

Татьяна Владимировна Милушева*

К вопросу о легитимности государственной власти в России**

Роль власти в становлении государственных и общественных институтов неоднозначна. Как необходимый элемент оптимальной организации жизнедеятельности общества она, достигнув определенной критической массы, способна приобретать разрушительные качества, превращаться в самодовлеющую силу, подчинять себе все и вся. Однако очевидно, что когда власть становится чрезмерной и равновесие между ее ценой и ценностью нарушается, она обречена на политическое банкротство.

Особенно обостряется противоречивая природа власти в условиях демократии. Дж. Милль указывал на то, что воля народа на самом деле есть не что иное, как воля наиболее многочисленной или наиболее деятельной части народа — тех кто успевает заставить себя признать за большинство. Следовательно, народная власть может иметь побуждения угнетать часть народа, и поэтому против ее злоупотреблений также необходимы меры¹.

Кроме того, уровень развития современного общества требует высокого качества государственной власти, возможности реализации фундаментального права выбирать власть, непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею

* Заведующий кафедрой гражданского права и процесса Поволжского института управления им. П. А. Столыпина — филиала РАНХиГС при Президенте РФ, доктор юридических наук, доцент.

E-mail: mtv62@mail.ru.

** Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 13-03-00352.

¹ См.: *Милль Дж.* Антология мировой политической мысли : в 5 т. Т. 1 : Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. М., 1997. С. 737–738.

решений. Как верно подмечено, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи»¹.

Проводимые в стране преобразования наряду с позитивными результатами имели и негативные последствия: рост преступности, коррупцию, расцвет бюрократизма и иные проблемы, во многом обусловленные ненадлежащим исполнением властью своих задач и обязанностей по защите прав и свобод человека, отсутствием целостной стратегии преобразования общества и государства, низкой нравственной, политической и правовой культурой общества.

Несмотря на то что вопрос об эффективности власти находится в эпицентре научных исследований², он требует постоянного внимания, соответствующего политико-юридической среде, структурному контексту эпохи методологического инструментария³.

В современной гуманитарной науке в последние годы появились работы, в которых государственно-правовая действительность рассматривается с точки зрения не только рационального подхода, но и преломляется сквозь призму национальной идентичности, духовных, культурных факторов, что позволяет глубже осмыслить особенности процессов легитимации власти в России. Огромную теоретико-познавательную ценность в этом смысле имеет этимологический анализ термина «государство»⁴, в котором выражается его образ, место и роль в социально-политическом и правовом пространстве.

Для всестороннего уяснения социокультурных оснований власти в России учеными осмысливается категория государственности, которая активно разрабатывается в последнее время в правоведении⁵.

С теоретической точки зрения легитимность можно рассматривать в двух смыслах: узком и широком. В узком смысле легитимность означает законность власти⁶, отождествляется с легальностью. По утверждению ряда авторов, «юридическая легитимация, не учитывающая духовно-нравственные, ценностные и этнонациональные характеристики, весьма сужает эвристический потенциал категории “легитимность”, приводит к содержательному совпадению, а порой и отождествлению между собой юридической оправданности власти и ее социально-нравственной адекватности»⁷.

¹ См.: Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февр.

² См., напр.: Шабров О. Ф. Эффективность государственного управления в условиях постмодерна // Власть. 2010. № 5. С. 4; Иванников И. А. Государственная власть в России: проблемы гуманизации. Ростов н/Д, 2006. С. 39; Шмалый О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2011.

³ См.: Любашин В. Я. Методология исследования государства и государственной власти: системно-структурный аспект // Современные методы исследования в правоведении / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 2007. С. 325.

⁴ См.: Толковый словарь русского языка / под ред. Т. Е. Ефремовой. М., 2000; Ожегов И. С., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2009.

⁵ См., напр.: Мордовцев А. Ю. Российская государственность в ментально-правовом измерении : дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2004; Лукьянова Е. А. Государственность и конституционное законодательство России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003; Краснов Ю. К. Российская государственность: генезис и эволюция институтов власти, проблемы модернизации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.

⁶ Понятия «легитимность» и «легальность» происходят от одного и того же латинского корня *lex* — закон.

⁷ Шабо Ж.-Л. Основные типы легитимности // Полис. 1993. № 5. С. 39.

