

Эльмира ПРИМОВА

К ВОПРОСУ О ЛЕГИТИМНОСТИ ВЛАСТИ

В статье предпринята попытка выявить и проанализировать природу и основные характеристики легитимности власти. Значительное внимание уделяется взаимоотношению понятий «легитимность власти» и «легальность власти». Большое место отведено анализу кризиса легитимности власти.

The paper attempts to identify and analyze the nature and the main characteristics of legitimacy of a power. Considerable attention is paid to the relationship between the concepts of legitimacy and legality of a power. The great attention is paid to the analysis of the crisis of legitimacy of power.

Ключевые слова.

легитимность, легальность, власть, государство, закон, право, кризис; legitimacy, legality, authority, state, law, right, crisis.

Для правильного понимания природы и сущностных характеристик власти ключевое значение имеет понятие легитимности, от которой в значительной степени зависят жизнеспособность, стабильность и эффективность любой политической системы. Легитимность власти (от лат. *legitimus* — законный) — признание обществом или большинством народа сложившейся системы власти как естественной, нормальной, соответствующей его воле и интересам.

Государство, каким бы прочным оно ни казалось с первого взгляда, рано или поздно обречено на нестабильность и распад, если все или, во всяком случае, большинство его граждан не признают легитимность существующей власти и не выказывают готовность подчиняться ее законам. Множество даже самых могущественных государств исчезали с политической карты мира в силу того, что им не удавалось справиться с проблемами ослабления или эрозии легитимности своей власти.

Особую значимость и актуальность проблема легитимности власти приобретает в переходные периоды, каким для многих народов стал рубеж XX и XXI вв., характеризовавшийся значительными сдвигами всемирного масштаба, результатом которых стало возникновение на мировой политической арене множества новых национальных государств. В предлагаемой вниманию читателя статье главное внимание уделяется вопросу о соотношении легитимности и легальности государственной власти.

В политико-правовой науке различают понятия «легитимность власти» и «легальность власти». Любая власть, независимо от того, принимается она большинством граждан или нет, считается легальной, если она основывается на действующих в данной стране законах и нормативно-правовых принципах. Например, власть монарха легальна, если при ее переходе к нему соблюдены установленные в монархической форме правления нормы и правила наследования. В современных государствах с республиканскими режимами власть президента, премьер-министра, парламента и т.д. легальна, поскольку они избраны в соответствии с конституцией, законами и другими правовыми документами.

Однако, признавая обоснованность данного тезиса, вместе с тем необходимо учесть, что право, закон, власть отнюдь не существуют сами по себе, вне конкретной системы общественных отношений. Государство, власть и право всегда взаимообусловлены, и их взаимосвязь зависит от уровня социально-экономического, социокультурного, политико-культурного, духовного и нравственного развития общества. Как отмечал Гегель, «законодательство вообще и его особые определения следует рассматривать не изолированно

ПРИМОВА

*Эльмира
Неджефова —
к.и.н., ведущий
научный
сотрудник отдела
международного
сотрудничества
и сравнительного
правоведения
Академии
Генеральной
прокуратуры РФ
primova@inbox.ru*

и абстрактно, а как зависимый элемент одной тотальности в связи со всеми остальными определениями, составляющими характер нации и эпохи; в этой связи они обретают свое истинное значение, а тем самым и свое оправдание»¹.

Любая власть, издающая законы, даже непопулярные, но обеспечивающая их выполнение, — легальна. В то же время она может быть нелегитимной. Власть может быть нелегитимной, т.е. не приниматься народом, если законы навязаны народу силой и используются как орудие реализации и защиты интересов какого-либо одного класса, слоя, клана, группировки и т.д. с применением различных форм насилия. В этом контексте особое значение приобретает понятие легитимности власти. В отличие от легальности, означающей соответствие деятельности политических партий, организаций, институтов, органов государственной власти и т.д. действующим законам, легитимность предполагает фактическое признание населением страны, международным сообществом реально сложившегося в стране политического порядка как соответствующего интересам народа данной страны. Само понятие «легитимность» не является строго юридическим и не фиксируется в каком-либо правовом документе или основных законах государств. Это во многом социокультурный, политико-культурный, морально-этический феномен.

