

ТЯН Валентин Васильевич — к.и.н., докторант РАНХиГС при Президенте РФ, доцент кафедры рекламы, теории и практики связей с общественностью Института экономики и культуры (105318, Россия, г. Москва, ул. Ибрагимова, 31, корп. 1, tian39@mail.ru)

ЛЕГИТИМАЦИЯ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ КАК ФАКТОР СТАБИЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается технологический аспект легитимации власти в условиях политической модернизации в дискурсе проблемы государственного управления. На основе анализа политических практик выявляется характер обновления и смены власти, предопределяющий состояние системы государственного управления (стабильность, турбулентность, открытость).

Концепция предопределенности форм и видов государственного управления парадигмой политической модернизации способствует пониманию легитимации власти в условиях модернизации общества, практикующего гибридные модели государственного управления. Отмечается роль института президентства в России в условиях политической модернизации.

Ключевые слова: власть, легитимация, модернизация, государственное управление, институт президентства, эволюция

Анализ политических практик на рубеже XIX–XX вв. и в постиндустриальную эпоху показывает, что после промышленной революции снизился порог социальной революции. Государственное управление с обновлением государственного аппарата и государственных структур приобретает ранее неизвестные формы. Поскольку старая система государственного управления не могла функционировать в новых условиях, был необходим или демонтаж, или трансформация прежней системы государственного управления [Комаровский 2000]. Во многих молодых государствах после смены политической системы новая власть приступает к решению судьбы системы государственного управления с новых подходов. При этом она сталкивается с дилеммой: приступить к немедленному демонтажу системы государственного управления или найти возможность для такой ее трансформации, чтобы она оказалась способной воплотить политический курс новой власти. И в том и в другом случае мобилизационная модель государственного управления на этапе становления политического режима неизбежна. Но это означает запуск модернизационного процесса. «Модернизация, переход от традиционного общества к современному, представляет собой совокупность важнейших процессов качественного преобразования социальной и политической системы, в результате которого эта система повышает свои адаптационные возможности и переходит на новый режим развития» [Матвеевко 2012: 153]. А этот переход — трудный и болезненный, чреватый множеством противоречий, конфликтов.

Но, заметим, возможно, именно поэтому качественно осуществить модернизацию способна лишь сильная, ответственная власть, облеченная доверием общества. Эффективное функционирование системы государственного управления возможно при обеспечении политической стабильности. Фактором стабилизации системы государственного управления, необходимого для проведения политического курса, является легитимация власти, проводимая с целью наращивания политического ресурса. Недостаточная легитимность власти является фактором турбулентности системы государственного управления.

Под легитимностью в политической науке понимается признание обществом (сообществом) законных (или иных общепринятых) оснований у должностных лиц (правителей) на осуществление властных функций. Легитимность власти противопоставляется незаконному захвату власти, ее узурпации. Характер обновления и смены власти определяют состояние системы государственного управления, ее стабильность, турбулентность, открытость. Концепция предопределенности форм и видов государственного управления парадигмой политической модернизации способствует пониманию условий легитимации власти под влиянием модернизации в обществах с гибридными или переходными моделями, в которых имеет место получение на определенный срок мандата на государственное управление. Формы и виды государственного управления зависят от того, каким путем утвердилась власть в переходном обществе: а) законным; б) в результате захвата власти; в) в ходе государственного переворота; г) революционным путем. От этого зависят и характер, и эффективность решения проблемы легитимации власти. Политическая практика показывает, что без доверия репрезентативной части общества удержать власть без репрессивных мер невозможно. Выбор типов легитимации зависит также от того, какая группа пришла к власти — преемственная или новая. Эта проблема была в фокусе внимания не только Э. Берка, но и Т. Гоббса, А. Токвиля, исследовавших проблему легитимности власти в период английской и французской революций. Исследования политических практик многих стран показывают, что приход к власти хорошо организованной социальной моногруппы в XX в. — не редкость, а Европа знакома с этим явлением с XVII в.

Наконец, личные качества лидера накладывают отпечаток на политический процесс и особенности легитимации власти. «Итак, мы упомянули о двух подходах к классификации лидеров, в одном подходе великие лидеры распоряжаются между собой на основе того, хотят ли они сохранить или изменить общество; другой подход помогает разграничить “великих лидеров” и “деятелей политики”» [Блондель 1992: 58].