В широком смысле легитимность — соответствие власти законно установленным нормам, а также основополагающим целям государства и общепринятым принципам и ценностям¹. М. Вебер справедливо отмечал, что общественный порядок держится не только на юридических нормах. Право дает лишь внешнюю гарантию устойчивости социальной системы. «Но в более широких границах в игру вступают личные, очень гибкие интересы, и их действие может внести решающее изменение в отношение и положение участвующих лиц»². Именно эта внутренняя гарантия устойчивости является доминантой содержания категории «легитимность».

Смысл рассматриваемых понятий, безусловно, разный. Если легальность ассоциируется с писаным правом, закрепленным законом, то легитимность — с правом «естественным», традицией, с тем, что в конечном итоге является основанием правоты закона. Если законность — это показатель соответствия поступков или действий требованиям юридических норм, то легитимность есть основа соответствия самого закона сущности права, залог того, насколько закон отражает и воспроизводит объективное начало общественной жизнедеятельности и тем самым признается обществом, а государственная власть получает его доверие и становится легитимной.

Однако нельзя забывать, что у этих понятий единый корень — закон, следовательно, в идеале легитимная власть и должна являться легальной. Совпадение качественных характеристик власти подтверждается социальной практикой функционирования западноевропейских государств, где доминирует рационально-правовой тип господства. «Легальная легитимность, — подчеркивает Л. Г. Аврутина, — результат длительного эволюционного развития государства, в котором соблюдаются права человека и принципы правопорядка. Суть легального господства состоит в том, что оно предполагает подчинение не личностям, а установленным законам, перед которыми все без исключения равны»³.

Легитимность нельзя понимать абстрактно как абсолютно правильную организацию формы государства. Данная категория всегда наполняется конкретным содержанием в зависимости от исторических, культурных, иных норм и традиций властных отношений.

Для осмысления российской практики взаимодействия власти и общества следует иметь в виду, что в исторической ретроспективе российское государство формировалось как централизованное, с сильным авторитетным центром, а в национальном восприятии оно предстает неограниченным властителем, собственником земли, людей и предметов, персонифицирует политический организм, утверждает отношения господства, подчинения, служения и т. п.

Кроме того, легитимность более чем какой-либо иной уровень интеграции политических институтов предполагает «встроенность» личностного компонента в политические отношения, придание ему субъективной значимости⁴.

¹ См.: *Воскобоев А. И.* Легальность и легитимность применения силы в политике // *Философия права*. 2008. № 1. С. 48.

² *Вебер М.* Политические работы (1895–1919) / пер. с нем. Б. М. Скуратова. М., 2003. С. 179.

³ *Аврutiна Л. Г.* Легитимация политической власти в России: анализ, проблемы, приоритеты : дис. ... канд. полит. наук. М., 2001. С. 12.

⁴ См.: *Маковский М. М.* Сравнительный словарь мифологической символики в индоевропейских языках: образ мира и миры образов. М., 2000. С. 77.

В связи с этим представляют интерес объективистский, субъективистский и интегративный подходы к пониманию легитимности. Критерием их разграничения выступает субъект властеотношений (властный или подвластный), с которым преимущественно связывается легитимность¹.

Объективистский подход исходит из понимания легитимности как свойства подвластного субъекта (условно объекта властеотношений), которое выражается в одобрении и признании власти. Субъективистский — рассматривает легитимность как свойство властвующего субъекта, способного поддерживать веру подвластного в своей необходимости, компетентности, правильности принимаемых решений. С точки зрения интегративного подхода легитимность есть свойство обеих сторон властеотношений, качество процесса их взаимодействия².

Очевидно, что наиболее полно сущностные характеристики легитимности определяются в рамках интегративной позиции, где власть объективируется в процессе реализации своих функций, а общество — не пассивный, сторонний наблюдатель, а реальный строитель своей социальной судьбы. Именно отчужденность общества от принимаемых властью решений является причиной дисбаланса между усилиями (подчас огромными), прикладываемыми властью для того, чтобы получить общественное одобрение политического курса, и минимальными положительными результатами.

