностью В.В. Путина.

Большинство исследователей называют современный политический режим в России *авторитарно-бюрократическим*, акцентируя внимание на том, что именно бюрократия стала ведущей силой в определении ключевых аспектов российской политики и выработки базовых принципов функционирования социальной системы. Так, А.И. Соловьев считает, что в современной России режим «управляемой демократии» трансформируется в «административный режим»; это сопровождается созданием «структурных предпосылок для складывания неономенклатуры, то есть целостного, закрытого от общественности слоя, контролирующего все рычаги власти и управления».⁸ М.Н. Афанасьев определяет господствующий слой в России как «постноменклатурный патронат», в котором при Путине изменилось соотношение сил в пользу личной власти Президента и центральной бюрократии.⁹ Л.И. Никовская и В.Н. Якимец пишут о «бюрократической стабилизации», которая характеризуется тем, что в отсутствии консолидированного гражданского общества бюрократические структуры «из инструмента управления превращаются в управляющую силу»,¹⁰ а В. Граждан размышляет о том, возможна ли в России антибюрократическая революция.¹¹

⁸ А.И. Соловьев, «Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России», *Власть*, № 1 (2005), с. 53-57 (с. 56-57).

⁹ М.Н. Афанасьев, «Российская Федерация: слабое государство и «президентская вертикаль»», *Страна после коммунизма: государственное управление в новой России*. Т. 1. (М.: Институт права и публичной политики, 2004), с. 175-206 (с. 183-201).

¹⁰ Л.И. Никовская и В.Н. Якимец, «Развитие публичной политики в России и Украине», М.Б. Горный и А.Ю. Сунгуров, ответственные редакторы, *Публичная политика: Сборник статей* (СПб: Норма, 2006), с. 21-34 (с. 22).

¹¹ В. Граждан, «Антибюрократическая революция: возможна ли она?», *Власть*, № 10 (2004), с. 42-52.

Попробуем систематизировать аргументы в пользу тезиса о (преимущественно) бюрократическом характере господства в российском обществе. Начнем с того, что для целого ряда аналитиков оно является естественным (аксиоматичным) в силу некоей *предрасположенности России к доминированию властно-политических (административных, бюрократических, государственных)* факторов, определяющих все остальные аспекты общественной системы, место и роль социальных групп, в том числе и ресурсы влияния экономических акторов;¹² Россия всегда была «политическим» обществом в отличие от «экономического» общества европейского типа.¹³ По их мнению, несмотря на периодические смены элит, в России сохранялся данный тип господства, и в своих основных чертах он естественным образом продолжает воспроизводиться в современной российской практике.

Однако мне представляется более продуктивным вывести за скобки рассуждения о предопределенности данного типа общественного устройства и рассмотреть конкретные факторы (основания) господства и его проявления в различных сферах общественной жизни: 1) кто занимает стратегические властные позиции, 2) получает наибольшие выгоды, 3) успешно иницирует, корректирует или блокирует ключевые политические решения, 4) определяет «повестку дня», 5) оказывает наибольшее влияние на общественное мнение, 6) успешно мобилизует политические ресурсы и 7) обладает «властной репутацией»?¹⁴

На мой взгляд, наиболее существенным стратегическим фактором, обусловливающим доминирующее положение административно-бюрократического класса в России является *расширение сферы государственного (бюрократического) контроля в осуществлении экономической и социальной регуляции*. Независимо от того, как оценивается «строительство вертикали власти в России» – как механизм укрепления дееспособности государства или средство сохранения власти в руках господствующих групп – объективно данная политика реализует стратегические цели бюрократии, которая становится основной силой, цементирующей общество и определяющей направление его развития. Попытки поставить под контроль те зоны, которые при предшествующем (ельцинском) режиме были относительно свободными (СМИ, политические и гражданские организации, региональные и муниципальные структуры), усиление контролирующей роли государства в экономической сфере (увеличение числа крупных компаний, в которых государство владеет контрольным пакетом, растущая практика использования разнообразных способов вмешательства в дела бизнеса, например, с целью сделать его «социально ответственным») и фор-

¹² Ю. Пивоваров и А. Фурсов, «Русская система», *Политическая наука*, № 3-4 (1997); А. Ахиезер, *Россия: критика исторического опыта* (Новосибирск: Сибирский хронограф, 1997).

¹³ О. Гаман-Голутвина, *Политические элиты: Вехи исторической эволюции* (М.: РОССПЭН, 2006); О. Крыштановская, *Анатомия российской элиты* (М.: Захаров, 2005).

¹⁴ G.W. Domhoff, 'Who Rules America?', pp. 18-23; D. Vogel, 'The power of business in America: A re-appraisal', *British Journal of Political Science*, Vol. 13, No. 1 (1983), pp. 19-43.

мировании общественного сознания неизбежно ведут к «расширенному воспроизводству» бюрократии, несмотря на непрекращающиеся попытки (или имитации попыток) сокращения государственного аппарата.

Поддержанию доминирующего положения бюрократии в современном российском обществе способствует *упрочившаяся практика «управляемой демократии»*. Для правящей элиты, более всего заинтересованной в стабильности, выгоднее не уничтожение демократических институтов, а их адаптация к собственным интересам. Наличие формальных демократических институтов создает (наряду с закулисными площадками) важный механизм упорядоченного торга и согласования интересов различных групп правящего класса, оставляющий возможность апелляции к институционализированным правилам игры и формализованным процедурам; демократические институты способствуют легитимации режима и служат дополнительным каналом рекрутирования кадров и вертикальной мобильности.¹⁵

Важнейшим фактором бюрократического господства является *слабость правовых начал в российском обществе*. Вследствие этого бюрократия имеет большой диапазон действий по своему усмотрению, обладает возможностью менять (формальные и неформальные) правила игры, в то время как общество ограничено в возможностях контроля за принятием и исполнением государственных решений. Преобладание неформальных практик и избирательное применение закона (об этом речь пойдет в следующей части статьи) позволяют бюрократии использовать государственные полномочия для достижения своих корпоративных интересов и подчинения (*в качестве реального субъекта власти, а не формального транслятора нормы закона*) других общественных групп, в том числе высоко-ресурсных (бизнес).

Неэффективность права напрямую связана с *сохранением очень высокого уровня коррупции в государственном аппарате*.¹⁶ Он свидетельствует (кроме всего прочего) о высокой зависимости общества от лиц, наделенных государственными полномочиями. Кроме того, данный процесс указывает на наличии серьезных барьеров на пути «нормального» (в соответствии с законом) решения экономических, коммерческих, профессиональных, организационных и других вопросов, в которых заинтересовано большинство простых граждан.

Высокий уровень коррупции выступает и в качестве базового показателя *перераспределения общественных благ в пользу административного класса*. Другими показателями привилегированного положения бюрократии в системе распределения являются устойчивый рост доходов государственных служащих, значительно опережающий рост доходов других «бюджетных» слоев насе-

¹⁵ К.Г. Холодковский, «Политическая модернизация и будущее России», А.И. Соловьев, отв. редактор, *Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции: Ежегодник 2004* (М.: РОССПЭН, 2004), с. 251-265 (с. 256-258).

¹⁶ В. Граждан, «Коррупция: одолеют ли ее россияне?», *Власть*, № 12 (2004), с. 4-14; Г. Сатаров, «Транзит, демократия и коррупция: региональные особенности в России», отв. редактор А.И. Соловьев, *Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции: Ежегодник 2004* (М.: РОССПЭН, 2004), с. 230-248.

ния, иной по сравнению с основной массой населения уровень пенсионного обеспечения, сохраняющиеся социальные льготы и др.¹⁷

Однако главным свидетельством доминирующей роли бюрократии в распределении экономических благ является бюрократическое происхождение значительной части современного российского бизнеса; многие государственные служащие являются бизнесменами и естественным образом используют формально-властные полномочия для успешного продвижения своих бизнес-интересов («административное предпринимательство»); для них данная функция является определяющей в их повседневной мотивации при осуществлении своих государственных функций (об этом речь пойдет далее). В совокупности все эти факторы позволяют говорить о «распределительном господстве» (Э. Гидденс) административно-политического класса в российском обществе.

Существенным фактором усиления господства бюрократии является нарастающее после 2000 года *распространение идеологии, в которой превозносятся ценности государства, державы, стабильности, порядка, управляемости, традиционного уклада, самобытности*. Соответственно, ценности демократии, свободы, модернизации и вхождения в мировое сообщество занимают периферийное место в общественном сознании и системе ценностей политического класса.

Данный идеологический поворот в российском обществе был обусловлен различными причинами, но не последнюю роль здесь сыграли прагматические ориентации правящего класса. Если доминирующей идеологией начала и середины 90-х гг. был экономический либерализм, ориентированный на минимизацию регулирующих функций государства и выполнявший при этом роль идеологического прикрытия завоевания собственности, то к началу 2000-х гг. наметился «консервативный сдвиг», что вполне отвечало потребностям доминирующих акторов в поддержании статус-кво.¹⁸ Таким образом, *российский правящий административный класс осуществляет культивацию ценностей, способствующих воспроизводству условий своего господства*.

Наконец, решающим фактором, определившим доминирующее положение государственной бюрократии в современной российской политике стало существенное *снижение политического влияния крупного бизнеса*, связанное как с последствиями дефолта, так и, прежде всего, с целенаправленными действиями новой политической элиты по ограничению политического пространства и вытеснению из него автономных высоко-ресурсных акторов. Опираясь на высокий персональный авторитет В.В. Путина, бюрократии в целом удалось добиться желаемых результатов. Крупный бизнес и ранее не обладал

¹⁷ По основным показателям удовлетворенности жизнью (материальная обеспеченность, возможность хорошо питаться, одеваться, жилищные условия, социальный статус в обществе и др.) отечественные чиновники стоят на несколько порядков выше подавляющего большинства населения (см. *Бюрократия и власть в новой России* (М.: ИС РАН, 2005), с. 96).

¹⁸ В. Радаев, *Экономическая социология* (М.: ГУ-ВШЭ, 1998), с. 297-301; В. Гельман, «Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике», *Полис*, № 4 (2004), с. 6-26 (с. 13).

высоким уровнем (политической) организованности,¹⁹ что позволило некоторым аналитикам говорить об «олигархах без олигархии» (А. Зудин). А после предпринятой массовой атаки на тех, кто стремился сохранить свою политическую автономию и участвовать в публичной политике (особенно после «дела Юкоса») российский бизнес, по сути, смирился с новым форматом отношений с властью и перестал претендовать на публичную роль в российской политике.