Поскольку политическая власть нуждается в легитимации, то эта проблема всегда актуальна. М. Вебер выделил три основных типа легитимности власти: традиционный, харизматический, рационально-правовой и промежуточный — так называемое плебисцитное господство. В современном государстве оно воплощено в типах «партийного вождизма». В.И. Ленин и его соратники-большевики, перехватив власть у Временного правительства, ввели в стране «плебисцитное» управление «партийного вождизма», пишет Вебер [Вебер 1988: 144]. Они были уверены в скором развертывании мировой революции. Перед грядущим новым мировым порядком возникают институты переходного периода, которые мешают установлению поистине новых институтов. Поэтому большевики решили проигнорировать результаты выборов в Учредительное собрание, которые показали, что большевиков поддерживают менее одной трети населения, а партию социалистов-революционеров (эсеров) — 40%. С разгоном Учредительного собрания правительство В.И. Ленина стало нелегитимным, эсеры вышли из коалиции. Но лидеры большевиков установили полный контроль над системой государственного управления, что создало условия для персонификации власти и «принудительной», или условной легитимации (разгром оппозиции в партии, борьба с нелояльными советской власти людьми) с дальнейшим вовлечением в нее «сознательных» граждан и с подключением судебной системы. Произошла явная деформация государственного управления. Возник не один узел противоречий. Однопартийная система и сформированные ею институты власти в стране с многоукладной экономикой и неоднородной структурой общества столкнулись с трудностями. Все это привело к произволу, волоките, волюнта-

ризм. Сформировалась иррациональная система государственного управления, поскольку государственное управление оказалось захваченным сферой политического управления. Тотальный контроль правящей партии над системой государственного управления приводит к подавлению народной воли. И если курс на индустриализацию, предложенный партией, был в целом обществом воспринят, то коллективизация, которая касалась крестьянства, привела к раскулачиванию, голоду, гибели миллионов людей.

Лидер корпорации становится лидером нации без всяких демократических процедур. Это надо было облечь в юридическую форму и закрепить, что и было осуществлено в Конституции СССР 1936 г. Статью 126 о руководящем ядре всех учреждений – компартии нельзя назвать демократической. Коммунисты в избирательной кампании вступали в блок с беспартийными, легитимировали себя гибридным способом. Пресловутая статья была позже перенесена в Конституцию 1977 г. (ст. 6 Конституции гласила, что ядром политической системы является КПСС). Рост репрессий и участие в них граждан травмировали общество, вели к нравственной деградации, к фрустрации исторического сознания, упростили отношение людей к реальности, заставив принимать все ее аномалии позитивно. Феномен безволия, охвативший значительную часть общества, усилил агрессию.

После голода 1946–1947 гг., свидетельствовавшего о банкротстве сталинского правления, в стране закрепились технологии поддержания напряжения в обществе. Ежегодно проводились громкие судебные дела – суды над боевыми генералами (маршалов Победы это не коснулось), дело врачей и т.д. Будоражили общество постановления партии «О журналах “Звезда” и “Ленинград”», нападки на композиторов, развернулась кампания борьбы с «космополитами». Продолжение стратегического внешнеполитического курса привело к началу «холодной войны» с Западом, милитаризации экономики. Усилились политическая поддержка и тайная военная помощь северокорейскому лидеру Ким Ир Сену в его войне с проамерикански настроенными южанами. «Сопrotивление сталинизму, протест против Сталина внутри партии и руководства в 30–50-е годы носили эпизодический характер»¹. Сталин не собирался отходить от власти, при этом опасался альтернативы его режиму. В 1952 г. он инициировал созыв XIX съезда КПСС (впервые после 1939 г.), где вновь был избран секретарем ЦК партии. Это означало пролонгацию курса политического мессианства. Кончина Сталина в марте 1953 г. не привела к демонтажу режима. Хотя были сделаны попытки обновления политического режима, постсталинское государственное управление по сути мало чем отличалось от сталинского. «Плебисцитная» власть дезориентировала общество.

Сталинская модель легитимации власти и государственного управления была внедрена в странах Восточной Европы (демонтирована в 1989 г.), была востребована в КНДР и КНР, где с некоторыми модификациями действует и поныне. Так, архитектор китайских реформ Дэн Сяопин внес в систему государственного управления ряд новаций. Сохраняется гибридное управление, но в КПК допускается внутривластная демократия, свободная экономическая зона выводится из-под государственного управления. Китайский практицизм в отсутствие сильных идеологических скреп (не важно, какого цвета кошка, говорил Дэн Сяопин)² при политической стабильности способствовал стремительной модернизации общества, китайскому «экономическому чуду».