Легитимность — это уверенность подданных в том, что властвующие или политическая элита имеют право на власть, что установленный в государстве порядок отражает высшие интересы общества, обеспечивает благосостояние и безопасность страны и людей. Степень позитивного отношения граждан к существующей власти, ее решениям и действиям, ценностям, социальным ориентациям, высокая степень ее кредитоспособности выступают показателями ее легитимности. Здесь важно учесть, что в каждом обществе право, закон, власть базируются на характерном для него национально-историческом, морально-нравственном, социокультурном, религиозном и пр. фундаменте. Поэтому легитимность предполагает соответствие данной власти цен-

ностным представлениям большинства граждан. Одобрение и поддержка населением соответствующей властной системы связаны с разными политическими и гражданскими традициями, механизмами распространения идеологий, процессами формирования авторитета разделяемых «верхами» и «низами» ценностей, определенной организацией государства и общества. При всем том в современном мире именно легитимность, базирующаяся на поддержке широких слоев населения, обеспечивает стабильность и устойчивость власти.

Признание легитимности означает признание за властями законного права принимать решения, обязательные для исполнения всеми без исключения гражданами данного государства. Причем лица, облеченные властью, не только вправе опираться на санкционированное законом физическое принуждение или насилие, но и должны обосновать перед подданными это право, добиться принятия народом их власти, как минимум, пассивного повиновения. Как показывает исторический опыт, в обществе, в котором народ с уважением относится к закону и властной системе, требуется минимальное применение физического принуждения. Там же, где законность власти не бесспорна, воцаряется беззаконие и сохраняется опасность социальных потрясений.

Можно сказать, что легитимация политической власти представляет собой двусторонний взаимообусловленный процесс, с одной стороны, «самооправдания» и рационального обоснования собственной власти со стороны власти имущих, а с другой — признания этой власти подвластными. Иначе говоря, легитимность предполагает согласие, взаимное доверие в отношениях властвующих и подвластных, общества, народа и политической власти, признание народом, во всяком случае большинством граждан, ее роли в качестве законного и необходимого инструмента управления обществом.

При этом важно учесть, что понимаемая так легитимность отнюдь не означает, что существующая власть безоговорочно принимается всеми гражданами. В мире вряд ли можно найти государство — будь то демократическое или, тем более, авторитарное, — где все граждане без исключения воспринимали бы существующий режим как абсолютно легитимный. Легитимность

¹ Гегель В.Г.Ф. Философия права. — М., 1990, с. 62.

власти не исключает критики руководства государства, проявления недовольства населения, даже выступления против отдельных направлений политики государства. Однако в демократическом государстве все возникающие противоречия и конфликты должны решаться на основе действующих законов и с соблюдением общепринятых в обществе правил политической игры.

В то же время всегда находятся социальные группы, не согласные с действующей властью, оппоненты режима, люди, нарушающие законы или относящиеся к власти нейтрально и даже враждебно, протестные субкультуры, аполитичные слои, отказывающиеся принимать участие в политической жизни страны. Как правило, уровень признания легитимности власти в обществе может варьироваться от всеобщего одобрения до полного отрицания. Иначе невозможно было бы объяснить факт существования в любом демократическом государстве официальной оппозиции власти. Следовательно, любая власть должна постоянно подтверждать свою дееспособность, эффективность и способность решать жизненно важные для общества проблемы. Здесь, как говорится, властвующий должен постоянно проходить негласный референдум на свою пригодность к власти.

Такое понимание легитимности особенно важно, если учесть, что ее уровень подвержен изменениям в соответствии с изменяющимися условиями жизни. Более того, при определенных условиях существующая власть может потерять легитимность в глазах большинства населения. В таком случае речь идет уже о кризисе легитимности, или делегитимации власти.