В новой системе отношений власти и бизнеса ведущую роль играет административно-политический класс, тогда как бизнесу отводится роль ведомого: отношения и консультации с бизнесом не затрагивают стратегических направлений общественного развития («полный запрет на политику»). Кроме того, административный класс все более отстраняет бизнес от участия в принятии основных экономических решений народнохозяйственного уровня («частичный запрет на экономику»), от обсуждения ключевых вопросов, касающихся естественных монополий (в данной сфере бизнес допускается лишь к участию в реализации решений, принятых властью), содержательных аспектов деятельности федеральных электронных СМИ и др.²⁰ В отличие от ельцинского правления, в период которого имел место «захват государства бизнесом»,²¹ в настоящее время можно говорить скорее о «захвате бизнеса государством» в лице бюрократии – установлении чиновниками неформального контроля над теми или иными бизнес-структурами и использовании их ресурсов для решения некоторых ведомственных или личных задач.²²

Усилению позиций административно-политической элиты в отношениях с бизнесом способствовала их постепенная *институционализация и формализация*. Некоторое повышение статуса ряда организаций бизнеса (РСПП, ТПП, «Деловая Россия и др.) и формирование «режима консультаций», с одной стороны, предоставили бизнесу легальную площадку для переговорного процесса с административной элитой, с другой стороны, формальные структуры оказались под контролем Кремля, который осуществляет «сертификацию» участников переговорного процесса. Тем самым «трансформируется политический статус групп интересов: «группы давления» фактически сменяются «группами влияния». Плюрализм системы сохраняется, но каждое звено становится менее автономным. Вместе с институционализацией групп интересов одновременно происходит и закрепление их слабости и зависимости от государства. Соотно-

¹⁹ Единственное исключение составляет альянс крупного бизнеса вокруг кандидатуры Б.Н. Ельцина на президентских выборах 1996 г.

²⁰ Я. Паппэ, «Отношения федеральной экономической элиты и власти в России в 2000-2004 годах: торможение в центре и новая стратегия в регионах», отв. ред. Я. Фрухтман, *Региональная элита в современной России* (М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005), с. 77-92 (с. 81).

²¹ А. Яковлев, «Эволюция взаимоотношений между властью и бизнесом и движущие силы экономического развития в России: до и после «дела Юкоса»», отв. ред. Я. Фрухтман, *Региональная элита в современной России* (М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005), с. 12-36 (с. 13-18).

²² Паппэ, с. 81.

шение сил внутри системы фактически исключает ситуации, когда интересы групп давления могут быть навязаны власти».²³

В «повседневных» отношениях между бюрократией и бизнесом доминирование бюрократии осуществляется с помощью избирательного применения закона, использования контролирующих структур (СЭС, налоговые инстанции, экологические службы и др.), создания и/или сохранения всевозможных (формальных и неформальных) барьеров, которые бизнес должен преодолевать.²⁴ Бюрократия в целом заинтересована в сохранении данной ситуации, поэтому принципиальных изменений в системе, дающей чиновникам возможность извлекать «статусную ренту» не происходит, несмотря на постоянные попытки (или их имитации) реформирования государственной структуры.

Наконец, существенным фактором, ограничивающим политическое влияние бизнеса, является то, что он не обладает достаточной популярностью среди других социальных групп российского общества. Именно поэтому он не может успешно апеллировать к общественному мнению. В России доминируют негативные установки массового сознания в отношении бизнеса, что в целом поддерживается властью, которой выгодно снять с себя и переложить на крупный бизнес значительную долю ответственности за положение дел в стране.²⁵

В результате бизнес-сообщество вынуждено принять новый формат отношений с властью, подчиниться попыткам чиновников навязать ему «социальную ответственность» и отказаться от публичных выступлений против власти по принципиальным вопросам.

В контексте данной ситуации правомерно возникает вопрос о том, обладает ли бизнес т.н. «структурной властью» – т.е. преимуществами перед другими группами, обусловленными чисто институциональными и структурными факторами?²⁶ Эмпирическим путем наличие и силу структурной власти можно

²³ А. Зудин, «Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию в российских регионах», отв. ред. Я. Фрухтман, *Региональная элита в современной России* (М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005), с. 37-64 (с. 44-45).

²⁴ Граждан, с. 48-49.

²⁵ Зудин, с. 47-53.

²⁶ Изначально идея структурной власти была сформулирована марксистами и противостояла т.н. «инструменталистской» концепции господства, которая объясняла доминирующее положение капиталистического класса в буржуазном обществе его преобладанием в государственных структурах (R. Miliband, *The State in Capitalist Society* (L.: Weidenfeld and Nicolson, 1969)). В отличие от «инструменталистов», сторонники структуралистского подхода акцентировали внимание на объективном и имперсональном характере связи между государством и господствующим классом. По их мнению, в капиталистическом обществе государство действует в интересах класса буржуазии не (столько) в силу преобладания представителей класса в государственном аппарате и их конкретных усилий: сама структура современного государства и его место в буржуазном обществе обуславливают объективную (структурную) зависимость государства от характера капиталистического производства и потому действует в определенной логике во многом независимо от носителей государственной воли. Подчеркивается, что в условиях частной собственности государство не обладает непосредственным контролем за средствами производства, и поэтому его доходы зависят от наличия сильного частного сектора, что заставляет государство ориентироваться на поддержку бизнеса (C. Offe, *Contradictions of the Welfare State* (L.: Hutchinson, 1984)). Идея структурной власти («привилегированной позиции») бизнеса получила распространение и среди немарксистских исследователей (Ч. Линдблом, С. Элкин, К. Стоун, Дж. Драйзек). При этом было признано, что структурная власть бизнеса не является постоянной и абсолютной, а существенно варьируется в различных странах. Ее уровень зависит от параметров экономической системы (соотношения частного

определить только в ситуациях явного (открытого) расхождения ее приоритетов с общественным мнением и приоритетами населения, групп давления или интенциями отдельных политиков. Исходя из некоторых косвенных признаков (создание условий для развития бизнеса, общий рост доходов предпринимателей, «рыночные» ориентации «красных» губернаторов в регионах) можно предположить, что *структурный фактор присутствует*.

Однако можно предположить, что его влияние в России существенно слабее по сравнению с развитыми странами. Это обусловлено тем, что по большинству из указанных выше параметров Россия вряд ли может быть отнесена к странам, в которых структурные факторы максимально благоприятствуют доминирующей роли бизнеса: инвестиционный климат остается не самым благоприятным в силу высоких рисков, значительная часть капиталов продолжает вывозиться за рубеж, растет доля государственной собственности, что объективно подрывает позиции частного капитала; при этом у правящей элиты есть масса своих собственных ресурсов, прежде всего административных, для сохранения своей власти, а электоральное поведение значительной части россиян слабо коррелирует с динамикой экономического развития.

Аналитики специально подчеркивают, что у нынешней административной элиты нет особой необходимости в стратегическом союзе с бизнесом (как, впрочем, и с любым другим социальным слоем или группой). «С одной стороны, она «аффилирована» со сверхпопулярным В. Путиным, с другой – экономический рост и благоприятная внешняя конъюнктура позволяют государству выполнять свои обязательства, не прибегая к экстраординарным механизмам финансирования». Другим объективным фактором, снижающим структурный потенциал доминирования бизнеса выступают эгалитарные настроения в российском обществе, поддерживаемые «антиолигархической риторикой» правящего класса.²⁷

В любом случае, *конкретная политика автоматически не предопределяется влиянием структурных факторов, а формируется в ходе политической борьбы*, в которой интересы бизнеса могут сталкиваться с мощными противоречиями, что имеет место и в современной России. Структурная власть влияет на политику не столько на уровне конкретных решений, сколько в процессе формирования предмета принятия решений («повестки»), где преобладают вопросы обеспечения национальной конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности, поддержки бизнеса и экономического роста, которые часто оттесня-

капитала и государства в экономике, инвестиционного климата в стране, мобильности капитала, зависимости бюджетов (федерального, региональных и местных) от успешного развития бизнеса и др.), специфики политических институтов и особенностей политического процесса (степени реальной зависимости между успехами экономической политики правящей элиты и уровнем ее электоральной поддержки со стороны населения, готовности бизнеса финансировать электоральные кампании политических элит в обмен на политику наибольшего благоприятствования, свободное развитие бизнеса, защиту частной собственности, гражданских прав и свобод) (см. Д.Б. Тев, «Теория структурной власти бизнеса: сущность и критика», отв. ред. А.В. Дука, *Власть и элиты в российской трансформации* (СПб.: Интерсоцис, 2005), с. 30-64).

²⁷ Паппэ, с. 81.

ют на второй план проблемы социальной защиты, экологической безопасности, социального равенства и другие темы, обычно более всего волнующие простого избирателя.²⁸ Структурная власть изменяет структуру стимулов акторов в пользу определенных альтернатив, однако процесс их выбора все же остается за субъектами. В данном случае – за административным классом.

Вывод о том, что господствующей силой в современном российском обществе является административный класс, до сих пор основывался на его противопоставлении бизнесу. Между тем в российской реальности эти две группы не только тесно взаимосвязаны, но и, в известной мере, взаимопроникают друг в друга. О сращивании административной элиты и бизнеса пишут многие исследователи. Например, В. Шляпентох: «В сегодняшней России границы между публичной и частной сферами либо размыты, либо вообще не существуют; власть и собственность настолько переплетены, что их часто невозможно отделить друг от друга. Подобно средневековым баронам, российские бюрократы на всех уровнях иерархии используют свою политическую власть для осуществления контроля над собственностью, в то время как богачи обменивают деньги на власть, чтобы контролировать политические решения».²⁹ Генетическая связь российского бизнеса с административным классом уходит корнями к рубежу 80-90-х гг., «комсомольской экономике», приватизации, залоговым аукционам. «Российская олигархия вышла из недр старого политического класса – номенклатуры» – пишет О. Крыштановская.³⁰

Сегодня «административное предпринимательство» по-прежнему является массовым явлением; чиновники и политики, в том числе занимающие самые высокие должности, используют свои властные позиции для продвижения своего бизнеса. С этой целью основная масса предпринимателей стремится попасть в государственные структуры различного уровня.³¹

Это означает, что значительная часть административно-политического класса одновременно является и представителем класса предпринимателей. Сказанное отнюдь не противоречит выводу о том, что доминирующее положение в современном российском обществе занимает административно-политический класс, поскольку именно принадлежность к данному классу, как правило, является важнейшим фактором успешного бизнеса «бюрократических капита-

²⁸ Тев, с. 59-64.

²⁹ Цит. по: В. Ачкасов, «Российская правящая элита и построение «эффективного, конкурентоспособного государства», отв. ред. А.В. Дука, *Власть и элиты в российской трансформации* (СПб.: Интерсоцис, 2005), с. 110-121, (с. 117-118).

³⁰ Крыштановская, с. 332.

³¹ В Государственной Думе не менее 300 депутатов (из 450) в той или иной степени связаны с бизнесом (в качестве владельцев крупных или средних предприятий, «политических менеджеров», делегированных в парламент крупными корпорациями, профессиональных лоббистов или просто объектов политических инвестиций со стороны спонсоров), в Совете Федерации представлены лоббисты большинства крупных компаний, причем прорыв бизнеса в верхнюю палату парламента состоялся уже в период правления В. Путина (Зудин, с. 39, 54-58). В региональных парламентах также наблюдается устойчивый рост представительства бизнеса. 13 российских губернаторов – бывшие топ-менеджеры или крупные собственники (О. Крыштановская, «Формирование региональной элиты: принципы и механизмы», *Социологические исследования*, № 11 (2003), с. 3-13).

