



сти «иностранных агентов», от их негативного внешнего воздействия. В связи с этим принципы функционирования НКО должны быть понятными и прозрачными для государства и общества, следовательно, необходимо дальнейшее совершенствование законодательной базы функционирования «третьего сектора» и устранение изъянов практики регулирования сферы НКО.

Примечания

- 1 См.: *Вилков А. А.* Политическое управление и гражданское общество в современной России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2010. Т. 10, вып. 4. С. 62–70.
- 2 *Кин Д.* Демократия и гражданское общество / пер. с англ.; послесл. М. А. Абрамова. М.: Прогресс-традиция, 2001. С. 18.
- 3 См.: *Концыбовская М. Н.* Основные модели взаимодействия институтов гражданского общества и государства в условиях глобализации // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2015. Т. 15, вып. 2. С. 108–113.
- 4 См.: *Якимец В. Н.* Состояние гражданского общества и публичной политики в субъектах РФ: индексы, региональная специфика и межрегиональные сравнения // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12: Политические науки. 2010. № 4. С. 102.
- 5 См.: Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л. И. Якобсона. М.: Вершина, 2008. С. 37–61.
- 6 Там же. С. 40.
- 7 Там же. С. 45.
- 8 Там же. С. 49.
- 9 Там же. С. 49–50.
- 10 См.: Исследование Freedom House: Развитие демократии в странах переходного периода в 2014 году. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/06/13/6802> (дата обращения: 25.04.2015).
- 11 См.: Развитие демократии в странах переходного периода. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/nations-in-transit/info> (дата обращения: 25.04.2015).
- 12 См.: *Аузан А., Тамбовцев В.* Экономическое значение гражданского общества. URL: <http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/research/document5784.shtml> (дата обращения: 04.07.2015).
- 13 Там же.
- 14 См.: *Алексян А. З.* Подотчетность государственных органов гражданскому обществу // Ответственность власти перед гражданским обществом: механизмы контроля и взаимодействия: сб. Саратов: Изд-во Поволж. ин-та управ. им. П. А. Столыпина, 2014. С. 14.
- 15 См.: *Борисова Е. И., Полищук Л. И.* Анализ эффективности в некоммерческом секторе: проблемы и решения // Экономический журнал ВШЭ. 2009. № 1. С. 82.
- 16 Там же.
- 17 См.: *Карнач Г. К.* К методологии оценки эффективности некоммерческих организаций // Апробация. 2014. № 4. С. 41.
- 18 Там же. С. 42.
- 19 См.: *Якимец В. Н.* О социологическом мониторинге состояния гражданского общества в России // Труды Ин-та системного анализа РАН. 2008. Т. 32. С. 286.
- 20 См.: *Якимец В. Н.* О социологическом мониторинге состояния гражданского общества в России. С. 279–286; *Он же.* Состояние гражданского общества и публичной политики в субъектах РФ: индексы, региональная специфика и межрегиональные сравнения. С. 101–112.

СЛОВО МОЛОДЫМ ПОЛИТОЛОГАМ

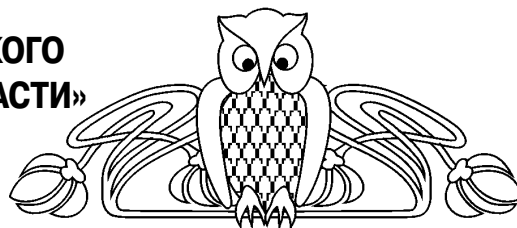
УДК [321.01:316.3](470+571)

ОСНОВНЫЕ ТРАКТОВКИ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО СМЫСЛА ПОНЯТИЯ «ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВЛАСТИ» В КОНТЕКСТЕ ЕЕ ЛЕГИТИМНОСТИ

К. Ю. Мишин

Саратовский государственный университет
E-mail: jediluke@yandex.ru

В статье рассмотрены основные трактовки понятия «эффективность власти», имеющиеся в политической науке, раскрыты их сильные и слабые стороны. Предложено авторское обоснование методологии анализа эффективности власти, основанной на комплексности оценивания политических и социально-экономических параметров развития общества, суверенности, соответствия принимаемых решений интересам большинства населения и его социокультурным особенностям, сочетания в оценке теку-



щих и стратегических властных решений и их результатов. Главный принцип – это учет легитимности политической системы, ее отдельных институтов и лидеров на всех уровнях функционирования. Такой подход позволит, с одной стороны, опираться на разработанные зарубежные методологии, а с другой, даст возможность избежать их недостатков и учесть специфические условия развития современной России.