Обращаясь к российскому опыту осмысления проблем легитимности власти, В. М. Ледяев отмечает следующее: с начала 1990-х гг. Россия продолжает жить под знаком поиска легитимности власти, что фактически означает отсутствие у российской власти искомой легитимности или, во всяком случае, ее сомнительность³.

Во многом такая ситуация, особенно ярко наблюдавшаяся в конце прошлого столетия, была спровоцирована проведением реформ «сверху», без учета ценностных ориентаций общества. Автоматическое перенесение на российскую политическую почву механизмов легитимизации западного типа привело к социокультурному отторжению реформ. Следует также всецело согласиться с П. П. Барановым в том, что «любая правовая конструкция... часть десятилетиями “притиравшегося” механизма, которая эффективно работает только в нем. Можно ли создать идеально работающий механизм из деталей, пусть даже превосходно сделанных, но из разных агрегатов?»⁴.

Так, по оценке многих современных исследователей, действующая Конституция РФ представляет собой удачно сформированный «каталог прав и свобод, отражающий достижения западных цивилизаций»⁵, который, однако, не воссоздает национально-культурный образ общественного порядка. В этом же ключе, но в более сдержанных тонах говорится о «непригодности некоторых конституционных положений, некритически заимствованных из других

¹ См.: Дибиров А.-Н. З. Теория политической легитимности. М., 2007. С. 23.

² См.: Иванов Р. Л. Легитимность государственной власти // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2012. № 1. С. 6–7.

³ См.: Ледяев В. М. Власть: концептуальный анализ. М., 2000. С. 12.

⁴ См.: Баранов П. П. Философия права: наука и учебная дисциплина // Философия права как учебная и научная дисциплина : материалы Всерос. науч. конференции. Ростов н/Д, 1999. С. 50–51.

⁵ Мартышин О. В. Проблема ценностей в теории государства и права // Государство и право. 2004. № 10. С. 5–14.

основных законов»¹, их неорганичности и несоответствии правокультурному укладу и менталитету² и т. д. Следует признать, что действующий Основной Закон не отражает сбалансированной системы национальных интересов; за «занавесом» основных прав и свобод человека и гражданина скрывается полное отсутствие правового положения и защиты российского общества как социальной целостности, тех или иных социальных коллективов³. В то же время вряд ли можно констатировать, что российская Конституция является «калькой» с западных аналогов, в которых нередко более четко и полно закреплены обязанности государственной власти, прописаны положения об ответственности государства. В условиях перемен, происходящих в жизни любого общества, самая горячая поддержка народа может быть потеряна, если система власти не прилагает постоянных усилий по укреплению доверия к себе, формированию убежденности в своей правомерности, поэтому продуманная политика легитимации весьма важна.

Сегодня легитимность власти тесно связана с идеей ее ответственности⁴. Действительно, оправдывая себя, власть апеллирует к тому, что она ответственна и сама имеет подчиненный характер⁵. В политическом плане эта идея находит самовыражение в теориях демократии и связанности власти правом.

Практически все главы Российского государства в посланиях Федеральному Собранию РФ в той или иной степени обращали внимание на безответственность и безнаказанность действий власти. В то же время данная проблема до сих пор остается на уровне обсуждения, научных и политических дискуссий. В аспекте правового регулирования ответственность носит «призрачный» характер: нормы об ответственности вроде бы есть, но на практике их либо сложно применить, либо отсутствует политическая воля, либо санкции таких норм извращают саму суть ответственности как обязанности, подразумевающей обременения, неблагоприятные последствия для нарушителя, либо ответственность вовсе отсутствует (как, например, в сфере законотворчества). Ответ на вопрос о причинах противодействия в выстраивании системы реальной юридической ответственности в сфере властеотношений лежит на поверхности. Как ни банально звучит, чиновники боятся конкретной, персональной, ощутимой ответственности для тех, кто нарушает закон, и тех, кто собирается его нарушить.

Необходима внятная информационная политика, в рамках которой, в частности, предусмотрено разъяснение социальных, политических, правовых реформ. Е. Б. Шестопал констатирует, что большинство экономически активных субъектов считают «настоящей» лишь исполнительную власть, относительное доверие к которой объясняется ассоциированностью ее с главой государства, причем судебная власть в качестве самостоятельной не воспринимается, а законодательная власть имеет самую низкую степень легитимности, сравнивается в народе с пустой «говорильней»⁶.