листов», а не наоборот. При этом обладание экономическими ресурсами усиливает властные возможности бюрократии, а «двойная идентичность» может способствовать более устойчивому взаимодействию между двумя группами. «Чиновничий бизнес» не только не подрывает основы бюрократического господства, а, безусловно, усиливает его, свидетельствуя о привилегированном положении административного класса в российском обществе, которое достигается, в том числе, и с помощью воспроизводства условий для успешного совмещения и эффективного использования административных и коммерческих возможностей. При этом доминирующие позиции в решении стратегических вопросов остаются в руках административного класса, который обладает возможностью принять (в случае необходимости) жесткие меры по отношению к бизнесу или его отдельным группам (но не наоборот).

Не противоречит нашему выводу и тот факт, что благосостояние (богатство) бизнеса (несмотря на «запрет на политику» и «равноудаленность») отнюдь не снизилось, а количество богатых людей в России увеличивается быстрее, чем в других странах. Дело здесь не только в «структурной власти», но и том, что рост доходов бизнеса сам по себе не вызывает каких-либо негативных последствий для административного класса: здесь нет «игры с нулевой суммой» (в отличие от политики, где чрезмерное возвышение отдельных групп крупного бизнеса несло угрозу бюрократическому господству). Господство отнюдь не предполагает, что остальные социальные группы совсем не имеют влияния и находятся в угнетенном положении. Последнее имеет место в том случае, если оно является условием сохранения привилегий доминирующей группы, которая (и это главный показатель господства) обладает способностью устанавливать правила, по которым должны действовать другие группы.³² *Бизнес и другие группы могут получать выгоду из создавшейся ситуации, но они не могут изменить ее.* Для ее обозначения К. Доудинг предпочитал термин «системная удача» (вместо «власти бизнеса»), под которой он понимал возможность субъекта получить то, что он хочет, не прибегая к каким-либо усилиям.³³

В отличие от «удачи», власть предполагает способность субъекта преодолевать сопротивление объекта или изменять ситуацию. С этой точки зрения, можно говорить о власти (господстве) административного класса и «удаче» бизнеса, который в отдельных ситуациях может быть и субъектом власти, если продемонстрирует способность контролировать (определять) положение дел, а не только пользоваться благоприятным моментом. Бизнес имел власть в 90-е годы, но в настоящее время говорить о том, что в российской политике преобладает бизнес, вряд ли возможно.

³² Domhoff, p. 5.

³³ K.M. Dowding, *Power* (Buckingham: Open University Press, 1996), p. 71.

Формы власти

Существует много различных классификаций форм власти. В данной статье я использую предложенную мною ранее классификацию форм власти,³⁴ близкую к известной классификации Денниса Ронга.³⁵ По источникам подчинения (а именно этот критерий является наиболее существенным для объяснения многообразия властных отношений) набор основных форм власти включает в себя *силу, принуждение, побуждение, убеждение, манипуляцию и авторитет*. Не менее важным представляется характеристика специфических форм власти («правление предвиденных реакций» (the rule of anticipated reactions),³⁶ *принятие и непринятие решений, формирование политического сознания*), которые нередко оказываются вне поля зрения исследователей, изучающих различные проявления политической власти.

С точки зрения нормативного идеала современной либеральной демократии, определяющей формой политической власти являются (должны быть) (1) *легальный авторитет* (в ситуациях, где власть дана определенным государственным структурам или лицам, занимающим государственные должности) и (2) *убеждение* (во взаимоотношениях равноправных (неподчиненных друг другу) субъектов или политических структур). *Легальный авторитет* представляет собой «властное отношение, в котором субъект обладает признанным правом командовать, а объект — признанной обязанностью повиноваться».³⁷ Объект признает и выполняет действующие правовые нормы, что и определяет мотив подчинения субъекту.³⁸

В современной России легальный авторитет не занимает должного места в системе политической власти. Данный вывод представляется достаточно очевидным и вполне естественным. Ссылки на превалирование неформальных отношений в системе государственной власти и управления являются общим местом практически всех работ, посвященных изучению российских социально-политических процессов.³⁹ Засилье неформальных практик и слабость ле-

³⁴ В. Ледяев, «Формы власти: типологический анализ», *Полис*, № 2 (2000), с. 6-18.

³⁵ D.H. Wrong, *Power: It's Forms, Bases, and Uses*. With a new introduction by the author (New Brunswick and L.: Transaction Publishers, 2002), pp. 21-64.

³⁶ Термин «правление предвиденных реакций» (the rule of anticipated reactions) был впервые использован К. Фридрихом для объяснения тех случаев осуществления власти, где объект действует в соответствии с предполагаемыми намерениями субъекта, предвидя его реакции (C. Friedrich, *Constitutional Government and Politics* (NY: Harper and Brothers, 1937), pp. 16-18.

³⁷ Wrong, с. 49. Ронг предпочитает термин «легитимный авторитет». Однако, на мой взгляд, понятие «легальный» точнее, поскольку оно четко указывает на источник авторитета — легальные нормы, законы, статусные права, тогда как ссылка на легитимность вполне допустима и применительно к другим ситуациям, например, к традиционному авторитету.

³⁸ Очевидно, что место и роль легального авторитета в системе политической власти непосредственно зависят от уровня правосознания общества и укоренения привычки граждан следовать правовым нормам; в ином случае наличие формального права командовать не позволит субъекту осуществлять власть *в форме легального авторитета*, что вызовет либо вакуум власти, либо необходимость использования субъектом иных ресурсов власти.

³⁹ Гельман, с. 6-26; М. Афанасьев, «Российская Федерация: слабое государство и «президентская вертикаль»», *Страна после коммунизма: государственное управление в новой России*. В 2 т. Т. 1. (М.: Институт

гального авторитета обычно объясняются отсутствием опыта правового государства и (прочных) правовых традиций в истории российского государства. С этим трудно не согласиться, однако вряд ли данное объяснение является достаточным.

То же самое можно сказать и о другом популярном объяснении, суть которого сводится к тому, что преобладание неформальных практик обусловлено слабостью государства, которую современный режим пытается устранить с помощью укрепления «вертикали власти». Однако хотя преобладание неформальных институтов действительно является атрибутом слабых государств, само по себе укрепление административного потенциала государства не гарантирует верховенства права. «Наоборот, – подчеркивает В. Гельман, – есть немало аргументов в пользу того, что сильное государство может стать ничуть не меньшим препятствием для верховенства права, нежели слабое, если его административный потенциал сочетается с низким уровнем автономии. В этом случае формальные институты оказываются не более чем орудием в руках правительства, инструментом селективного поощрения лояльных и наказания нелояльных».⁴⁰

Наконец, сохранение (и, в значительной степени, упрочение) неформальных практик обусловлено тем, что они обеспечивают реализацию интересов доминирующих акторов, прежде всего административного класса, который в этих условиях оказывается вне контроля со стороны общества. В своей совокупности эти и некоторые другие причины (которые будут упомянуты далее) подрывают эффективность легального авторитета во всех ее проявлениях.⁴¹

Слабость легального авторитета сказывается не только на дееспособности государственной власти в целом (об этом речь пойдет в третьей части статьи), но и меняет характер властных отношений в обществе (по крайней мере, в сфере политики), усиливая присутствие других форм власти в общей конфигурации властных отношений.⁴²

В отличие от легального авторитета, *персональный авторитет*⁴³ традиционно играет важную роль в отечественной системе политической власти. В Рос-

права и публичной политики, 2004), с. 175-206; А. Чирикова, «Региональная власть: формальные и неформальные практики», отв. редактор А. Дука и В. Мохов, *Власть, государство и элиты в современном обществе* (Пермь: Пермский государственный технический университет, 2005), сс. 185-206.

⁴⁰ Гельман, с. 10.

⁴¹ Ссылаясь на Бертрана Ювеналя (B. Jouvenel, "Authority: the efficient imperative", C. Friedrich (ed.), *Authority* (Cambridge (Mass.), 1958), pp. 159-169 (p. 160), Ронг (Wrong, pp. 14-20) выделяет три основных параметра любой власти – экстенсивность (количество объектов, находящихся во власти субъекта), объем (сферы действий, в которых субъект имеет власть над объектом) и интенсивность (спектр возможностей, которыми обладает субъект в каждой из сфер).

⁴² Данную ситуацию можно условно рассматривать как «игру с нулевой суммой», хотя слабость легального авторитета не обязательно полностью компенсируется другими формами власти.

⁴³ Персональный авторитет представляет собой форму власти, в которой подчинение объекта обусловлено его признанием наличия у субъекта определенных качеств (знаний, опыта, высокой нравственности и др.). Он характеризует неинституционализированное отношение между субъектом и объектом; это скорее отношение между людьми как таковыми, чем между людьми как носителями каких-то социальных ролей. Персональный авторитет связан, с одной стороны, с определенными чертами и способностями субъекта, с другой стороны, он зависит от их восприятия и оценки объектом.

сии верховная власть всегда была *персонифицирована*, «т.е. обязательно предполагала определенного ее носителя (в отличие от этого на Западе власть имеет абстрактную природу – отделена, независима от правителя, не является ее личной прерогативой)».⁴⁴ В настоящее время персональный авторитет продолжает играть ключевую роль в российской политике, которая – как по ее восприятию в глазах населения, так и по фактическому балансу правовых и неформальных ресурсов – по-прежнему остается в значительной степени персонифицированной. Это характерно и для государственных структур, где власть первых лиц традиционно сильна (хотя, как мы увидим далее, ее сила заключена не только в персональном авторитете), так и в других политических и гражданских организациях (партии, общественные движения, группы давления). Особую роль в современной российской политике играет персональный авторитет В. Путина, который легитимирует режим и избранный политический курс, а также обеспечивает относительную прочность и стабильность системы.

Данное обстоятельство, с одной стороны, повышает эффективность государственной власти (при этом, однако, не добавляя авторитета самому государству как таковому), с другой стороны, естественным образом ослабляет авторитет институтов, поскольку *высокий персональный авторитет позволяет его носителю легко менять правила игры и, при желании, действовать за пределами формальных норм и традиций без (существенных) политических (имиджевых) потерь*. При этом источники и причины высокого рейтинга Путина не находятся в прямой зависимости от его попыток (реальных или мнимых) выстраивания «диктатуры закона»,⁴⁵ что делает его относительно свободным в плане выбора форм и методов осуществления власти.

Сила и принуждение. Слабость легального авторитета чаще всего замещается *силой и принуждением* – как легальными, так и нелегальными.⁴⁶ Если у субъекта нет легальных (формальных) оснований командовать, и/или объект (в

⁴⁴ Ю.С. Пивоваров, «О некоторых исторических особенностях русской политики», отв. редактор А.И. Соловьев, *Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции: Ежегодник 2004* (М.: РОССПЭН, 2004), с. 99-124 (с. 107).