Ключевые слова: трактовки понятия эффективности власти, легитимность политической власти, методология анализа эффективности власти, методики оценки эффективности государственного управления.



The Basic Interpretations of the Political Meaning of the «Efficiency of the Power» Concept in the Context of Its Legitimacy

K. Yu. Mishin

The main interpretations of the «efficiency of the power» concept available in political science are described in this article, their strengths and weaknesses are revealed. The author suggests his own rationale of methodology of analyzing the effectiveness of the power, based on comprehensive assessment of political and socio-economic parameters of social development; sovereignty; correspondence of the decisions made by the government to the interests of majority of population and its social and cultural features; combination of current and strategic decisions of the power and their results. The core principle is to take into consideration the legitimacy of the political system, its institutions and leaders at all levels of its functioning. This approach will allow, on the one hand, to rely on the existing foreign methodologies, and, on the other, will provide an opportunity to avoid their shortcomings and to consider the specific conditions of modern Russia development.

Key words: interpretations of the concept of the power efficiency, legitimacy of political power, methodology of analysis of the power efficiency, methodology of estimating the efficiency of public administration.

DOI: 10.18500/1818-9601-2015-15-3-107-114

Понятие «эффективность власти» является одним из самых распространенных в политологическом дискурсе и в то же время одним из самых неоднозначно трактуемых. Обусловлено это разночтением, прежде всего, тем, что нет единого понимания сущности и функциональности самой политической власти и отдельных политических институтов.

Ж. Л. Шабо рассматривал ее через призму эффективности правового государства. По его мнению, «для того чтобы гарантировать эффективность норм права, необходима совокупность трех условий: – определенная сообразность писаной нормы ценностям и соотношению сил в гражданском обществе (экзогенное соответствие правовой нормы); – признание наивысшей ценности в самой правовой системе норм, записанных в декларациях прав и в конституциях или основных законах (эндогенная иерархия правовых норм); – наличие механизмов и органов, облеченных задачей эффективно обеспечивать указанное иерархическое первенство (контроль конституционности)»¹. Как представляется, данные условия действительно являются важными предпосылками правового государства, но не могут рассматриваться как гарантии его эффективного функционирования. Даже будучи зафиксированы на конституционном уровне, правовые нормы сами по себе не гарантируют эффективности правоприменения в различных сферах общественной жизни.

Не случайно нобелевский лауреат Д. Норт, анализируя роль институтов в социально-экономической жизни, акцент делает на пересмотре

теории рациональности. По его мнению, политика и экономика неразрывно связаны в любом понимании экономической деятельности. Но если «законы могут быть изменены в течение короткого времени, то неформальные нормы меняются постепенно. Именно такие нормы создают легитимную основу для действия законов, а революционные изменения последних часто приводят к результатам, отличающимся от ожидаемых»². Фактически Д. Норт предостерегал от безоглядного заимствования институтов и законов, сформированных в западных странах, подчеркивая, что они не являются панацеей для разрешения накопившихся проблем.

Другая трактовка обусловлена либеральным пониманием эффективности власти. Например, В. Я. Гельман, оценивая сложившуюся политическую систему в постсоветской России, характеризует ситуацию как институциональную ловушку. Суть ее состоит, по мнению автора, в том, что кроме критериев социальной эффективности власти существует совокупность критериев, которые отражают стремление институтов власти сохранить свою устойчивость и стабильность как самодостаточную задачу. «Эти институты, укореняющиеся в политической жизни страны, стали продуктом деятельности российского политического режима и служат важнейшим инструментом, обеспечивающим его функционирование. Но эти институты также служат и важнейшим тормозом для развития России, препятствуя политической конкуренции элит за голоса избирателей, подотчетности и ответственности органов власти и эффективности управления на всех уровнях»³.

