

Трибуна
МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

КРИЗИС ЛЕГАЛЬНОСТИ И ЛЕГИТИМНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ
ФОРМИРОВАНИЯ “СИЛЬНОГО” ГОСУДАРСТВА

© 2011 г. Юлия Евгеньевна Безкороваяна¹

Проблемы совершенствования государственной власти на протяжении многих столетий остаются ключевым звеном теоретических исследований, в том числе в сфере юриспруденции. Современная юридическая наука придает проблеме власти первостепенное значение. Это связано, во-первых, с предполагаемыми изменениями в системе властных отношений на уровне мирового сообщества; во-вторых, поиском и совершенствованием форм взаимодействия субъектов права; в-третьих, снижением значения государственного суверенитета в качестве самостоятельной политико-правовой единицы, а также факторами иного порядка. Изменение мировой политической реальности, связанное с качественной трансформацией отдельных элементов системы политических отношений, предъявляет к государствам новые требования. В этой связи следует отметить возрастающее значение концепции “сильного государства”², способного вести правовой диалог как во внутренней политике, так и на внешней арене. В частности, идеологи концепции “сильного государства” отмечают в числе его основных признаков наличие сильной государственной власти, оппозиции, стабильно развивающихся политических институтов, заметную политическую активность населения, наличие функционирующих институтов общественного администрирования и многих других.

Подчеркнем, что понятие “сильное государство” следует воспринимать прежде всего в качестве характеристики способности государства к управлению политической системой и экономикой на принципах легальности и легитимности такого управления.

Очевидно, что в современных политических условиях функционирование государства в качестве “сильного” во многом определяет не только правомочность государства быть субъектом международных правоотношений и формировать направления международного развития, но также иметь возможность сохранения целостности национального суверенитета. Так, по мнению Ф. Фукуямы, “проблемы, которые слабые государства создают для себя и для других, увеличивают вероятность того, что еще какая-нибудь из стран международной системы захочет вмешаться во внутренние дела этих слабых стран против их желания”³. Таким образом, стремление современных государств к восполне-

нию недостатка административного потенциала на своей территории обуславливается главным образом необходимостью сохранения суверенитета и государственной территориальной целостности.

Логика развития Российского государства в последние десятилетия, свидетельствует о том, что Российской Федерацией также были восприняты идеи “сильного” государства⁴.

Однако, констатируя стремление суверенных государств к модернизации национальных экономик и повышению эффективности социального управления в качестве приоритетной международной тенденции, необходимо обратить внимание на те проблемы, которые препятствуют этому процессу. Очевидно, что любые социальные и государственно-правовые изменения как институционального, так и инструментального характера требуют осуществления радикальных реформ, которые, в свою очередь, нередко сопровождаются возникновением социальной реакции в позитивной или негативной формах. Многочисленные примеры российской политической действительности (например, “монетизация льгот”) являются тому ярким свидетельством.

В этой связи нас интересуют прежде всего проблемы, связанные с возникновением негативной социальной реакции – определенных кризисных тенденций, ведущих к дестабилизации общественных отношений и дисфункции государственной власти в целом.

В научной литературе отмечается, что кризисы государственной власти в своих многочисленных формах ослабляют процесс становления сильной государственности и могут привести к регрессивным последствиям. В ряде случаев, когда кризис власти проявляется в наиболее острой форме, имеет место дихотомия: сильное государство и кризис государственной власти. В данных условиях кризис рассматривается не в качестве фактора, ослабляющего государственность, а как тенденция, нацеленная на уничтожение и возможность перерождения государства в качественно новую форму.

В связи с этим представляется необходимым рассмотреть сущность кризиса государственной власти, его форм и причинных детерминант. Исследование данного вопроса свидетельствует о необходимости выделения двух главных причин возникновения кризиса: 1) отсутствие правового диалога между органами государственной власти (президентом, правительством и др.) и гражданским обществом, в результате которого образуется политико-правовой пробел,

¹ Аспирант кафедры теории и истории государства и права Юридического института Красноярского государственного аграрного университета (Тел.: (3912) 2-11-39-95).