⁴⁵ Ряд исследователей считает, что при Путине «диктатуры закона» не стало больше (Афанасьев, с. 204), а сам президент осознанно стремится к сохранению неопределенности. Это позволяет государству компенсировать часть потерь, которые обусловлены, например, теневой экономической активностью. Но в целом это скорее стимулирует последнюю, а не разрешает проблему (W. Tompson, 'Putin's challenge: the politics of structural reform in Russia', *Euro-Asia Studies*, Vol. 54, No. 4 (2002), pp. 933-957 (p. 939).

⁴⁶ В литературе о власти достаточно распространено определение политического авторитета как легитимной власти: политический авторитет охватывает все случаи выполнения распоряжений обладающего авторитетом субъекта, даже если повиновение мотивируется страхом перед негативными санкциями (D. Easton, 'The perception of authority and political change', C. Friedrich (ed.), *Authority* (Cambridge (Mass.), 1958), pp. 170-196 (p. 180-182); A.H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracies* (L., Routledge, 1999), p. 32). Тем самым фактически стирается различие между авторитетом и принуждением. Данный подход мне представляется не вполне оправданным (В. Ледяев, «Власть: концептуальный анализ» (М.: РОССПЭН, 2001), с. 16-17), поскольку выполнение команды из страха наказания и на основе понимания обязанности повиновения представляют собой два существенно различных способа деятельности. Между тем для понимания специфики власти важно определить баланс добровольного и недобровольного подчинения, отражающий характер взаимоотношений субъекта и объекта власти. Поэтому дистинкция между легальной властью и легальным авторитетом помогает раскрыть некоторые важные аспекты российской политической практики.

силу тех или иных причин) не желает подчиняться командам субъекта, то наиболее простым и весьма эффективным способом компенсации нехватки легального авторитета является угроза применения негативных санкций или непосредственное силовое воздействие на объект.⁴⁷

Широкое распространение принудительных форм власти в российском обществе – и не только в сфере политики – обусловлено довольно широким спектром взаимосвязанных факторов. Во-первых, сила и (особенно) принуждение не требуют траты большого количества материальных ресурсов, поэтому их рациональнее использовать для замещения (слабого) легального авторитета. Во-вторых, при разрешении острых социальных противоречий сила и принуждение традиционно занимали доминирующее место в системе властных практик российского общества. В советский период распространение силовых форм отношений стало, по мнению М. Афанасьева, результатом формирования «превращенных форм патрон-клиентных отношений».⁴⁸ Современный российский режим фактически поощряет традиционализм, закрепляя «привыкание людей к военно-силовым формам урегулирования социальных противоречий... В результате животный страх, ненависть и обожание, склонность к насилию или столь же безотчетная покорность демонстрируют новый виток своей политической репродукции».⁴⁹

В-третьих, распространение силовых форм разрешения социальных и политических конфликтов поддерживается значительной частью населения, приученного ориентироваться на «простые» решения проблем, особенно в отношении «чужих» («инородцев», олигархов, «либералов»). Люди, привыкшие ориентироваться на силу, видят в носителях легального авторитета лишь обладателей принудительных ресурсов. Российские граждане, как отмечает С.В. Патрушев, понимают закон «не столько как ‘некое правило игры’, которое надо соблюдать, уважать и использовать в своих интересах, сколько как исходящее от государства императивное и репрессивное предписание, которое опасно нарушать». По данным социологических исследований лишь незначительное

⁴⁷ Принуждение представляет собой способность обеспечить подчинение с помощью угрозы применения негативных санкций, а власть в форме силы заключается в возможности субъекта оказать непосредственное воздействие на объект (его тело, организацию, психическое состояние) или окружение.

⁴⁸ «Номенклатурная организация социума влечет деградацию традиционного социального содержания связи «патрон-клиент»: клиентарные отношения теряют договорный характер... Свободные от каких бы то ни было традиционных и правовых ограничений отношения личной зависимости сводятся к единственному «правилу»: у кого сила, тот и прав. Подобное животное поведение, в цивилизованном обществе вытесняемое в маргинальные сферы, в советском – вновь стало общераспространенной моделью общения, жизнедеятельности. Отмеченные А. Антоновым-Овсеенко параллели в поведении уголовников и Сталина со товарищи имеют более глубокий смысл, чем может показаться на первый взгляд. Дело, однако, не в уголовных замашках конкретных большевистских главарей, а в доминирующем архетипе социального бытия/сознания. Общераспространенности таких установок и привычек способствовали армия и лагерь – маргинальные образы жизни, ставшие в СССР важнейшими (пере)воспитательными учреждениями, основными институтами социализации, вытеснившими общину, теснящими среднюю и высшую школу, превратившими в свое продолжение городские дворы» (М. Афанасьев, *Клиентелизм и российская государственность* (М.: МОНФ, 2000), с. 166-167).

⁴⁹ А.И. Соловьев, «Институциональные эксперименты в пространстве политической культуры: реалии российского транзита», отв. редактор А.И. Соловьев, *Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции. Ежегодник 2004* (М.: РОССПЭН, 2004), с. 313-337 (с. 334).

меньшинство граждан (6 % в 2002 г.) исполняет свои обязанности перед другими людьми из уважения к закону.⁵⁰ Подчинение носителям формальных государственных полномочий мотивируется не столько обязанностью, сколько боязнью (опасением) использования теми негативных санкций, что, по используемой нами классификации форм власти является не легальным авторитетом, а принуждением.⁵¹ Таким людям вполне удобно «жить по принципу кулака и силы. И они эти принципы кулака и силы защищают на своем уровне, поддерживая тех, кто кажется им носителями этих принципов. Современный «россиянин» не понимает, почему он должен защищать права других, если его собственные права глубоко нарушены. Это является основанием для того, чтобы всякий нарушал права всякого, как только появляется такая возможность»⁵².

Данная тенденция во многом обусловлена тем, что избирательное использование права и полномочий лицами, занимающими государственные должности (право как индивидуальный, а не государственный ресурс)⁵³ закрепляет уверенность объекта в том, что субъект не связан правом, а может использовать принудительные ресурсы по своему усмотрению. Это существенно расширяет объем и интенсивность (по Ронгу) власти субъекта, делая его, бесспорно, более «опасным» для объекта.⁵⁴

В-четвертых, ориентация на силовые (принудительные) формы подчинения является и следствием нынешнего кадрового потенциала российского государства. В этой связи исследователями указываются на факторы, свидетельствующие о качественном ухудшении состава бюрократии или, по крайней мере, о серьезных проблемах профессиональной квалификации государственных служащих. В частности, Г. Сатаров обращает внимание на то, что «распределение чиновников по возрасту имеет абсолютно аномальную U-образную форму: много молодых и пожилых, мало самого продуктивного среднего воз-

⁵⁰ С.В. Патрушев, «Власть и народ в России: проблема легитимации институциональных изменений», отв. редактор А.И. Соловьев, *Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции: Ежегодник 2004* (М.: РОССПЭН, 2004), с. 287-312 (с. 302).

⁵¹ Ронг (Wrong, p. 41) использует термин «принудительный авторитет» (coercive authority).

⁵² Патрушев, с. 311. Т.И. Заславская отмечает, что если в развитых странах умышленное нарушение закона имеет осознанно криминальный характер, то в постсоветских обществах оно остается в значительной степени не(вполне)осознаваемым (Т.И. Заславская, «О социальных факторах расхождения формально-правовых норм и реальных практик», отв. ред. Т.И. Заславская, *Куда идет Россия?* (М.: МВШСН, 2002), с. 11-21 (с. 13-14).

⁵³ В англоязычной литературе используется выражение 'rule by law' («правление с помощью закона»), противопоставляемое 'rule of law' («правление закона») (T.F. Remington, *Politics in Russia* (NY: Pearson Education Inc., 2006), p. 226).

⁵⁴ Как показывают результаты социологического исследования, значительная часть общества не отличается высоким уровнем законопослушания, который (по крайней мере, на уровне деклараций) оказывается ниже уровня законопослушания чиновников. Так, среди работников бюрократического аппарата более половины опрошенных (58,0%) разделяют точку зрения о том, что во всем и всегда следует соблюдать букву закона. Среди населения такой точки зрения придерживается почти в два раза меньшее количество людей – 25,8%. Зато среди граждан заметно больше тех (47,8%), кто считает, что закон надо соблюдать только тогда, когда это делает сама власть, в иных условиях его можно игнорировать и решать свои проблемы более простыми и привычными способами, красиво именуемыми «неправовыми» практиками (Бюрократия и власть в новой России, с. 82).

раста».⁵⁵ Разумеется, неоптимальная возрастная структура российского чиновничества не является (непосредственным) свидетельством (причиной) распространения принудительных форм власти. Однако именно в старших возрастных категориях преобладают люди, сформировавшиеся в советских бюрократических организациях и сохранившие советскую ментальность. В бюрократической среде царит убежденность в непогрешимости, недоверие к науке («жизнь гораздо проще, чем говорят умники»), презрение к силе общественного мнения,⁵⁶ что косвенно подтверждает возможность произвольного использования государственных ресурсов.

Некоторые исследователи обращают внимание на социальное происхождение современного административно-политического класса как фактор, влияющий на способы и культуру осуществления власти и управления. Например, А. Чернышов отмечает, что в составе российской правящей номенклатуры «очень сильно влияние сельского образа жизни, вследствие чего широкое распространение получили и получают социальные стандарты и ориентации деревенских жителей. А в самой власти уже давно стала заметна динамика к односложности, негибкости, нетолерантности, упрощенности и примитивизации при определении тактических и стратегических задач». Данный процесс получил название «синдром сельских парней».⁵⁷ Однако в последнее время исследователи чаще стали обращать внимание на увеличение доли (бывших) военных в составе административно-политического класса. По данным О. Крыштановской, с 1998 по 2002 гг. она увеличилась почти в 7 раз, при этом особенно сильно «процесс милитаризации» затронул высшее руководство страны (рост в 12 раз!)»⁵⁸. Оценивая последствия данного процесса, исследователь обращает внимание на то, что современная политика приобретает ряд специфических особенностей, которые связаны с профессиональными качествами военных – группы, формирующейся в замкнутом иерархизированном социальном пространстве. «Сама военная среда является *авторитарной*, демократический стиль управления здесь неприемлем»; военная среда приучает людей не рассуждая подчиняться приказам, строго следовать уставам, безусловно уважать старшего по званию.⁵⁹ Можно предположить, что приход людей в погонах естественным образом повышает роль силовых инструментов власти (сила и принуждение), но и (вероятно) усиливает позиции легального авторитета, который

⁵⁵ В исследовании фонда ИНДЕМ 2003 г. на интервал от 30 до 45 лет приходится менее 21 % служащих, а на интервал от 55 до 70 лет – почти 60 % служащих центральных федеральных ведомств (Г.А. Сатаров, «Введение», *Страна после коммунизма: государственное управление в новой России*. В 2 т. Т. 1. (М.: Институт права и публичной политики, 2004), с. 4-16 (с. 6).

⁵⁶ М. Краснов, «Административная реформа (1991-2001): почему сохраняется ее актуальность?», *Страна после коммунизма: государственное управление в новой России*. В 2 т. Т. 1. (М.: Институт права и публичной политики, 2004), с. 84-115.