На наш взгляд, справедливо критикуя институциональную неэффективность сложившейся системы власти в постсоветской России с точки зрения критериев ее демократичности, В. Я. Гельман не доводит эту критику до логического завершения с точки зрения ее социальной эффективности. Фактически обозначенные критерии демократичности политической системы также возведены им в абсолют как самодостаточные показатели эффективности функционирования власти. Само по себе наличие института открытой электоральной конкуренции и других демократических институтов еще не является гарантией функционирования политической власти на основе представительства интересов большинства российского населения. Например, период политического и социально-экономического развития России 1990-х гг. современными российскими либералами оценивают как более демократичный по сравнению с последующим авторитарным правлением В. В. Путина (с точки зрения свободы слова, наличия общественно-политической и экономической конкуренции, плюрализма стратегий общественно-политического развития). С формальной точки зрения, данные нормативно-институциональ-



ные характеристики действительно имели место в период президентства Б. Н. Ельцина. Тем не менее, функционирование российской политической системы в 1990-е гг. справедливо вызвало резко негативное отношение большинства населения с позиций ее социальной неэффективности, когда социально-экономические показатели жизни российских граждан были отброшены на несколько десятилетий назад. Отсюда легитимность власти и отдельных политических институтов в России в данный период были на очень низком уровне.

О. Ф. Шабров рассматривает эффективность политической власти через призму доступа к ресурсам. По его мнению, в российской политологии преобладает понимание эффективности политической власти для политической элиты и государственных чиновников в зависимости от степени достижения поставленных целей⁴. Однако сама система разделения властей предполагает ориентацию разных органов власти на различные критерии эффективности. «Законодательная власть служит, прежде всего, в качестве органа, артикулирующего и агрегирующего волю и интересы определенных социальных групп, формулирующего социально и идеологически ориентированные цели. В демократическом обществе она соизмеряет свои действия с мнением избирателей, которое и является для нее основным критерием эффективности. Перед исполнительной властью стоит иная задача – обеспечить реализацию общественной воли. О ее эффективности судят, соответственно, по степени достижения поставленной цели и оптимальности затраченных для этого усилий и средств, социальной цене содеянного. Критерий эффективности правоохранительных органов – «правопорядок, соответствие закону, справедливость»⁵.

Соответственно, с точки зрения оптимальной эффективности, востребованы разные типы людей для выполнения различных политических ролей в рамках функционирования системы разделения властей. Кандидаты в депутаты законодательных органов должны демонстрировать понимание актуальных социальных проблем и реалистичные способы их решения, свою коммуникабельность и умение отстаивать интересы избирателей. В условиях многопартийности чаще всего мировоззрение кандидата и его политическая программа формулируются и отстаиваются в рамках определенного партийно-идеологического пространства. В судебных органах востребованы знание законодательства и политическая беспристрастность, в административных органах власти – прежде всего, дисциплинированность, ответственность, инициативность, отсутствие политической ангажированности. Однако эти идеально-типические характеристики, которые подробно были обоснованы еще М. Вебером в его концепции рационалистической бюрократии, в реальной политической жизни чаще всего

искажены в результате личностной корыстной мотивации государственных чиновников.

В этой связи О. Ф. Шабров справедливо связывает понимание эффективности политической власти с тем, насколько хорошо она обеспечивает поступательное развитие общества, повышение уровня и качества повседневной жизни людей. «На более глубинном уровне власть оценивают по предоставляемой ею возможности самореализации для каждого»⁶. То есть проблема эффективности политической власти оказывается неразрывно связанной с уровнем и характером ее легитимности в обществе (персоналистским, идеологическим, структурным). Сложность заключается в том, что измерение каждого из этих уровней легитимности представляет собой очень трудную задачу, тем более что каждый из них связан со многими сферами общественной жизни. Используемый в кибернетике принцип У. Эшби гласит: для того, «чтобы иметь возможность управлять, управляющая система должна обладать не меньшим разнообразием, чем управляемая»⁷. Однако само понимание «разнообразия» управляющей системы, так же как и управляемой, может быть принципиально различным. Достаточно вспомнить эволюцию административно-командной системы в СССР в 1970–1980-х гг., для которой было характерно усложнение управленческих структур в ущерб развитию содержательных принципов и методов управления. Не случайно, что именно бюрократизация советской политической и социально-экономической системы подвергалась наиболее острой и последовательной критике в период перестройки, что стало одной из причин достаточно быстрого разрушения социалистического строя.

Для решения задачи выявления уровня эффективности государственного управления социологи предлагают использовать возможности репрезентативных опросов населения по наиболее значимым социальным блокам: экономическое развитие; здравоохранение и здоровье населения; образование; жилищное строительство и обеспечение граждан жильем; жилищно-коммунальное хозяйство; обеспечение безопасности граждан; дорожное хозяйство; организация государственного управления⁸. Как представляется, такой подход является одним из самых перспективных для формирования критериев оценки эффективности региональных органов власти. В то же время возникает проблема формирования независимых научных центров, способных на профессиональном уровне проводить необходимые исследования общественного мнения. Их объективность и независимость от региональных властей возможно обеспечить только в том случае, если в каждом регионе они будут финансироваться из федерального центра и осуществлять опросы по единой методике и соответствующей выборке. В качестве таких ис-



следовательских и экспертных центров целесообразнее всего использовать региональные вузы на основе целевых федеральных грантов, позволяющих проводить опросы без контроля со стороны региональных властей.