В СССР в условиях политической модернизации, инициированной

¹ Антисталинский протест в 30–50-е годы. Доступ: <http://biofile.ru/bio/38105.html>

² Дэн Сяопин. Неважно, какого цвета кошка... Доступ: http://www.e-reading.club/chapter.php/1002620/40/Zhemchugov_Arkadiy_-_Kitayskaya_golovolomka.html (проверено 07.06.2016).

М.С. Горбачевым, реформы способствовали включению внутривнутриполитического процесса в мировой цивилизационный процесс. Введение института президентства отвечало этим целям, поскольку могло сыграть стабилизирующую роль в обществе. Однако институциональная эволюция власти своей половинчатостью (М.С. Горбачев, избранный президентом СССР, так и не решился убрать из Конституции СССР ст. 6) предопределила асимметричное развитие советского общества и неустойчивость складывавшегося политического режима. Общество хотело жить в реформированном СССР, но столкнулось с проблемой роста самоидентификации национальных республик. ГКЧП в августе 1991 г. своими незаконными действиями не дал СССР возможности сохраниться как конфедеративному государству (напомним, что децентрализация и конфедерация – все же не распад Советского Союза, который случился позже). Высшие руководители страны оказались консервативными, они имели смутное представление об обществе и были уверены, что оно с 1930-х гг. почти не изменилось. «Советская партийно-административная элита оказалась неспособной идти в ногу со временем и ответить на его вопросы» [Пляйс 2016: 56]. Но и автор нового мышления М.С. Горбачев не сумел в короткий срок разработать стратегию развития страны и изменить тактику. Распад СССР стал закономерным итогом. Ельцинский режим был также гибридным, легитимация президентской власти была демократической, а власть Б.Н. Ельцина оставалась харизматической.

Институт выборов, особенно президентских, как известно, является важнейшим средством осуществления легитимации власти. Избрание председателя ВС РСФСР Б.Н. Ельцина на всеобщих прямых выборах президентом РФ означало становление новой системы государственного управления при демократической легитимации власти. Однако сохранение Верховного Совета РСФСР свидетельствовало о своеобразном гибридном политическом режиме. Институты Президента и Верховного Совета РСФСР, находясь в противостоянии, создали турбулентность системы государственного управления. Институт президентства как обладающий демократической легитимностью положил начало стабилизации системы государственного управления. Б.Н. Ельцин, несомненно, был харизматической личностью. Его победа на выборах 1996 г., которые были конкурентными и демократичными, закономерна.

При президентстве В.В. Путина произошло восстановление вертикали власти, резко вырос рейтинг президента (до 86%). Этому способствовали такие факторы, как проведение секторальных реформ (а не шоковая терапия – болезненные преобразования были осуществлены при Б.Н. Ельцине); создание партии власти «Единство» («Единая Россия»); благоприятные условия для развития рыночных отношений.

В то же время охват объектов, подпадающих под государственное управление, расширился. Функциональная нагрузка на систему государственного управления увеличилась. В связи с этим ответственность института президентства возросла. При президенте РФ В.В. Путине (2000–2008 гг.), президенте РФ Д.А. Медведеве (2008–2012 гг.) были проведены успешные административные реформы, соответствовавшие менталитету россиян. Во время 3-го срока президентства В.В. Путина с 2012 г. гибридный режим начал эволюционировать, и теперь можно говорить о персонифицированном политическом режиме.

Технология создания сбалансированной системы партии власти и управляемой оппозиции с применением современных методов и направленной информации (комбинаторики) позволила власти добиться серьезных результатов в легитимации без расширения электоральной базы. Нет оснований для серьезного политического конфликта – нет и причин для политической турбулентности. Система обладает высокими адаптивными способностями. Слабая самоорганизация

общества приводит к деформации политических институтов при авторитарном правлении и наоборот, высокая самоорганизация общества является источником противодействия деформации политических институтов при авторитарном правлении и способствует их развитию в переходном обществе.

В современной России легитимация власти основывается на высоком рейтинге первого лица государства. На всех других чиновников частично переносится этот высокий рейтинг. Системные партии проходят через выборы в Государственную думу. Все это дает основания утверждать, что «наряду с традиционным подходом к рассмотрению власти — силовым, конфликтным, атрибутивно-субстанциональным — развивается консенсусный, отношенческий, в рамках которого оформилась коммуникационная концепция власти, более соответствующая современному уровню развития демократии и постиндустриальной, информационной модели общества» [Тимофеева 2005].