⁵⁷ А.Г. Чернышов, «Власть в России: проблемы поиска элитных составляющих», отв. ред. А.В. Дука, *Власть и элиты в современной России* (СПб.: Социологическое сообщество им. М.М. Ковалевского, 2003), с. 92-101 (с. 101).

⁵⁸ Крыштановская, с. 270.

⁵⁹ Там же, с. 283.

базируется именно на привычке автоматического подчинения субъекту власти. Последнее обстоятельство можно воспринимать вполне позитивно, но только в том случае, если речь идет действительно об укреплении легального авторитета, а не элементарном росте скрытого принуждения.

В-пятых, замещение легального авторитета принуждением (и другими формами власти) в значительной степени связано с отсутствием необходимых правовых актов (законов), *ясно и недвусмысленно* определяющих субординацию различных государственных структур. Аналитики указывают на (1) неоптимальность критериев разграничения полномочий, (2) отсутствие строгой классификации органов исполнительной власти (определения видов и критериев их разграничения), (3) неразработанность типологии «политических» и «карьерных» должностей, (4) сохранение обильного подзаконного, в том числе ведомственного регулирования, через которое осуществляется консервация прежних (советских) методов управления, (5) направленность многих актов не столько на конкретизацию обязанностей должностных лиц, сколько на дополнительное обременение граждан и хозяйствующих субъектов, (6) психологический дискомфорт служащих, которые сознают, что их статус и объем функций могут в любой момент измениться и др.⁶⁰

Конкретные проявления силы и принуждения в российской практике (как и в практике любого государства) многообразны и варьируются в зависимости от того, какие группы и организации являются объектом власти. Широкий набор инструментов давления используется против политической оппозиции, бизнеса, региональных и муниципальных органов власти и их носителей. Общим местом стали избирательное (произвольное) использование (сила) или угрозы использования (принуждение) правоохранительных и контролирующих органов⁶¹ для создания атмосферы страха, неуверенности и неудобства, угрозы сокращения финансирования, лишения налоговых льгот или протекции организаций и групп, действия которых не соответствуют пожеланиям политико-административной элиты,⁶² принудительное голосование, давление на СМИ и т.д.

Принуждение совсем не обязательно осуществляется в открытой (явной) форме. По мнению некоторых аналитиков, более распространены формы подчинения, осуществляющиеся в силу того, что объект действует в соответствии с волей субъекта без (постоянных) команд или угроз с его стороны, предвидя (негативные) реакции субъекта в случае отклонения объекта от данного поведения («правление предвиденных реакций»). Наглядными примерами «правления

⁶⁰ Краснов, с. 85-91.

⁶¹ Один из премьер-министров ельцинской эпохи рассказывал о том, что во многих ситуациях только использование угрозы «прислать комиссию из Генпрокуратуры» оказывало должное воздействие на руководство регионов. При Путине «присылки комиссии» стали основным политинструментом власти (М. Ростовский, «Вертикаль в пасти», *Московский комсомолец*, 5 июня (2006), с. 5).

⁶² Например, во время выборов губернаторов Центр недвусмысленно намекал на то, что поражение его ставленника приведет к снижению финансирования региона; в основе модели «патронажа» в отношениях между региональной властью и бизнесом, сложившейся во многих регионах России лежит постоянная и вполне реальная угроза использования негативных санкций со стороны местных властей в случае нарушения бизнесом утвердившегося характера отношений.

предвиденных реакций» являются самоцензура в СМИ, «добровольное спонсорство» бизнеса,⁶³ существенное ослабление политических амбиций корпоративного капитала после «дела Ходорковского», готовность поддерживать власть в обмен на налоговые льготы и др.⁶⁴

По мере усиления административно-политической элиты необходимость в специальных акциях по устрашению снижается, что косвенно отражается в очевидном уменьшении количества *открытых* столкновений (конфликтов) с властью со стороны (потенциальных или актуальных) оппозиционеров (бизнес-групп, политической оппозиции, региональных элит и др.). Укрепление позиций федеральной административной элиты и рост ее независимости от других социальных групп и организаций проявляется в ее способности не реагировать (адекватно) на многие запросы, идущие из общества, ограничивая спектр проблем, подлежащих обсуждению. После публикаций американских политологов П. Бахраха и М. Баратца⁶⁵ данная форма власти («второе лицо власти» или «непринятие решений») – способность субъекта ограничить сферу принятия решений «безопасными проблемами» – стала объектом исследования. Как показывает политическая практика, непринятие решений – это, прежде всего, удел сильного (в нашем случае – административно-политического класса), способного использовать различные барьеры и фильтры (идеологические, процедурные, финансовые, организационные) для формирования необходимой правящему режиму повестки дня.

«Непринятие решений» не может быть отнесено непосредственно ни к одной из выделенных мною форм власти. Однако с точки зрения характера воздействия субъекта на объект оно, на мой взгляд, ближе всего именно к силе, поскольку, как и сила, обуславливает ограничение возможностей объекта (оппозиции), форматируя политическое пространство в интересах субъекта. В современной российской политической практике наиболее важные (с точки зрения

⁶³ Речь идет, разумеется, не обо всех случаях спонсорства, а только о тех, которые имели место именно потому, что бизнесу было важно продемонстрировать свою готовность помогать властям, рассчитывая на их благосклонность или, по крайней мере, нейтралитет. Косвенным показателем распространенности такого рода практики являются масштабы спонсорства российских кампаний, которые в относительном выражении намного превосходят западные. По данным Ассоциации менеджеров России, американские корпорации расходуют на благотворительность около одного процента своей прибыли, а российские компании направляют на эти цели от 8 процентов прибыли в сырьевом секторе до 24 процентов в обрабатывающем и 30 процентов – в сфере услуг; по результатам опроса российских предприятий средняя по выборке доля расходов на благотворительность оценивается в 11 процентов валовой прибыли (Л. Полищук, Бизнесмены и филантропы, *Pro et Contra*, № 1 (2006), с. 59-73 (с. 62, 71)).

⁶⁴ Один известный ярославский политик следующим образом описывает происходящее в Ярославской Думе: «В областной Думе губернатор все контролирует. Рычагов влияния у власти много. До скандалов доводить и на кого-то давить вовсе не надо (*курсив мой – В.Л.*). Директора – люди с пониманием. Практически все директора, заседающие сегодня в Думе, имеют налоговые льготы. А ведь можно их и не получить, если не так проголосуешь (А.Е. Чирикова, «Региональные парламенты: ресурсный потенциал и неформальные правила политической игры», отв. ред. А.В. Дука, *Власть и элиты в российской трансформации* (СПб.: Интерсоцис, 2005), с. 194-222 (с. 210)).

⁶⁵ P. Bachrach and M. Baratz 'Two faces of power', *American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4 (1962), pp. 947-952; P. Bachrach and M. Baratz 'Decisions and nondecisions: An analytical framework', *American Political Science Review*, Vol. 57, No. 3 (1963), pp. 641-651.

сохранения и воспроизводства господства политико-административного класса) и вполне очевидные формы непринятия решений имеют место в сфере контроля за медиапотоками (где фактически осуществляется легитимация «повестки дня»), проявляются в уже отмеченной ранее «сертификации» Кремлем участников переговорных процессов, в выстраивании мощных барьеров на пути (пока еще имеющих место) инициатив, направленных на ограничение бюрократического контроля в экономике,⁶⁶ выравнивание доходов различных групп населения и т.д., а также в лишении оппозиционных групп реального доступа к телевидению и «фильтровании» информации на государственных каналах.

Указанные выше способы осуществления власти относятся в основном к (собственно) политическим аспектам социального процесса, в которых реализуется господство одних групп над другими. Что касается практики повседневного государственного управления, то здесь распространение принудительных форм власти обычно обусловлено, как уже отмечалось ранее, неразвитостью правосознания как объектов управления (не воспринимающих правовую норму как руководство к действию), так и субъектов управления, склонных использовать принуждение и в тех случаях, где без него можно было обойтись.⁶⁷

Сказанное не означает, что власть в форме силы и/или принуждения *обязательно* заключает в себе негативные коннотации.⁶⁸ Однако злоупотребление принудительными формами власти имеет существенные недостатки, главный из которых состоит в том, что принуждение формирует внешнее отношение между субъектом и объектом, сохраняя и усиливая (открытый и/или подавленный) конфликт. При этом использование принуждения – открытого или скрытого – в ситуациях, где у субъекта нет государственных полномочий *в данной конкретной сфере*⁶⁹ может вести к разрушению правовых (легальных) форм власти.⁷⁰

⁶⁶ В качестве примера можно привести неудачную попытку Г. Грефа в 2001 г. инициировать законопроект, который бы ограничил вмешательство бюрократии в экономическую сферу (Thompson, p. 943).

⁶⁷ Один региональный руководитель признался, что ему «страшно выйти в региональный парламент и попросить реальную сумму на финансирование спортивной команды. Мне легче надавить на какое-то предприятие, представить ему преференции, тем самым, отобрав ресурс у других» (Лапина, с. 104).

⁶⁸ Во многих случаях (пресечение нарушений закона, устрашение потенциальных преступников, наказание за неповиновение должностному лицу, гарантии осуществления субординации и т.п.) принуждение и сила остаются единственными и/или наиболее эффективными средствами и потому полностью оправданы.

⁶⁹ В государственной системе предусмотрены различные формы взаимодействия между ее субъектами; в одних случаях имеет место формально зафиксированная субординация, дающая право одним людям (органам) командовать другими; в других случаях такого права нет, что делает попытки командования нелегитимными (нелегальными) и даже противозаконными. В этих ситуациях предполагается, что субъекты должны приходить к консенсусу или компромиссу в результате рационального и свободного обсуждения проблемы. Однако на практике различие легального и нелегального принуждения часто бывает затруднено в силу уже указанной мною слабости законодательной базы. При этом у субъекта, обладающего большими ресурсами и возможностями, всегда возникает соблазн использования их за пределами формально установленных полномочий для достижения своих интересов («власть развращает, абсолютная власть развращает абсолютно»). К тому же граница между скрытым принуждением и легальным авторитетом, как уже отмечалось ранее, не всегда бывает до конца осознана как объектом, так и субъектом власти.

⁷⁰ А. Этциони считает, что существует изначальная неконгрунтность во взаимодействии убеждающих и моральных форм власти с угрозой применения силы и, тем более, с ее осуществлением, что ведет к их нейтрализа-

Побуждение. В данном случае источником власти является вознаграждение, которое получает объект в обмен на подчинение. Также как и принуждение, использование побуждения в политической и государственной практике крайне вариативно. Государственные полномочия позволяют их носителям не только заставлять подчиненных выполнять приказы, угрожая наказанием за неповиновение, но и стимулировать определенные формы поведения путем повышения выгод и снижения издержек в случае повиновения объекта в результате подчинения. Побуждение может быть легальным (узаконенным), так и нелегальным. В последнем случае субъект использует свои возможности стимулировать определенные формы деятельности объекта, не имея соответствующих полномочий и даже непосредственно нарушая закон.