Еще одной системой координат для оценки эффективности политической власти выступает характер взаимоотношений между государством и гражданским обществом. Казалось бы, именно здесь может быть сосредоточена совокупность различных критериев, которые легко измерить и оценить (количество неправительственных организаций, число граждан, вовлеченных в деятельность различных общественных организаций, степень их активности и т. д.). Проблема заключается в том, что до сих пор отсутствует единое понимание сущности гражданского общества в контексте его взаимоотношений с государством. Исследователи выделяют различные модели таких взаимоотношений, каждая из которых имеет свои сильные и слабые стороны⁹. На наш взгляд, главный методологический посыл, которым целесообразно руководствоваться в рамках такой системы координат для оценивания эффективности политического управления, должен состоять в том, что не может быть единой универсальной модели выстраивания отношений между обществом и государством. В каждой конкретной стране она выстраивается на основе собственной истории, уникальных особенностей политической культуры, внутренних и внешних факторов развития политических, социально-экономических и духовных отношений.

Отдельным направлением представлены работы, авторы которых делают акцент на эффективности политического управления по линии «центр – регионы». По мнению А. С. Солдатовой, оценить эффективность современного этапа управленческих практик еще предстоит. «На государственном уровне с этой оценкой связано требование встраивания системы измерительных инструментов эффективности во властно-управленческие взаимодействия, необходимой для отслеживания и оценивания в динамике процессов качественных, количественных и структурных изменений, основных трендов и проблем, траекторий развития, регионального реформационного потенциала»¹⁰. Для России критерии в этой области особенно важны, так как изначально Российское государство складывалось на огромной территории с различными укладами жизни, характером хозяйствования, этноконфессиональными особенностями, которые объективно необходимо было учитывать. Асимметричный характер федеративных отношений в современной России во многом стал отражением конкретно-исторического развития страны в советский и постсоветский периоды. Поэтому вряд ли возможно выработать универсальные критерии оценки эффективности политической власти с точки зрения взаимоотношений между

центром и регионами в условиях такой федерации, а также с учетом существенного разнообразия природно-климатических условий жизни и хозяйствования в разных субъектах Российской Федерации.

Еще одним типичным и наиболее распространенным направлением институционального подхода к оценке эффективности государственной власти является его экономический вариант. В качестве примера его крайнего проявления можно привести точку зрения исследователей из Уральского федерального университета на возможности использования ценового и институционального видов эффективности для анализа государственной деятельности. С этой целью авторы предлагают использовать ценовой критерий как всеобщее понятие эффективности, всесторонне разработанное экономистами, для анализа всех сфер деятельности человека. По их мнению, «ценовой критерий – это не просто цена определенного количества товара (услуги), но цена определенного количества и качества товара. Качество товара тоже подлежит измерению и получает отражение в ценовом критерии. <...> Это означает, что эффективность как феномен представляет собой вид отношения, а не свойство или связь, причем отношение количественное, поскольку при сравнении всегда говорят о большей или меньшей эффективности»¹¹. В качестве аргумента о возможности применения данного критерия для оценки эффективности политической власти авторы приводят парламент, в котором результатом его деятельности выступает издание законов: «...согласно этому понятию, эффективность деятельности парламента будет повышаться, если он будет принимать больше решений в установленный отрезок времени»¹². Другим примером для авторов выступает деятельность контрольных и надзорных органов, которые «выявляют факты соответствия или несоответствия фактического поведения граждан или юридических лиц предписанному поведению, в ряде случаев принуждают к исправлению поведения. Для них результатом непосредственной институциональной эффективности является количество раскрытых нарушений»¹³.