В политическом управлении заметно превалирование идеи прозрачной легитимации партии власти, особенно на предстоящих думских выборах в сентябре 2016 г. И это симптоматично. Институт выборов в современной России становится важнейшим фактором легитимации власти. Поэтому так важна конкурентоспособность «Единой России». Изменения в стране обусловлены изменениями внутри партии власти. Поскольку «Единая Россия» способна сохранить монопольное положение в политической системе через демократические процедуры (ресурсы пока позволяют это сделать), она не проявляет необходимой коммуникативности в отношениях с маргинальной оппозицией. Выравнивание политического поля при доминировании «Единой России» с использованием положения партии власти постепенно меняет вектор развития. Укрепление системы гражданского общества неизбежно. Поэтому партия власти идет на корпоративное обновление. Проведенные «Единой Россией» праймериз как шаг к демократической легитимации власти предполагают обновление фракции этой партии в Государственной думе на 2/3. Однако такое обновление — паллиативное, его генезис — политтехнологии. Новоизбранные единороссы будут продолжать апробированную линию партии.

В то же время в парадигме трансформации системы государственного управления оппозиционные системные партии могут внести свою лепту в купирование монополии на власть. В свое время была также сделана попытка создать вторую партию власти. Кстати, отпочкование от материнской партии под тем же брендом — не редкость в мировой практике. Таким образом, при сохранении политической стабильности создается конкурентная среда, происходит циркуляция элит. Разрабатываемую новую стратегию развития страны опытные управленцы делают двухвариантной — на случай, если власть поменяет тактику развития.

Но о возвращении политического плюрализма 90-х гг. XX в. речь не идет. Электорат и оппозиционные акторы не должны питать иллюзий по этому поводу.

Практика показывает, что избранная власть несет большую ответственность за выполнение социальных программ, оказание всех видов государственных услуг населению. Электорат стал опасаться проявлений агрессии, терактов. В этой ситуации сформирована Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации¹, которая имеет целью защиту прав граждан. Эта служба важна для упорядочения системы государственного управления, вписывается в концепцию вертикали власти, необходима для защиты населения.

¹ Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации». Доступ: <http://prisonlife.ru/akti/federal/3698-ukaz-prezidenta-rf-ot-05042016-157-nacionalnaya-gvardiya-rossii.html> (проверено 06.06.2016).

Таким образом, эволюция власти — не линейный процесс, поскольку она отвечает на вызовы времени и выражает волю общества, отражает динамику развития гражданского общества. С этой точки зрения легитимация власти — не пролонгация ее полномочий, а передача мандата на вывод общества на новый вектор развития. Но реальная легитимация власти возможна только при политическом плюрализме.

Отметим, стратегия развития суверенного государства опирается на внутренние ресурсы больше, чем на интеграцию, в связи с угрозами экономическому суверенитету при недостаточной мощи национальной экономики. После проведенных административных реформ государственное управление стало более мобильным, адаптированным к мобилизационной модели развития общества. Последняя эффективна при централизованном управлении, требует от личности скорее жертвенности, чем самореализации, и не предназначена для поступательного развития. Но при отсутствии политического компромисса люди пытаются достичь социального равновесия в условиях политической стабильности. Вертикаль власти предполагает закрытость системы.

Одна из политических альтернатив — развитие гражданского общества, которое укрепляет горизонтальные связи, расширяет структуру социального действия [Парсонс 2000]. «Можно прийти к определенному выводу о том, что в России возникло своеобразное гражданское общество со знаком минус, представляющее собой историческую аномалию. Причина возникновения такой аномалии та же... — попытка резкого разрыва с прежней традицией путем бездумного и преступного внедрения в общественную ткань умозрительного социального проекта», — утверждает В.А. Гуторов [Гуторов]. Одна из задач государственного управления — вывод общества из аномального анемичного состояния. Для этого нужно не переформатировать общественные институты, а постепенно повышать общественный тонус. Возможно, необходимо выйти из рамок старого общественного договора: у общества нет особых запросов, власть не ставит сверхзадачи. Это возможно в ситуации доверия первому лицу государства.