В российской политической и управленческой практике побуждение (наряду с силой и принуждением) активно используется для «компенсации» слабости легального авторитета. В тех ситуациях, где объект не выполняет свои обязанности, а субъект не может или не желает использовать негативные санкции, побуждение становится основным средством достижения подчинения. Распространению побуждения способствует и то обстоятельство, что в условиях произвола чиновников гражданам (группам, организациям) рациональнее (с точки зрения баланса выгоды/издержек) не добиваться своих законных прав и безусловного выполнения чиновниками своих обязанностей, а договариваться с ними. Данная ситуация может рассматриваться (в зависимости от оценки исходной позиции объекта) и как определенный вид принуждения (например, к даче взятки под угрозой негативных санкций), и как побуждение, если чиновник поощряет объект (поддерживает кандидата в депутаты, осуществляет протекцию бизнесмену, предоставляет не (вполне) законную льготу определенным гражданам и др.) за оказание соответствующих услуг самому чиновнику. Чаще всего, такой «услугой» являются денежные средства, оплата мероприятий, финансирование проектов, поддержка в СМИ и т.д.⁷¹ Возможность произвольного применения нормы права⁷² превращает ее носителя в обладателя (часто монопольного) определенным набором (потенциальных) наград, от которых зависит благосостояние (положение) объекта. Возникающая зависимость поддерживает коррупцию (по уровню которой Россия оказывается в числе «передовых» стран), протекционизм, сокрытие преступлений, политический монополизм (власть может «купить» (многих) потенциальных оппонентов) и другие подобного рода явления. Именно побуждение наиболее ассоциируется с моральным разложением, циничным карьеризмом, «готовностью на все» и другими атрибутами значительной части современного российского административно-политического класса.⁷³

ции (А. Etzioni, *The Active Society* (NY: The Free Press, 1968), p. 364-366).

⁷¹ Взятка может рассматриваться и в терминах манипуляции, если субъект формирует готовность объекта к даче взятки, скрывая информацию об иных возможностях получения услуги.

⁷² М. Афанасьев использует выражение «право как услуга».

Готовность, как бюрократии, так и населения, принять незаконные (взаимные) услуги имеет во многом те же корни, что и распространение принуждения. При этом в общественном сознании «легкие» формы коррупции фактически легитимированы, особенно в некоторых южных регионах.⁷⁴ Сравнивая роль и распространенность принуждения и побуждения в современном российском обществе можно предположить, что *в континууме принуждение/побуждение превалирует принуждение*. Это обусловлено тем, что побуждение все же более характерно для олигархических государств, где власть опирается на собственно экономические ресурсы, обеспечивающие ее обладателям доступ к принятию ключевых политических решений. В России же доминирующей силой сегодня является административно-политический класс, главными ресурсами которого выступают средства государственного принуждения и возможности произвольного использования формальных полномочий. Политические (административные) ресурсы в России – в особой цене,⁷⁵ именно они во многом определяют общий спектр возможностей и потенциал влияния. Но обладание принудительными ресурсами позволяет приобрести и другие ресурсы, которые могут быть использованы с меньшими издержками, чем принуждение. Главное преимущество побуждения над принуждением заключается в том, что оно не ассоциируется с насилием и сохраняет (относительно) бесконфликтные отношения между субъектом и объектом.⁷⁶

⁷³ Сегодня около 40 процентов молодых людей одобрительно относятся к стремлению «делать деньги» любой ценой, даже в обход закона, а более 60 процентов согласны с тем, что сегодня нет нечестных способов зарабатывать деньги, а есть только легкие и трудные их пути (Ю.Н. Мазаев, «Социальные отношения коррупции (по материалам социологических исследований)», *Материалы научно-практической конференции «Социология коррупции»* (М., 2003), с. 42-45 (с. 43). При этом даже среди профессиональных публичных политиков только 10 процентов в своей деятельности руководствуется социоцентрическими мотивами (Е.Б. Шестопал, *Психологический профиль российской политики 1990-х*. (М.: РОССПЭН, 2000), с. 365).

⁷⁴ Описывая коррупцию в Дагестане, А. Быстрова подчеркивает, что традиционная соционормативная культура дагестанцев поддерживает коррупционные практики, которыми пропитано все общество. «Авторитет народной мудрости освящает произвол и коррупцию властей. На бытовом уровне представления о власти чаще всего связываются не с радением об общественном благе и ответственностью перед обществом, а с получением определенных преимуществ, выгод» (А.С. Быстрова «Коррупция как элемент механизма осуществления власти в России», отв. ред. А.В. Дука, *Власть и элиты в современной России* (СПб.: Социологическое сообщество им. М.М. Ковалевского, 2003), с. 186-200 (с. 199)).

⁷⁵ Один российский политолог в своем устном выступлении высказал интересную фразу: «Власть нельзя купить», имея в виду, что административно-политическая элита очень дорожит своим господством и поэтому не «продает» свои ресурсы.

⁷⁶ Если немедленной реакцией на принуждение являются страх, беспокойство и сопротивление, то побуждение чаще всего связано с надеждой и поддержкой. Позитивные санкции имеют тенденцию создавать ощущения симпатии к объекту и заботы о его нуждах, тогда как негативные воспринимаются как проявления безразличия или враждебности по отношению к нему; первые укрепляют стремление объекта сотрудничать с субъектом в будущем, вторые – препятствуют этому. Однако у побуждения есть очень серьезный недостаток: оно обычно требует больших материальных ресурсов, которые субъект вынужден постоянно тратить для поддержания власти. При этом, как и в случае с принуждением и силой, имеет место (хотя и в меньшей степени) неконгруэнтность во взаимодействии убеждающих и моральных форм власти с утилитарной мотивацией (Etzioni, p. 366-367; Wrong, p. 73).

*Манипуляция и убеждение.*⁷⁷ В России после 1917 г. власть над сознанием людей стала играть едва ли не центральную роль в механизме политического господства; к 90-м гг. идеологический плюрализм и свобода слова разрушили интегральную (по Ронгу) идеологическую власть коммунистической элиты и создали иную ситуацию, хотя в целом роль идеологического фактора (идеологических дискуссий) в общественной жизни не снизилась. В последние годы отчетливо проявилась тенденция к усилению монополии правящей элиты в механизме формирования политического сознания российского общества. Это проявляется, прежде всего, в том, что государственные телевизионные каналы (а именно они остаются главным каналом получения информации для основной массы граждан и наиболее эффективным средством формирования политического сознания населения) строго выдерживают идеологическую линию, заданную правящей элитой, практически не предоставляя эфир политическим оппонентам. Критики нынешнего режима (пока?) могут высказываться в некоторых печатных СМИ и Интернете, однако это не может компенсировать их отсутствия на телевидении. Особенно сильное пропагандистское воздействие имеет место в период избирательных кампаний, когда использование государственного телевидения для поддержки определенных партий и кандидатов выходит далеко за пределы формальных и моральных ограничений.

Таким образом, *значение манипуляции в механизме формирования политического сознания безусловно возрастает*: в содержании новостных программ практически отсутствует объективный анализ нынешнего курса, его недостатков; власти сознательно скрывают информацию о принятии важнейших решений и ключевых назначениях; явно приукрашиваются ситуация в экономике и перспективы ее развития.

Вряд ли можно однозначно оценить, насколько сама административно-политическая элита верит в то, что именно данный курс является оптимальным для развития российского общества: с одной стороны, он в целом соответствует ментальности нынешней номенклатуры, с другой стороны, трудно поверить в то, что власть действительно верит, например, в реальную угрозу со стороны «американского империализма» или считает, что назначения губернаторов действительно будут способствовать борьбе против терроризма. Сомнения в искренности власти (а именно искренность отличает убеждение от манипуляции, заключающейся в *сознательном* навязывании ложной информации) возникают и

⁷⁷ В убеждении подчиняющее воздействие на объект заключено в силе (рациональности) аргументов, используемых субъектом для изменения сознания и/или поведения объекта; манипуляция представляет собой скрытое воздействие субъекта на объект, осуществляемое либо путем изменения окружения объекта, либо через селективную подачу информации для объекта. Потенциал использования данных форм власти и их соотношение между собой зависят от ряда условий. В их числе: роль идеологии в системе социальной регуляции, степень открытости режима, концентрации СМИ, успешности в осуществлении экономической и социальной политики, наличие или отсутствие сильных внутренних и/или внешних угроз, особенности политической культуры населения и др. Наиболее интенсивное использование средств воздействия на сознание людей *со стороны правящего режима* имеет место в тоталитарных системах, тогда как в традиционных обществах оно значительно слабее, поскольку социальные коммуникации менее развиты, а население стабильно ориентируется на уже устоявшиеся нормы.

вследствие того, что она сама постоянно нарушает многие заявленные ею ценности и направления деятельности. Это касается, например деклараций о стремлении к «диктатуре закона», демократии, формированию независимого от власти гражданского общества и т.д.

В любом случае, избранная властями ориентация на имперские государственнические ценности, управляемость, иерархию и «свой особый путь» находятся в противоречии с тенденциями, наблюдаемыми в развитых демократических странах, где постепенно формируется гибкая система управления, соединяющая усилия государственных и негосударственных акторов. Происходящие в мире изменения делают устаревшими попытки опереться на традиционные авторитарные методы, которые больше не соответствуют новым условиям жизни, в том числе гибкости и динамизму, необходимым для конкурентоспособности в рамках глобальной электронной экономики. «Политическая власть, основанная на авторитарной командной системе, уже не может опираться на традиционные факторы преклонения или уважения. В мире, основанном на активном обмене информацией, жесткая власть – власть, действующая только «сверху» – теряет свою силу».⁷⁸

Манипулятивные практики распространены во всех режимах, в том числе и в стабильных демократиях. Их функциональная обусловленность заключается в том, что не все политические решения и действия могут быть адекватно объяснены (убеждение) и поняты населением. При этом манипуляция бывает крайне эффективным средством достижения результата (особенно, если используется в комбинации с убеждением), поскольку она не вызывает сопротивления объекта (если люди осознают, что являются объектами манипуляции, то ее подчиняющее воздействие прекращается) и сохраняет людям ощущение самостоятельного (свободного) выбора и действия.⁷⁹ Однако когда наступает крах режима и обман властей становится очевидным, обратный эффект может быть разрушительным.

Эффективность власти и управления

Оценка эффективности власти складывается из нескольких ракурсов (аспектов). Во-первых, *оценка способности субъекта (субъектов) обеспечить подчинение объекта (объектов) своей воле*. Это оценка *собственно власти*; она может быть осуществлена в соответствии с критериями, предложенными Ронгом (экстенсивность, объем, интенсивность). Для этого необходимо выделить несколько наиболее важных форм власти, в том числе: (1) власть правящей федеральной элиты над оппозицией, региональными элитами, бюрократическим аппаратом, населением в целом в различных сферах и проявлениях; (2) властные возможности различных государственных структур и групп государственных служащих в контексте решения стратегических задач, определяемых пра-

⁷⁸ Э. Гидденс, *Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь* (М.: Издательство «Весь Мир», 2004), с. 86.