² Концепцию “сильного государства” следует рассматривать как некий идеально-теоретический образ сильной государственности, выработанный в истории политико-правовой мысли. Единой, стройной теории “сильного государства” в теории юридической науки не выработано.

³ Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Пер. с англ. М., 2006. С. 163.

⁴ Курс на укрепление российской государственности был обозначен Президентом РФ В.В. Путиным в 2000 г., а также нынешним Президентом РФ Д.А. Медведевым в Послании Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г., где определены ключевые направления государственной политики России.

или, другими словами, разобщенность между элементами политической системы общества; 2) дефекты в системе функционирования институтов государственной власти. В связи с этим в первом случае можно говорить о кризисе легитимности государственной власти, а во втором – о кризисе легальности государственной власти.

Рассмотрим это более подробно. В теории современной гуманитарной науки широко освещена теория кризиса легитимности власти, под которым исследователи понимают такую форму социального противоречия, которая обуславливается недоверием к власти, с одной стороны, и неспособностью власти осуществлять свои функции – с другой. При этом необходимо отличать кризис доверия от кризиса легитимности, так как последний подразумевает в своем основании не только признание власти подвластным субъектом, но и осознание субъектом своего права на власть, а также способность эту власть осуществлять.

В числе причин кризиса легитимности ученые называют: во-первых, общественный застой; во-вторых, широкое распространение патерналистской ментальности, неравенство в распределении благ и престижа; в-третьих, бюрократизацию власти, национализм, этнический сепаратизм; в-четвертых, проведение непопулярных в обществе реформ (например, так называемая монетизация льгот, проведенная в Российской Федерации в 2005 г.). Участники “круглого стола” в МГУ, посвященного теме “Легальность и легитимность власти”, в качестве причин кризиса легитимности власти указывали на “конфликт элит, борьбу идеологий, стремящихся переформулировать ценности общественного сознания на собственной основе”⁵.

По замечанию А.А. Дуденковой, потеря легитимности является следствием повсеместного разочарования в существующей системе ценностей и ломки устоявшихся политико-правовых и социокультурных традиций, сильного эмоционального возбуждения масс и нарастающей непредсказуемости социальной жизни⁶.

Как мы видим, многие исследователи сходятся во мнении, что главными источниками делегитимации существующего порядка управления являются факторы социальной неудовлетворенности граждан, и связывают это (как правило) с кризисом общественного развития (экономического, культурного, духовного, научного и т.д.).

Исследуя многочисленные позиции ученых в вопросе укрепления легитимности государственной власти, можно отметить их относительное единство. В качестве мер по повышению степени легитимности государственной власти наиболее часто указываются следующие: учет при принятии решений интересов различных социальных и политических сил; формирование национально ориентированной политической элиты; проведение эффективной социальной политики; включение государства в мировую экономическую систему и многие другие. Мы полагаем, что выделенные предложения целесообразно объединить в русле теории политической модернизации. По мнению сторонников данной теории, именно политическая модернизация в обществе сможет повысить эффективность в деятельности органов государства и тем самым обеспечить им необходимый уровень легитимности.

Однако в ряде случаев кризис может быть вызван факторами качественно иного порядка. И в этих случаях мы можем говорить о кризисе легальности государственной власти.

Кризис (от греч. *“krisis”* – исход, решение) рассматривается как временный перерыв в функционировании какой-либо системы с позитивным или негативным исходом для нее.

Считаем, что кризис легальности государственной власти представляет собой разновидность политического кризиса. Поэтому его следует рассматривать как особую форму острого политико-правового противоречия, связанного с нарушением функционирования институтов государственной власти.

Как уже отмечалось, легализация государственной власти – это двусторонний процесс, который предполагает взаимодействие субъектов государственной власти по поводу формального узаконения деятельности институтов государственной власти. Поэтому кризис может быть обусловлен причинами как объективного, так и субъективного характера.

На основании этого выделим ряд причин, при наличии которых можно говорить о возникновении кризисных тенденций в функционировании государственной власти. На наш взгляд, к ним следует отнести, во-первых, невозможность институтов государственной власти осуществлять властную деятельность в соответствии с требованиями закона.