Такая абсолютизация количественных показателей эффективности государственной власти, на наш взгляд, опровергается реалиями политической и социально-экономической жизни. Количество принятых законов или каких-либо государственных программ по решению общественно важных проблем вовсе не является свидетельством успешного их решения. Например, в последние годы существования СССР регулярно принимались постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР о необходимости интенсификации производства, повышении производительности труда, совершенствовании системы планирования и системы управления, об использовании достижений научно-техниче-



ского прогресса в производстве и т. п. Однако ситуация в экономике в конце 1980-х гг. стала кризисной, что и послужило одной из причин делегитимации и разрушения СССР. Показатели выявленных правонарушений также не всегда свидетельствуют об эффективной работе данных органов, так как ориентация на количественные параметры отодвигает на задний план социально более значимую задачу – профилактику таких правонарушений. Кроме того, количественная мотивация нередко становится самодостаточной причиной для различных нарушений со стороны правоохранительных органов (в виде погони за показателями любой ценой, в том числе и с нарушением закона).

Тем не менее, использование математических моделей для анализа эффективности политической власти становится все более популярным в отечественной политологии. Один из известных специалистов в данной области А. С. Ахременко исследует данную проблему через призму соотношения эффективности и депривации. Для нашего исследования особенно важен вывод автора о том, что «не существует единственного “правильного” институционального дизайна, обеспечивающего снижение социальной напряженности и одновременно – повышение эффективности»¹⁴. Оптимальное сочетание этих характеристик, по мнению автора, «не является вопросом выбора из полярных альтернатив (например, “эгалитарная демократия” vs “султанистская автократия”), но достигается посредством “тонкой настройки” институциональных параметров»¹⁵. Решение данной сложнейшей задачи зависит от многих конкретных факторов, в том числе и от того, что в обществе одновременно действуют тенденции к эгалитаризму и элитизму, порождая риски и неопределенности структурирования общества.

Причины кризиса классической политико-административной модели управления в западноевропейских странах стали предметом анализа Марка Хольцера. Он объясняет кризис усилением дисфункциональности государственных бюрократических структур и тем, что затратный подход к государственному управлению достиг своего предела. Он обусловлен особенностями демократической политической системы, когда правительства «должны обеспечивать услуги и товары гражданам в точном соответствии со своими обещаниями»¹⁶, что неизбежно вызывает усиление налоговой нагрузки на общество.

Поэтому не случайно, что в западноевропейских странах сконцентрированы значительные усилия для разработки методик оценки эффективности государственного управления в различных странах, для измерения степени демократичности отношений между государством и обществом, для оценки эффективности экономической и социальной политики. Тем не менее, в большинстве случаев используются доста-

точно размытые критерии. Например, Всемирный банк реконструкции и развития использует шесть основных показателей: «верховенство закона, качество законодательства, эффективность работы властей и борьбу с коррупцией, учет мнения населения и подотчетность госорганов, политическую стабильность и отсутствие насилия»¹⁷. По каждому из шести обозначенных индексов балльная оценка дается «на основе измерения данных из большого числа вторичных источников, а также целевых исследований и измерений восприятия, проводимых компаниями, занимающимися оценкой рисков, Институтом европейского университета, высшими учебными заведениями, агентствами по изучению общественного мнения и т. д.»¹⁸ Возникает вопрос, как можно объективно и без использования двойных стандартов измерить «верховенство закона» и «качество законодательства»? По количеству принимаемых законов? По количеству судебных решений? По их строгости или, напротив, по их мягкости? Выделение критерия «эффективность работы властей» для оценки эффективности государственного управления напоминает определение по типу «масло – это все, что масляное».

Даже наиболее верифицируемые критерии политической стабильности и отсутствия насилия могут отражать совершенно различные характеристики политической системы. Например, в СССР в так называемый период застоя формальные критерии политической стабильности были выше, чем в любой западноевропейской стране, гордящейся своими демократическими традициями (с неизбежными митингами протеста, оппозиционной критикой, разногласиями по важнейшим общественным вопросам и т. д.). Проявления насилия в СССР в это время были также минимальными и с политической точки зрения включали в себя лишь преследование мизерного (по удельному весу) количества диссидентов.

Кроме того, исследователи отмечают, что ключевой порок данного метода заключается в том, что он опирается «исключительно на субъективные индикаторы и индикаторы, основанные на восприятии, что повышает риск смещения рейтинговых оценок. Наиболее распространенный риск заключается в том, что страны с высоким уровнем экономического развития зачастую воспринимаются как страны с более качественными системами государственного управления, что приводит к смещенности оценок. Нельзя игнорировать и очевидность политической ангажированности ряда подходов, и воздействие имиджевых оценок»¹⁹. Примером подобной политизированной оценки может служить понижение кредитного рейтинга России Международным агентством Standart&Poog’s в январе 2015 г. до так называемого «мусорного» уровня²⁰, хотя большинство российских экспертов не видели для этого никаких внутренних объективных ос-



нований. То есть фактически данный рейтинг стал инструментом в информационной, политической и социально-политической борьбе западноевропейских стран против России, что снижает его научно-методологический потенциал в оценке эффективности политической власти и ее отдельных институтов.