⁷⁹ Wrong, p. 28-32.

вящей элитой; (3) эффективность власти государственных служащих в повседневном управлении.

Во-вторых, *оценка эффективности подчинения (использования власти) с точки зрения достижения конечных целей субъекта власти*: подчинение объекта (объекта) само по себе (обычно) не является конечной целью субъекта, а выступает средством ее достижения. Это оценка *эффективности управления*. Власть (способность навязать волю) может и не обеспечить достижение конечной цели, если избранные формы и ресурсы власти не соответствовали поставленным целям, последствия осуществления власти не были адекватно просчитаны или цели с самого начала были не (вполне) достижимыми. Таким образом, оценка эффективности (собственно) власти может быть дополнена оценкой эффективности управленческих стратегий и способов их осуществления. При этом оценки власти и оценки управления могут не совпадать: эффективная власть не всегда обеспечивает достижение целей субъектов, а грамотные управленческие действия бывают парализованы отсутствием стабильных властных отношений.⁸⁰

Во взаимоотношениях с политической оппозицией – реальной или потенциальной – власть правящего режима представляется весьма эффективной. В настоящее время правящая элита может принять практически любой закон в послушной ей Думе, она уверенно блокирует сравнительно немногочисленные попытки инициации альтернативных решений, может применять силовые и принудительные технологии в отношении оппонентов и полностью доминирует в информационном пространстве. В последнее время принят ряд законов (закон о выборах по партийным спискам в Государственную Думу, запрет на участие в выборах партийных блоков, возможность снятия с голосования партий за прошлый «экстремизм» их представителей в партийном списке и др.), которые еще более снижают шансы оппозиции на выборах. Судебная и правоохранительная системы выполняют волю федеральной элиты и при необходимости используются в политических целях. В результате реальные возможности оппозиции сведены к минимуму, что является главным основанием для отнесения современного политического режима в России к авторитарным.⁸¹

Во взаимоотношениях с другими высоко-ресурсными социальными группами (бизнес, региональные элиты) также наблюдается очевидное усиление влияния федеральной административно-политической элиты. Создание федеральных округов, назначение губернаторов, ослабление Совета Федерации, изменение бюджетного финансирования в пользу Центра, активное использование правоохранительных структур для повышения лояльности региональных

⁸⁰ Ледяев, Власть: концептуальный анализ, с. 174-177. На необходимость различения властного и управленческого аспектов указывает и А.М. Старостин в его исследовании, посвященном эффективности деятельности административно-политических элит (А.М. Старостин, *Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России* (Ростов-на-Дону: Издательство СКАГС, 2003), с. 224).

⁸¹ Шевцова, указ. соч.

акторов обеспечивают федеральной элите возможность навязывать свою волю регионам. При этом преобладание неформальных механизмов влияния в ряде аспектов усиливает ее власть – особенно в тех сферах, где отсутствует формальная субординация. Разумеется, остаются значительные зоны относительной автономии, однако (и это главное) региональные политические субъекты перестали играть стратегическую роль в определении общенациональных политических приоритетов и не могут диктовать свои условия федеральной элите по принципиальным вопросам взаимоотношений между Центром и регионами.

В отношениях с крупным бизнесом административно-политическая элита также сумела окончательно занять доминирующее положение, особенно после 2003 г. Сегодня бизнес принял предложенный формат отношений и практически не пытается его изменить; наиболее крупные представители «олигархической оппозиции» достаточно эффективно нейтрализованы, а потенциальные оппозиционеры примирились с ситуацией.

Сложнее оценить характер взаимоотношений административно-политической элиты и «народа». Способность навязать волю основной массе населения, как уже отмечалось ранее, может быть оценена в ситуациях, когда элите удавалось принимать явно непопулярные меры и наоборот, блокировать решения, соответствующие предпочтениям большинства. Другой параметр данного властного отношения проявляется в способности правящей элиты навязать обществу политические приоритеты и ценности, обеспечивающие воспроизводство своего привилегированного положения («третье лицо власти» по С. Луксу). Высокие рейтинги президента Путина отчасти⁸² свидетельствуют о том, что значительная часть населения либо поддерживает режим, либо индифферентна к политике и не ощущает связи между своим положением и составом правящей элиты. В любом случае, *режиму не приходится преодолевать масштабного сопротивления со стороны общества*, которое в целом принимает президентский курс, направленный на сохранение «большого» государства в экономике, укрепление «вертикали власти» и бюрократического контроля, усиление имперских внешнеполитических амбиций.

Учитывая сравнительно низкий уровень жизни значительной части населения, можно предположить, что данная ситуация возникла (отчасти) в результате идеологического господства, обусловленного как определенной конфигурацией объективных факторов, так и сознательным стремлением административно-политического класса навязать обществу свою систему ценностей. Очевидное доминирование государственно-самобытной риторики в российском политическом пространстве и обыденном («кухонном») дискурсе, закрепившееся в общественном сознании оправдание неформальных практик и акцента на силовых способах решения проблем, демонстрируемых нынешней

⁸² «Отчасти» – потому, что его популярность во многом обусловлена персональными качествами; при этом другие структуры государственной власти имеют существенно меньшую поддержку.

властью, слабая реакция общества на ограничение политической конкуренции, плюрализма и роли демократических институтов – все это говорит о том, что цели и ценности правящего режима и значительной части населения в совпадают. Хотя нельзя не признать, что для «высокоресурсных» групп населения это далеко не так.

Насколько принятие ценностей режима и избранного курса является результатом целенаправленной деятельности административно-политической элиты («идеологической гегемонии» или «идеологической власти»)? Бесспорно, оно имело объективные, прежде всего политико-культурные предпосылки и стало в значительной степени реакцией на неудачи и ошибки ельцинского правления, что и отразилось в естественном отторжении соответствующих той эпохе ценностей. Однако мне представляется, что *субъективный фактор в формировании политического сознания играет в России более значимую роль, чем в западных полиархиях*. Во всех странах СМИ (главный инструмент формирования политического сознания) используются правящими элитами для поддержания своей политики, однако степень (возможности) их использования в своих целях (медийные ресурсы) существенно варьируются. В России фактически имеет место государственная монополия на основные СМИ, что и дает административно-политической элите широкий спектр возможностей осуществлять планомерное идеологическое воздействие на население. Контроль за идеологической и политической составляющими программ обеспечивается как с помощью целенаправленной (в идеологическом плане) кадровой политики, так и через жесткое форматирование содержания программ.⁸³

Разумеется, контроль за деятельностью СМИ не всегда гарантирует планируемый результат.⁸⁴ Мне представляется, что в России он достаточно эффективен. Косвенными показателями этого могут служить успешные кампании по удивительно быстрому раскручиванию новых лидеров (В.Путин), партий («Единая Россия», «Справедливая Россия»),⁸⁵ успешной пропаганде ряда внешнеполитических акций, в которых активно участвовали российские СМИ.

До сих пор речь шла о властных возможностях правящего административно-политического класса навязать свою волю в решении стратегических проблем общественного устройства и развития безотносительно роли институ-

⁸³ В России нет *жесткой* цензуры, которая существовала в СССР, однако имеет место самоцензура, поддерживаемая, как уже отмечалось ранее, в форме «правления предвиденных реакций»: руководители государственных СМИ прекрасно знают, что хочет власть.

⁸⁴ Здесь я сознательно оставляю в стороне вопрос о том, насколько и в каких формах идеологическая гегемония вообще может иметь место в современном обществе. Мне ближе позиция авторов, которые считают, что даже в ситуациях тотального господства у подвластных остается возможность видеть альтернативные формы социальной организации (J.C. Scott, *Domination and the Art of Resistance: Hidden Transcripts* (New Haven: Yale University Press, 1990), pp. 71-107. Тем не менее, какой-то сегмент населения действительно является объектом идеологической власти субъекта, сумевшего навязать ей свои убеждения и ценности. В данном контексте для меня представляет интерес, насколько поворот политических умонастроений значительной части россиян стал результатом идеологической властной практики режима.

⁸⁵ Успешная раскрутка В. Путина и «Едиства» имели место еще в условиях ельцинского режима. Сегодня правящая элита, бесспорно, обладает еще большими манипулятивными возможностями и пропагандистскими ресурсами.

циональной составляющей в осуществлении политической власти. Между тем, эффективность политической власти непосредственно зависит от того, насколько базовые политические институты обеспечивают реализацию (трансляцию) воли господствующего класса. Оценивая эффективность *современного российского государства* необходимо отметить, что оно стало *более субъектным, менее зависимым от групп давления и способным гораздо эффективнее реализовывать публичные стратегические цели элиты, чем российское государство 90-х гг.*⁸⁶ То есть, *его власть стала более прочной и интенсивной.*

В предыдущей части статьи уже говорилось о том, что в структуре форм властного воздействия существенно усилилось использование силы и принуждения, что собственно и повысило потенциал подчинения. Кроме того, эффективность государственной власти возросла в связи с нейтрализацией (по крайней мере, частичной) альтернативных центров политической власти в лице олигархических, мафиозных и региональных кланов. Наконец, государство стало более сильным *с точки зрения властных возможностей* в силу возрастания его экономических ресурсов, позволяющих осуществлять более эффективное побуждение.

Властный потенциал отдельных государственных структур и их относительная независимость друг от друга существенно варьируются: президентские и силовые структуры занимают доминирующее место в государственном управлении, в то время как правительство, представительные органы власти и судебная система малосамостоятельны (то есть во многих аспектах находятся во власти президентской администрации). Тем не менее, для реализации стратегических целей нынешней элиты данное соотношение властных ресурсов государственных структур вполне адекватно, поскольку способствует укреплению иерархии и соответствует используемой конфигурации форм власти: строительство «вертикали власти» ориентируется на достижение единства действий государственных структур, а не укрепление их самостоятельности; поэтому рассуждения о разделении властей, «сдержках и противовесах» сегодня не популярны.

Таким образом, *в настоящее время в России имеет место достаточно эффективная система политической власти с точки зрения ее способности реализовать стратегические цели правящей административно-политической элиты*: по сравнению с 90-ми гг. прошлого века государственная власть существенно укрепилась; население в целом поддерживает избранный курс, политические оппоненты слабы и не в состоянии успешно инициировать альтернативные проекты социального развития.

Однако у многих аналитиков возникают сомнения в том, что нынешняя система власти является *стабильной*. Главная причина состоит в том, что в результате сужения пространства политики создается опасность разрушения си-

⁸⁶ Слово «публичные» подчеркивает те цели, которые открыто пропагандировались элитой. Между тем значительная часть правящего класса была заинтересована в слабом государстве, что, разумеется, открыто не артикулировалось.

стемы власти при развитии неблагоприятных тенденций внутри правящего слоя: «любая, возможно, даже незначительная флуктуация внутри правящего класса способна включить реверсивные механизмы власти, поменяв местами его различные сегменты и образования».⁸⁷ В отсутствии (сильного) гражданского общества такие потрясения крайне опасны не только для режима, но и для социальной системы в целом.