Здесь есть и другая сторона. Власть в патерналистском обществе требует от личности лояльности и послушания. Перекладывая житейские проблемы на высшую власть, многие пребывают в ситуации вынужденного иждивенчества. Возросшая функциональность института президентства в системе государственного управления свидетельствует о неокрепшем гражданском обществе. Огромная нагрузка на институт президентства свидетельствует о некоем иждивенчестве социальных групп и слоев, что одновременно гарантирует властной элите поддержку сохранения статус-кво.

Поддержание равновесия в обществе — очень важная задача. По данным организации «Развитие гражданского общества» (бюджетное финансирование), 64% членов несистемной оппозиции поддерживают действующую власть. Практика показывает, все партии власти «взянут» в застое при отсутствии политической конкуренции. Поскольку в связи с переходом на рыночные отношения произошли структурные изменения в обществе, в стране появляется все большее число экономически самостоятельных людей. Каких-то тревог и опасений большинство не испытывают. В целом общество и структурно, и экономически, и нравственно защищено от рисков известных эксцессов, негативно отразившихся на духовно-культурном развитии россиян.

Современное общество более образованно, более информированно, организовано, законопослушно и безразлично к своему социальному статусу. В нем развиваются все возможные направления и течения, характерные для гражданского общества: социальные проекты, гражданские инициативы, социальная сеть, Интернет, правозащитная деятельность, волонтерство и многое другое.

Так, В.А. Михеев пишет: «Ядро гражданских институтов составляют некоммерческие организации... Всего в нашей стране около 730 тыс. НКО, и почти половина из них относится к институтам гражданского общества» [Михеев 2015: 53]. Институты гражданского общества вполне жизнеспособны. Их деятельность не допускает деформации политических институтов по причине их подконтрольности исполнительной власти, что не позволит ни при каких обстоятельствах снизить порог легитимации как условия поступательного развития общества. Гражданское общество является основным источником противодействия деформации политических институтов.

Список литературы

Блондель Ж. 1992. *Политическое лидерство. Путь к всеобъемлющему анализу*. М.: Российская академия управления. 136 с.

Вебер М. 1988. Харизматическое господство. – *Социс. Социологические исследования*. № 5. С. 139-147.

Гуторов В.А. *Гражданское общество: историческая традиция и современная Россия*. Доступ: <http://www.prof.msu.ru/publ/book3/gutor.htm> (проверено 07.06.2016).

Комаровский В.С. 2000. Государственная служба и гражданское общество: модели взаимоотношений и взаимодействия. – *Формирование гражданского общества как национальная идея России XXI века*. СПб.

Матвеев Ю.И. 2012. Модернизация: теория и современность. – *Известия Тульского государственного университета*. Вып. 1-1. С. 153-164.

Михеев В.А. 2015. Институты гражданского общества в политике и государственном управлении. – *Власть*. № 4. С. 53-57.

Парсонс Т. 2000. *О структуре социального действия*. М.: Академический проект. 880 с.

Пляйс Я.А. 2016. Россия в поисках своего пути развития (размышления об историческом пути России после революции 1917 г.). – *Власть*. № 2. С. 51-57.

Тимофеева Л.Н. 2005. *Власть и оппозиция: конфликтно-дискурсивный анализ (теория, история, методология)*: автореф. дис. ... д.полит.н. М. Доступ: <http://cheloveknauka.com/vlast-i-oppozitsiya-konfliktno-diskursnyu-analiz> (проверено 07.06.2016).

TYAN Valentin Vasil'evich, *Cand. Sci. (Hist.)*, *Doctoral Candidate of RANEPa under the President of the Russian Federation*, *Associate Professor of the Chair of Advertising, Theory and Practice of Public Relations, Institute of Economics and Culture* (31, bld. 1 Ibragimova St, Moscow, Russia, 105318; tian39@mail.ru)

POWER LEGITIMATION IN TERMS OF POLITICAL MODERNIZATION AS A STABILIZING FACTOR OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

Abstract. *The article discusses the technological aspect of the legitimation of power in the discourse of political modernization problems of governance based on the analysis of political practices. The author reveals the nature of renovation and change of power, pre-empting the state of public administration (stability, turbulence, openness).*

The concept of pre-printed forms and types of governance of para-political modernization paradigm helps to understand the legitimation of power in conditions of modernization with hybrid models of governance. The author considers the role of the institute of presidency in Russia in terms of political modernization.

Keywords: *power, legitimation, modernization, government, management, institution of presidency, evolution*