Проведенный анализ позволяет констатировать, что основные трактовки политологического смысла эффективности власти в контексте ее легитимности можно свести к нескольким основным видам.

Первая трактовка состоит в целерациональном понимании политики и ее функциональности, когда эффективность политической власти оценивается с точки зрения соотношения поставленных общественных целей, достигнутых результатов и затраченных ресурсов. Методологическая проблема в рамках данной трактовки заключается в том, что выбор целей и способов их осуществления на публичном уровне и в реальной политике существенно отличаются друг от друга. Корыстная мотивация политического участия элитных групп в борьбе за государственную власть и доступ к ресурсам имела место на протяжении всей истории человечества, и ключевая задача демократизации политической системы со времен Просвещения заключалась в том, чтобы ограничить данную власть от злоупотреблений доступа к ресурсам. Этой задаче подчинено внедрение в политическую практику системы разделения властей, механизмов «сдержек и противовесов», электоральных механизмов формирования органов власти, развитие институтов гражданского контроля за деятельностью органов власти и т. д. Соотнесение задекларированных целей политики и реальных результатов всегда осложняется тем, что их достижение обусловлено воздействием множества внутренних и внешних, объективных и субъективных факторов. Измерение их последствий чаще всего осуществляется на основе прагматической формулы «политика – это искусство возможного», но при этом в значительной степени теряется сам смысл оценки эффективности политической власти.

В рамках институциональной либеральной трактовки, которую условно можно обозначить как идеально-типическую, политическая власть рассматривается как институциональная основа обеспечения приоритета прав и свобод личности, максимально раскрывающей свой потенциал в различных сферах общественных отношений вне прямого воздействия и контроля со стороны государства. Ее сторонники делают акцент на конституционно-правовом закреплении основных либерально-демократических ценностей и институтов, функционирование которых рассматривается как самоценность, как важнейшая предпосылка социального прогресса и устойчивого политического и социально-экономического развития. Политическая конкуренция,

многопартийность, активная оппозиция, независимые СМИ, институты гражданского общества и другие рассматриваются как самодостаточные параметры эффективности политической власти. Однако их абсолютизация без соотнесения с социальной эффективностью приводит к тому, что уровень легитимности такой власти может быть очень низким.

Социальная трактовка эффективности политической власти представлена различными вариантами социалистических, социал-реформистских и социал-либеральных моделей. Несмотря на то что институциональная и правовая их основа может быть принципиально различной, акцент в рамках данной трактовки делается на результативности социального функционирования политической власти – стимулирование производства, развитие социальной инфраструктуры, обеспечение социальной защиты, перераспределение национального богатства и т. д. В рамках такой трактовки, по мнению либералов, нередко возникают проблемы с соблюдением прав и свобод человека.

На практике чаще всего используются различные комбинации обозначенных трактовок эффективности политической власти в зависимости от того, каков конкретный партийно-идеологический расклад в той или иной стране и на какие критерии прежде всего ориентируются ее руководители.

В целом основные направления разработки методологии оценки эффективности политической власти обусловлены воздействием ряда тенденций в развитии мировой политической системы.

С одной стороны, эта оценка всегда связана с конкретно-исторической ситуацией в отдельных странах, с совокупностью тех проблем в различных областях жизни, которые приходится решать данному обществу. Критерии соотношения затрат с полученным результатом чаще всего выступают ключевыми для оценки деятельности государственных органов и отдельных политических институтов с точки зрения достижения каких-либо стратегических общественных целей. При этом характер политической системы и методы государственного управления могут быть различными. Например, успехи в области индустриализации в СССР были достигнуты в результате жестких, в том числе репрессивных, мер по концентрации финансовых, материальных и людских ресурсов для приоритетного промышленного развития страны. Соотношение социальной цены и достигнутых результатов до сих пор продолжает оставаться предметом острых дискуссий отечественных и зарубежных историков, экономистов и политологов, но сам факт форсированного превращения страны в индустриального гиганта, успешно конкурирующего с другими мировыми державами, не подвергается сомнению. Диктатура Пиночета



в Чили, установившая либеральную модель социально-экономических отношений, в том числе с помощью репрессивных мер, может служить иным примером решения накопившихся проблем в обществе. Южнокорейский вариант авторитарного управления – еще одна модель ускоренной модернизации страны с учетом ментальных особенностей ее населения. Китайская модель модернизации, основанная на соединении рыночных отношений и преимуществ социализма, продемонстрировала свои неоспоримые результаты в экономическом и социальном развитии страны.