Вряд ли возможно оценить (общую) эффективность политической *власти* (а не управления) на *микроуровне*, которая проявляется в деятельности отдельных государственных служащих и их взаимоотношениях с гражданами и между собой. По-видимому, она существенно варьируется в различных регионах, сферах государственного управления, и находится в зависимости от личностных и ситуативных факторов.⁸⁸ Однако во многих аспектах государство явно не (вполне успешно) справляется со своими обязанностями, поскольку ему не хватает властных ресурсов. Например, для защиты прав и свобод граждан, сбора налогов, борьбы с выполнением некоторых законов, борьбы с преступностью и т.д., где государству не удается обеспечить выполнение принятых им решений⁸⁹ и должный контроль за соблюдением правовых норм. Основная масса населения также считает деятельность российской бюрократии неэффективной.⁹⁰ Все это свидетельствует о том, что высшее руководство страны не обладает должным контролем за деятельностью бюрократии, а сама бюрократия часто не в силах обеспечить эффективное техническое исполнение решений.

Насколько успешно правящая элита использует свою власть? Дает ли власть желаемый результат? Ответы на данный вопрос раскрывают *эффективность управления*, которое осуществляется на основе власти. Данный аспект не относится *собственно к власти*, но важен для понимания проблем, возникших в российской политической системе.

Исследователями предложены различные критерии оценки эффективности государственного управления.⁹¹ Обычно эффективность государства определяется через его способность воплотить в жизнь определенный набор ценностей, например, как «максимизацию достижения целей путем использования

⁸⁷ Соловьев, «Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России», с. 57.

⁸⁸ Управленческая грамотность персонала может служить лишь косвенным показателем, поскольку она более связана с собственно управленческими аспектами, умением правильно ставить задачи и находить оптимальные пути их решения. Данные исследований, посвященных профессионализму и эффективности деятельности государственных служащих, дают весьма сложную и довольно противоречивую картину ситуации в этой области (Старостин, сс. 228-271).

⁸⁹ В 2001 г. президент РФ дал 891 поручение в адрес Минимущества, Минфина, Минэкономразвития, Минтранса и Госстроя, из которых было выполнено в изначально установленный срок только 48 процентов от их общего числа. Что касается поручений правительства федеральным органам исполнительной власти, то здесь пропорция примерно такая же (В. Граждан, «Антибюрократическая революция», с. 45).

⁹⁰ Судя по данным социологического исследования бюрократии, так считает 57,1 процентов населения и лишь 9,6 процента оценивает ее деятельность в той или иной степени положительно (Бюрократия и власть в новой России, с. 55).

⁹¹ Здесь мы учитывали, что обычно в них не проводится четкого разграничения властного и управленческого аспектов.

ограниченного набора ресурсов».⁹² В.А. Козбаненко выделяет два вида (ракурса) эффективности государственного управления: техническую эффективность (она определяется степенью достижения целей деятельности с учетом общественных целей) и экономическую эффективность (отношение стоимости объемов предоставляемых услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов). А. Старостин оценивает управленческий аспект государственной власти по таким параметрам, как целеориентированность, социальная результативность, социальной затратность, качество выполнения основных государственно-управленческих функций.⁹³

Некоторые очевидные проявления слабости государства в области защиты прав и свобод граждан, борьбы с преступностью, обеспечением налоговых поступлений) свидетельствуют, как уже отмечалось ранее, в большей степени о слабости властной составляющей.⁹⁴ Однако целый ряд других проблем государственного управления обусловлены не столько отсутствием должных властных ресурсов, сколько ошибками в постановке и определении способов решения государственных проблем. К таковым можно отнести: (1) принятие законов, которые заведомо не будут выполняться,⁹⁵ (2) частые колебания курса, обусловленные сиюминутными соображениями, (3) принятие популистских решений; (4) неготовность осуществить модернизационный прорыв, включающий в себя, в том числе, переход к современным формам государственного управления, (5) консерватизм, нежелание менять традиционные (неформальные) способы властвования, и т.д. Все это имеет место в современной России.

В стратегическом плане наибольший ущерб интересам страны наносит сохранение старых форм и механизмов государственного управления. Последние десятилетия показали неспособность централизованной иерархически организованной системы государственного управления справиться с вызовами новой эпохи, ее неготовность адекватно реагировать на изменившиеся запросы граждан. Общий вектор реформирования задается новым пониманием роли и функций государства – превращением его из «верховного правителя» в «мене-

⁹² Г.А. Саймон, Д.Х. Смитбург и В.А. Томпсон, *Менеджмент в организациях* (М., 1995), с. 270-271.

⁹³ См.: Старостин, с. 174, 225. Существуют и другие подходы к оценке эффективности государственного управления, но в любом случае эффективность увязывается с достижением целей государственного управления, полнотой и качеством выполнения государством его основных функций. Так, М. Макфол предложил три основных критерия силы (эффективности) государства: 1) внутренняя связанность государства – идеологическая и институциональная; 2) относительная автономия государства от общества, степень его независимости от частных интересов; 3) способность эффективно реализовать политику (Tompson, p. 936). Первые два критерия фактически относятся к властному аспекту государственного управления, и только третий касается как властного, так и управленческого аспектов.

⁹⁴ На самом деле, ситуация может быть несколько сложнее. П. Моррис (P. Morriss, *Power: A Philosophical Analysis* (Manchester: Manchester University Press, 1987)), скорее всего, обратил бы внимание на то, что у субъекта на самом деле может быть достаточно властных возможностей, но *нет достаточной мотивации к осуществлению власти*. Однако в моей интерпретации (Ледяев, *Власть: концептуальный анализ*, с. 133-155) интенция субъекта является обязательным признаком власти, поэтому и данную ситуацию можно интерпретировать как отсутствие власти.

⁹⁵ Примеров принятия российской властью подобного рода законов очень много. Один из последних – запрет на распитие пива в общественных местах, который никто и не пытается по-настоящему реализовать.

джера». Современная система государственного управления не может эффективно функционировать без взаимодействия с гражданами и их ассоциациями; только объединение усилий и ресурсов государственных и общественных структур позволит эффективно решать социальные проблемы. В условиях информационного общества «государство не снимает с себя ответственность за состояние общества, а разделяет ее с заинтересованными в решении той или иной конкретной проблемы общественными структурами. Фактически это означает, что государство делится своими властными полномочиями с общественными организациями».⁹⁶ Другое очевидное направление совершенствования механизма власти заключается в укреплении правовой системы и повышении роли формальных оснований государственного управления.

Однако движение в этих направлениях неизбежно затронет и приведет к разрушению нынешней весьма эффективной с точки зрения сохранения господства административно-политического класса системы власти, ограничивающей политический плюрализм, общественную инициативу и опирающейся на неформальные и принудительные практики. Поэтому *изменение характера и направленности государственного управления находится в противоречии с системой власти, на которой держится нынешнее российское государство*: сильная власть, успешно обеспечивающая свою собственную монополию на принятие стратегических решений и эффективно подавляющая альтернативные проекты оппозиции, оказывается слабой в реализации базовых прав и потребностей граждан и неспособной совершить модернизационный прорыв. Выстраивание «вертикали власти», в которой ее высшие звенья оказываются вне сферы правового контроля, закрепляет неэффективные (с точки зрения выполнения государством своих обязанностей перед населением) и ущербные в правовом и моральном плане формы общения. От того, как будет преодолеваться данное противоречие – через движение к новым основаниям и формам власти, их институционализацию или закрепление старых механизмов господства – будет во многом зависеть вектор развития российского общества.

Таким образом, именно *административно-политический класс является субъектом политического господства в современной России*, поскольку существующая социальная система и избранный курс воспроизводят выгодные для него условия жизнедеятельности и он контролирует данный процесс, имея возможность (власть) определять стратегию общественного развития, повестку дня и ключевые государственные решения. Административный класс обладает, по крайней мере, тремя из четырех оснований господства по Домхоффу: он занимает ключевые институциональные позиции, успешно иницирует или блокирует определенные политические альтернативы и стабильно извлекает выгоду из своего положения, используя общественные ресурсы для реализации корпо-

⁹⁶ В. Комаровский, «Административная реформа в Российской Федерации», *Полис*, № 4 (2005), с. 172-178 (с. 172-173; 177).

ративных и личных интересов. Труднее оценить (без соответствующих эмпирических данных) степень мобилизации корпоративных ресурсов, уровень классового сознания и «контроль за идеями»; но очевидно, что во всех этих компонентах он вряд ли (серьезно) уступит своим «визави» в других странах, а скорее превзойдет их, поскольку члены административно-политического класса объединены не только общностью интересов и корпоративным сознанием, но и совместным выполнением управленческих функций, предполагающих организацию, иерархию и обязанность (разумеется, в определенных пределах) действовать как единое целое.

Социологические исследования подтверждают, что административный класс постепенно превращается в особое сословие, заинтересованное главным образом в обеспечении своего богатства и является наиболее влиятельной силой в российском обществе. Сами государственные чиновники видят специфику интересов российской бюрократии как особой социальной группы *«в сохранении и постоянном увеличении своего влияния и власти, защите собственных интересов»*. При этом, как отмечают социологи, «мы сталкиваемся с феноменом сформировавшегося классового сознания, в котором осознанные государственной бюрократией собственные интересы противопоставляются интересам общества».⁹⁷

Конфигурация форм власти в российской политической практике характеризуется слабостью легального авторитета и, соответственно, возрастанием роли иных форм властвования, прежде всего принуждения. Данная ситуация обусловлена как объективными (авторитарные традиции, превалирование пассивных типов политической культуры, слабость законодательной базы, кадровые проблемы), так и субъективными факторами (стремление правящего класса сохранить возможность использования формальных норм по своему усмотрению, заинтересованность в сохранении статус-кво ряда социальных групп, в том числе высоко-ресурсных, высокая доля (бывших) военных в составе правящей элиты). Данная конфигурация форм власти соответствует (конгруэнтна) доминирующей роли административно-политического класса в современном российском обществе.

Сложившаяся система власти административно-политической элиты является одновременно и эффективной, и неэффективной. Она эффективно обеспечивает воспроизводство режима, ограничивает притязания на власть со стороны других групп и позволяет правящей элите реализовывать свои стратегические цели. По сравнению с предшествующим десятилетием государство в России стало внутренне связанным, дееспособным и значительно укрепило свои ресурсы, а его низовые звенья, в существенно большей степени, чем в ельцинский период находятся под контролем федерального центра. Вместе с тем, оно остается слабым в сфере реализации базовых прав и потребностей граждан, а многие его функции не реализуются должным образом

⁹⁷ Бюрократия и власть в новой России, с. 95.

– либо в силу неадекватных управленческих действий, либо в результате того, что характер и специфика используемых властных ресурсов препятствует решению стратегических задач модернизации общества, укреплению правовых основ и расширению социальной базы государственного управления. В какую бы сторону ни эволюционировала российская политическая система в ближайшем будущем, в интересах россиян сделать ее эффективной не столько в сохранении и воспроизводстве власти правящей элиты, сколько в создании условий для успешного развития личности в свободном динамично развивающемся обществе.