Следует отметить, что нередко возможны ситуации, когда народ, первоначально с энтузиазмом принявший власть, впоследствии испытывает в ней горькое разочарование, и в его глазах она теряет легитимность. К примеру, старшее поколение граждан Российской Федерации помнит, с какой радостью и энтузиазмом подавляющее большинство населения бывшего СССР приняло приход к власти М.С. Горбачева и его программу перестройки. Однако столь же стремительным и бурным было разочарование все более широких слоев населения в формах, средствах и методах реформирования авторитарной политической системы и

командно-административной экономики. То же самое произошло и с первым президентом РФ Б.Н. Ельциным.

Наглядное представление об этом можно составить на многочисленных примерах близкой нам истории новых постсоветских государств. К их числу можно отнести Грузию, Украину, Киргизию, где в результате «майданных», или «цветных», революций были сметены действовавшие правительства и к власти пришли так называемые демократы, которые, в конечном счете, не смогли завоевать реальную легитимность в глазах большинства своих граждан. Для большинства постсоветских стран проблема легитимности приобрела особую актуальность и значимость, что связано с разрушением там традиционных идеологических и харизматических механизмов легитимации, с отсутствием предпосылок, необходимых для перевода политической системы на рельсы демократии, с низкой эффективностью власти, сформированной по демократическим процедурам, но сохранившей множество пережитков прежней советской системы.

Кризис легитимности, или делегитимацию, может вызвать целый комплекс факторов, например, такие как противоречие между заявленной миссией государства и реальной политикой власть имущих, неспособность органов государственной власти эффективно выполнять свои функции; неспособность правящих кругов адаптироваться к изменяющимся условиям, оперативно реагировать на новые вызовы; их нежелание защищать общество от таких социальных болезней, как преступность, наркомания, коррупция, фаворитизм и т.д.; использование режимом нелегитимного насилия; разного рода социальные и экономические пертурбации; военные конфликты и т.д.

Проблема легитимности или нелегитимности существующей властной системы может возникнуть также в результате кардинальных экономических и технологических прорывов, способных стимулировать разного рода социальные и политические пертурбации и революции. К числу причин делегитимации власти в многонациональных государствах относятся национализм, этнический сепаратизм и т.д. Власть, сформировавшаяся с соблюдением всех конституционно-правовых норм, но неспособная предотвратить и решать межнациональные

противоречия и конфликты, оперативно реагировать на так называемые «парады суверенитетов», противоречия между центром и регионами всеми имеющимися в ее распоряжении средствами не может претендовать на легитимность в глазах большинства граждан.

Законность существующих властных институтов и отношений подвергается сомнению со стороны тех или иных более или менее влиятельных слоев населения в случаях, когда их жизненно важные интересы и требования ими в должной мере не учитываются. Нередко постепенная утрата легитимности может принимать такие масштабы, что государство, в конечном счете, оказывается в ситуации, когда у него в одночасье иссякают защитные силы и оно теряет способность реально оценивать происходящие в стране процессы. Соответственно, оно оказывается не в состоянии эффективно использовать свои властные полномочия и находящиеся в его распоряжении материальные, финансовые и иные ресурсы, включая правоохранительные органы. При таком положении вещей крайними проявлениями падения легитимности власти являются открытые формы недовольства режимом, такие как бунты, восстания, государственные перевороты, революции и т.д.

Иначе говоря, эрозия легитимности, ее ослабление, кризис, в конечном счете могут привести к краху существующего политического режима. Могущественные мировые державы шли к упадку и распались именно вследствие потери большинством граждан веры в их способность обеспечить безопасность и благосостояние народа. В таком положении в переходные периоды особенно часто оказываются многонациональные и многоконфессиональные федеративные государства. Об обоснованности данного тезиса наглядное представление можно получить на примере распада СССР и Югославии. Одним из наиболее свежих примеров потери легитимности власти является так называемая Арабская весна, начавшаяся зимой 2011 г., в ходе которой вместе с руководителями государства, десятилетиями не выпускавшими из рук бразды управления, в буквальном смысле слова были сметены сами авторитарные режимы. Эти примеры воочию свидетельствуют о том, что утрата легитимности может достичь критической, поро-

вой точки, за которой начинается лавинообразный процесс разрушения власти, за чем, как правило, следует свержение самой власти и изменение типа государственного устройства.