¹ Чиркин В. Е. Конституция: Российская модель. М., 2004. С. 7.

² Мордовцев А. Ю., Попов В. В. Российский правовой менталитет. Ростов н/Д, 2007. С. 305.

³ См.: Кириченко И. В. Национально-культурные основания политико-правового управления // Философия права. 2008. № 1. С. 140.

⁴ См.: Мордовцев А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 211–212.

⁵ См.: Клименко А. И. Легитимация государственной политики // Закон и право. 2005. № 4. С. 5.

⁶ См.: Шестопал Е. Б. Политическая повестка дня российской власти и ее восприятие гражданами // Полис. 2011. № 2. С. 10.

Характер доверия к власти, степень ее легитимности в полной мере зависит от политической культуры субъектов власти, которая опосредует их сознание и поведение. Относительно российской политической реальности это, прежде всего, означает, что власть имущие должны соотносить свои действия с принятыми в обществе нормами морали, культуры и, безусловно, поступать в соответствии с принятыми законами¹.

Весьма важно учитывать культурный уровень современного российского общества. Культура программирует поведение человека, общества, государства. Однако чтобы понять их специфику, необходимо выявлять черты этой культуры². При высоком уровне культуры общества (объекта политической деятельности) доверие к власти базируется на основе убежденности в правильности проводимой ею политики. «Если государственная власть может быть внутренне принятой людьми, ощущаться и осознаться ими в качестве жизненно необходимой, служащей им, то в ее деятельности в принципе возможно воплощение добра и справедливости»³.

К сожалению, в самом начале проводимых социальных преобразований основной упор был сделан на их внешней стороне (форме правления, разделении властей, федеративном устройстве) в ущерб национально-культурным и духовно-нравственным особенностям российского общества, что весьма негативным образом повлияло на их результаты. Как справедливо замечено, «прошлое тускнеет, теряется в исторической дали, но никогда не прощается с нами навсегда»⁴, а его игнорирование, пренебрежение к своим корням вряд ли вообще прощается историей.

Для политической легитимности современной России необходимо, на наш взгляд, воссоединение власти с нравственностью, идеей права, справедливости, разума⁵. В этом смысле в современном обществе поистине необходима нравственная революция. Сильное государство, по мнению А. Д. Керимова, характеризуется тем, что помимо власти политической и экономической оно располагает и значительной долей власти *духовной*⁶. «Духовную власть, — справедливо отмечает А. С. Панарин, — осуществляет интеллигенция: в прежние эпохи — церковная, сейчас преимущественно светская»⁷. С данным предложением следует согласиться. Ряды властвующей элиты совершенно необходимо формировать не в зависимости от толщины кошелька, а с привлечением деятелей науки, светской и церковной интеллигенции, чьи способности и, главное, духовные качества получили общественное признание. Ведь именно духовная власть берет на себя в обществе основную нагрузку по осуществлению нормообразующей, объединяющей и мобилизующей функций. А без их успешной реализации немислимо сильное государство.

¹ См.: *Касаева Т. В.* Роль государственных служащих в механизме современного Российского государства / под ред. В. Л. Кулапова. Саратов, 2011.

² См.: *Деягин М.* Формула России // Новая газета. 2010. 16 февр.

³ *Завершинский К. Ф.* Культура и культурология в жизни общества. Великий Новгород, 2000. С. 29.

⁴ *Яковлев А. М.* Российская государственность (историко-социологический аспект) // *Общественные науки и современность*. 2002. № 5. С. 78.

⁵ См об этом: *Цыбулевская О. И.* Мораль. Право. Власть. Саратов, 2004.

⁶ См.: *Керимов А. Д.* Современное государство: вопросы теории. М., 2007. С. 121.

⁷ *Философия истории : учеб. пособие / под ред. А. С. Панарина.* М., 1999. С. 46.

Резюмируя изложенное, отметим следующее. Легитимность лежит в основе эффективности власти, эффективность, в свою очередь, является источником легитимности, укрепления доверия к власти, упрочения ее позиций.

Легитимность государственной власти тесно связана с политическим режимом, сформировавшимся в конкретном обществе, имеет нравственные основания и мотивирована ценностными представлениями граждан о действующей власти. Эффективность выражает инструментальную оценку обществом власти с точки зрения ее полезности.