С другой стороны, значительное воздействие на разработку критериев эффективности политической власти оказывает та либеральная модель глобализации, которую активно продвигают во всем мире США и их союзники. Совокупность критериев в этом случае представляет собой кальку тех либеральных ценностей и принципов взаимодействия власти и общества, которые распространены в западноевропейских странах. Данные ценности рассматриваются как аксиома в качестве обязательных предпосылок не только для демократизации всех стран, но и в качестве самодостаточного и обязательного условия успешности их социально-экономического развития и социального прогресса в целом.

Фактически именно здесь заключено то противоречие, которое характерно для использования либеральной модели в качестве эталона для оценки функционирования политической власти в конкретных странах. Суть его состоит в том, что сравнительный анализ эффективности политической власти в различных странах и выстраивание рейтингов осуществляется прежде всего и преимущественно на основе критериев демократичности, без учета внутренних специфических факторов социального, экономического и культурного их состояния. В результате такого формального подхода уровень эффективности политической власти оценивается на основе не всей совокупности критериев, определяющих отношение населения конкретной страны к своему правительству и другим политическим институтам, а лишь части данных критериев, оцениваемых извне. Неизбежно возникает проблема двойных стандартов и политизированных оценок, определяемых стратегическими интересами США и их союзников в различных регионах мира (по типу «это конечно сукин сын, но наш сукин сын»). Более того, данные оценки нередко служат основанием для использования так называемой мягкой силы в странах третьего мира и на постсоветском пространстве и выступают одним из инструментов для технологий проведения «цветных революций», свержения «недемократических правительств» и изменения баланса геополитических интересов в свою пользу. Практика показывает, что очень часто они приводят к гораздо худшему политическому и социально-

экономическому состоянию в тех странах, в которых осуществляются данные революции²¹.

Как представляется, наиболее оптимальным является вариант комбинированной оценки эффективности политической власти, когда совокупность критериев демократичности взаимоотношений между властью и обществом обязательно должна дополняться критериями, связанными со многими другими показателями. Важнейшими из них выступают критерии эффективности социальной, экономической и культурной политики государства, интегрированным выражением которой выступает уровень легитимности политической системы и ее отдельных институтов в данной стране. Она измеряется, прежде всего, экономическими и социальными показателями в виде уровня ВВП и его динамики, уровнем зарплат и пенсий, размером потребительской корзины, доступностью и качеством сферы услуг, в том числе и государственных услуг, развитием социальной инфраструктуры и т. д. Кроме того, важное значение имеют показатели общественного мнения, основанные на базе электоральной статистики, на материалах репрезентативных социологических опросов, выявляющих отношение население к деятельности государственных органов и их руководителей, его отдельных структур и политических институтов. Объективность показателей данной легитимности также относительна и достаточно трудноверифицируема, но без использования данных внутренних параметров не может быть реальной оценки функционирования политической власти в конкретной стране. Без учета данных критериев происходит абсолютизация и формализация «эталонных» демократических показателей, используемая для негативных оценок и санкционных действий со стороны лидеров западноевропейских стран и международных общественных организаций. Поэтому А. Лукашенко оценивается в западноевропейских странах как «последний европейский диктатор», а уровень его поддержки в своей стране неизменно высок.

Кроме того, с методологической точки зрения важно учитывать разные уровни легитимности и разные рейтинги в отношении отдельных политических институтов и лидеров. Например, уровень институциональной легитимности политических партий, многопартийности, выборов, парламента в современной России ниже, чем персонализированная легитимность Президента Российской Федерации.

Уровни легитимности внешнеполитической и внутривластной деятельности также имеют разные индексы. Поэтому В. Путин, резко критикуемый со стороны США и их союзников за присоединение Крыма к России и позицию по Украине, имеет самый высокий рейтинг за время своего президентства. И это несмотря на определенное ухудшение социально-экономических показате-



лей и снижение жизненного уровня большинства российского населения в результате последствий европейских санкций против России. Возрождение ущемленного в 1990-е гг. российского национального самосознания стало главной причиной того, что внешнеполитические факторы стали главным мотивом высокой оценки эффективности деятельности Президента РФ.