При этом необходимо отметить, что право объявлять и признавать господствующую в каждой отдельно взятой стране власть легальной и легитимной, нелегальной и нелегитимной принадлежит исключительно народу данной страны, и никому больше. В этом состоит суть идеи национального суверенитета. Если какая-либо внешняя сила пытается навязать этому народу собственное понимание легальности и легитимности власти, то нельзя утверждать, что данный народ обладает полным суверенитетом в пределах юрисдикции своего государства.

Другими словами, никакие внешние силы, институты, организации, государства не вправе объявлять нелегитимным политический режим, действующий в том или ином суверенном государстве, как это объявили, например, руководители западных государств в отношении сначала режима М. Каддафи в Ливии, а за ним — Б. Асада в Сирии. Если какая-либо внешняя организация заявляет об утрате действующим в конкретной стране правительством права на власть, то это значит, что данная организация присваивает себе статус некой высшей инстанции, наделенной полномочиями вершить судьбами народов, не подпадающих под ее юрисдикцию.

Разумеется, предупредить кризис легитимности можно, если государственные деятели, руководство государства способны считаться с интересами и запросами большинства народа, оперативно реагировать на новые вызовы времени и более или менее успешно решать возникающие перед обществом проблемы. Очевидно, что для легитимации важно выдвижение властями крупных проектов социально-экономического и общественно-политического развития, или так называемых великих целей. Но не менее важна способность власти решать конкретные повседневные проблемы, стоящие перед обществом в каждый конкретный период времени, такие как преодоление бедности и повышение жизненного уровня населения, сокращение коррупции, стимулирование роста экономики и др.

Здесь особую важность имеет тот факт,

что кризис легитимности зачастую теснейшим образом связан с системным кризисом власти и порожден последним. Системный кризис – это постепенное, но неуклонное, неуправляемое нарастание неспособности властей решать стоящие перед обществом проблемы и, соответственно, противоречий и конфликтогенности как в обществе в целом, так и в самой властной системе. Как властвующая элита, так и оппозиция демонстрируют тогда неспособность разработать и предложить сколько-нибудь приемлемую для большинства населения научно обоснованную программу социально-экономического и общественно-политического развития. Проблема здесь состоит в том, что традиционные теории, идеи, модели, средства перестают эффективно работать.

Очевидно, что легитимация политической власти в условиях сколько-нибудь серьезных социально-экономических и политических трансформаций, особенно в условиях смены политических систем и режимов, представляет собой весьма сложную задачу. Для России, да и для большинства постсоветских государств эта задача осложняется отсутствием

консенсуса в обществе по ключевым вопросам социально-экономического и общественно-политического развития, делегитимацией существовавшего в течение семи десятилетий национального идеала, дефицитом совместной творческой работы властных структур и институтов гражданского общества. Все попытки решения этих проблем обречены на неудачу, если само общество не ощущает их реальность и необходимость совместного их решения.

В этом контексте особую озабоченность вызывает фрагментация самой национальной идентичности государства. Речь идет о том, что для определенной части российского общества поиски внутренних врагов стали довольно-таки серьезным аргументом в объяснении чуть ли не всех проблем и бед России. Однако никакие внешние заговоры, внешние варвары, «внутренние враги» вроде «лиц кавказской национальности», мировые плутократы, «троянские кони» в лице западников-либералов и т.д. не в силах расшатать и разрушить устои государства и нации, если не поражены недугом сам дух народа, его идеалы, миссия, легитимность.