Недостаточная эффективность государственной власти в современной России обусловлена несколькими факторами: использованием российскими реформаторами такой модели модернизации, которая ориентируется на положительные примеры других стран, без учета ценностных ориентаций; проведением реформ на основе нормативистского, программно-целевого подхода в управлении, слабо учитывающего социокультурные возможности общества и исходящего из иллюзорного представления о всеисильности власти; «блужданием» между реформацией и реставрацией, представляющим собой циклы реформ, где движение по пути демократии и законности прерывается контрреформами, связанными с восстановлением в той или иной форме начал авторитаризма и вседозволенности, мотивированной соображениями практической целесообразности; препятствованием реформам со стороны бюрократического аппарата, который «представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса»¹.

В условиях обостряющейся в России политической борьбы крайне необходима продуманная, взвешенная политика легитимации государственной власти, состоящая не из пустых предвыборных обещаний, а из реальных действий, формирующих убежденность в ее правомерности, надежности, отвечающая коренным интересам российского общества. В сфере утверждения легитимности власти в России необходима теоретическая оформленность и практическая реализация механизма ограничения государственной власти. Акты самоограничения власти (например, сложение полномочий в результате неэффективной политики) являются доказательством зрелости и мудрости служителей государства, высокого уровня нравственного и правового сознания.

В сфере права надлежит систематизировать нормы, закрепляющие правовой статус и компетенцию государственных органов власти, запреты, ограничения, требования, юридическую ответственность субъектов, реализующих властные полномочия на основе принципов персонификации, справедливости (соразмерности деяния и наказания).

Думается, достижение высокого уровня эффективности будет вполне реальным, если государственная власть окажется в состоянии согласовать ценностные ориентации и социальные интересы различных групп населения.

Чтобы возбудить интерес и культивировать стремление общества к процессам модернизации, следует вовлекать в проводимые преобразования широкие слои населения, а это невозможно без налаженных каналов информирования, открытой информационной государственной политики, в рамках которой, в частности, предусмотрено разъяснение социальных, политических, правовых реформ. В конечном итоге требуется обеспечение активного участия общества в управлении делами государства.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 апр.

Пристатейный библиографический список

1. Дибиров, А.-Н. З. Теория политической легитимности / А.-Н. З. Дибиров. — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. — 272 с.
2. Иванников, И. А. Государственная власть в России: проблемы гуманизации / И. А. Иванников. — Ростов н/Д : Изд-во Ростовского ун-та, 2006. — 415 с.
3. Керимов, А. Д. Современное государство: вопросы теории / А. Д. Керимов. — М. : Норма, 2007. — 144 с.
4. Ледяев, В. М. Власть: концептуальный анализ / В. М. Ледяев. — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. — 384 с.
5. Мордовцев, А. Ю. Российская государственность в ментально-правовом измерении : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Ю. Мордовцев. — Ростов н/Д, 2004. — 330 с.

References

1. Dibirov, A.-N. Z. Teorija politicheskoj legitimnosti [Theory of Political Legitimacy] / A.-N. Z. Dibirov. — M.: Russian Political Encyclopedia (ROSSPJeN), 2007. — 272 p.
2. Ivannikov, I. A. Gosudarstvennaja vlast' v Rossii: problemy gumanizacii [Political Power in Russia: Questions of Humanization] / I. A. Ivannikov. — Rostov n/D : Izd-vo Rost. un-ta, 2006. — 415 p.
3. Kerimov, A. D. Sovremennoe gosudarstvo: voprosy teorii [Modern State: Theoretical Issues] / A. D. Kerimov. — M.: Norma, 2007. — 144 p.
4. Ledjaev, V. M. Vlast': konceptual'nyj analiz [Authority: Conceptual Analysis] / V. M. Ledjaev. — M.: Russian Political Encyclopedia (ROSSPJeN), 2000. — 384 p.
5. Mordovcev, A. Ju. Rossijskaja gosudarstvennost' v mental'no-pravovom izmerenii [Russian Statehood in Mental Dimension]: thesis ... Doctor of Juridical Science / A. Ju. Mordovcev. — Rostov n/D, 2004. — 330 p.