Таким образом, методологию анализа эффективности политической власти целесообразно основывать на совокупности следующих принципов: комплексности оценивания политических и социально-экономических параметров развития общества, внеидеологичности, суверенности, соответствия социокультурным особенностям населения, сочетания в оценке текущих и стратегических властных решений. Главный принцип – это учет легитимности политической системы, ее отдельных институтов и лидеров на всех уровнях функционирования. Такой подход, с одной стороны, позволит опираться на наработанные зарубежные методологии, а с другой, даст возможность избежать их недостатков и учесть специфические условия развития современной России.

Примечания

- 1 Шабов Ж. Л. Государственная власть : конституционные пределы и порядок осуществления // Полис. 1993. № 3. С. 155–156.
- 2 Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 9–10.
- 3 Гельман В. Политические институты. URL: <http://russia-2020.org/2010/09/14/political-institutions-2/> (дата обращения: 24.06.2015).
- 4 См.: Шабров О. Ф. Политическая власть, ее эффективность и легитимность. URL: <http://shabrov.info/Statji/vlast.htm> (дата обращения: 24.06.2015).
- 5 Там же.
- 6 Там же.
- 7 Цит. по: Шабров О. Эффективность государственного управления в условиях постмодерна // Власть. 2010. № 5. С. 5.

- 8 См.: Озорнина Ю. П. Эффективность государственного управления социальной сферой : опыт социологического исследования // Науч. вестн. Урал. акад. гос. службы. 2011. № 4 (17). С. 20–30.
- 9 См.: Вилков А. А. Политическое управление и гражданское общество в современной России // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2010. Т. 10, вып. 4. С. 62–70.
- 10 Солдатова А. С. Эффективность управления регионами России : концептуализация и измерение практик // Ars Administrandi (Искусство управления). 2012. № 4. С. 14.
- 11 Дуран Т. В., Костин В. А. К вопросу о понятии «эффективность» в процессе управления // Науч. вестн. Урал. акад. гос. службы. 2011. № 15. С. 138–143. URL: <http://vestnik.uara.ru/ru/issue/2011/02/18/> (дата обращения: 07.07.2015).
- 12 Там же.
- 13 Там же.
- 14 Ахременко А. С., Петров А. П. Политические институты, эффективность и депривация : математическая модель перераспределения политического влияния // Полис. 2012. № 6. С. 99.
- 15 Там же.
- 16 Хольцер М. Производительность, государственное управление и демократия // Эффективность государственного управления : пер. с англ. М. : Консалт-банк, 1998. С. 17.
- 17 Сулов М. Г. Взгляды на эффективность работы органов власти в зарубежных странах // Ars Administrandi (Искусство управления). 2012. № 4. С. 95.
- 18 Барциц И. Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) (часть 1). URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.433.php> (дата обращения: 09.07.2015).
- 19 Там же.
- 20 См.: Понижение кредитного рейтинга России может увеличить госдолг – эксперт. URL: <http://www.aif.ru/money/market/1433563> (дата обращения: 09.07.2015).
- 21 См.: Вилков А. А. Родоплеменной и религиозный фактор в технологиях современных «цветных революций» (на примере Ливии) // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2015. Т. 15, вып. 1. С. 53–59.

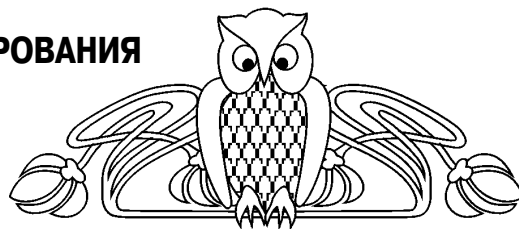
УДК 323.2

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ ПОЛИТИЧЕСКИМ И ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

М. К. Борисова

Саратовский государственный университет
E-mail: bmkp@gmail.com

В статье рассмотрены основные трактовки роли институтов в политической и экономической жизни в современных условиях, выявлены ключевые институциональные факторы взаимосвязи по-



литического и экономического развития в постсоветской России. Сделан вывод о том что «родовые пятна» периода институционализации рыночной экономики в постсоветской России неизбежно проявились в виде дефектов институционализации политической системы. Дефективность нашла отражение в конституционном закреплении перекосов системы разделения властей, в нор-