Это может быть связано с некомпетентностью властвующего субъекта, неуверенностью властно-политической элиты в своих правах на осуществление властной деятельности, политическими противоречиями между самими властными субъектами. Важно отметить, что степень легитимности со стороны населения в этом случае может быть достаточно высока, однако совершенно очевидно, что подобная политическая ситуация не может продолжаться долго. В противном случае кризис легальности может привести к массовым акциям протеста, социальным конфликтам и в итоге стать причиной кризиса легитимности государственной власти, началом революционных настроений в обществе, во-вторых, сам законодательный механизм не способен в полной мере легализовать существующие государственно-правовые отношения.

Этот фактор мы связываем главным образом с несовершенством законодательства, регулирующего деятельность институтов государственной власти. Очевидно, что высокая пробельность законодательства, наличие в нем значительной массы противоречивых норм (коллизий), высокая степень бюрократизации законодательной и правоприменительной процедур существенно подрывают основы государственной службы, функционирование властей, принципы их деятельности и т.д. В широком масштабе подобные нарушения оказывают влияние на состояние прав и свобод человека и гражданина, основы конституционного строя и принципы организации жизни общества, что зачастую также приводит к деструктивным последствиям в социальном развитии.

К первым двум основаниям целесообразно, на наш взгляд, отнести и такие факторы, как:

низкий уровень профессионализма и компетентности в осуществлении властной деятельности, нежелание субъекта власти повышать свою квалификацию сообразно объективным законам развития государственно-правовой действительности;

преследование частногрупповых интересов в процессе осуществления властной деятельности. Этому, в частности, способствует развитая система лоббирования олигархи-

⁵ Легальность и легитимность власти (“круглый стол”) // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12 “Социально-политические исследования”. 1994. № 2. С. 26.

⁶ См.: Дуденкова А.А. Легитимность как теоретическая категория: политико-правовой анализ // Философия права. 2005. № 4. С. 67.

ческих и политических интересов отдельных социальных слоев;

доминирование корыстно-эгоистических мотивов при осуществлении властной деятельности. Этот фактор предполагает использование служебного положения в целях реализации субъективных интересов субъектами, в компетенцию которых входит совершение действий по реализации целей и задач государства;

неуверенность институтов государственной власти (политической элиты) в возможности решения ряда управленческих задач. Низкий уровень самолегитимации политической элиты, что проявляется в необходимости периодически оправдывать значимость и ценность собственного существования в качестве существующей системы социальных и политических институтов;

высокая степень политических “колебаний” в вопросах реализации государственной политики, невозможность субъектов властно-политической деятельности к цивилизованному взаимодействию в рамках правового поля; сложности в нахождении компромисса относительно общих вопросов управления государственным развитием; невозможность прийти к единому мнению в вопросах совершенствования законодательной базы, судебной и правоприменительной практики;

высокая динамика развития общественных отношений, изменение системы социальных, политико-правовых ценностей; частая периодичность трансформации политико-правовых институтов приводит к неустойчивости и быстрому “переживанию” нормативных актов, регулирующих политико-правовые взаимодействия;

низкий уровень развития правосознания и правовой культуры участников политико-правовых отношений. Отметим, что этот фактор не только является общим условием дестабилизации легальности, законности, легитимности в правовом демократическом государстве, но также подрывает основы функционирования тоталитарных и авторитарных государств, что связано с невозможностью следовать требованиям общественной и государственной дисциплины, массовыми нарушениями правопорядка.

В-третьих, сущность норм, легализующих систему государственно-властного управления суверенного государства, может противоречить нормам естественного права либо общим международным правовым принципам. Полагаем, что в этом случае опасность возникновения социальных конфликтов и кризисов иного рода крайне мала. Однако противоречивость норм суверенного государства международным правовым принципам может повлечь сложности в процессе взаимодействия суверенных государств на международной арене, а также препятствовать конструктивному диалогу между суверенным государством и мировым сообществом в силу того, что будет рассматриваться как антиправовое, не разделяющее общих направлений международного сотрудничества. Такое положение крайне негативно сказывается на политическом авторитете государства, тем самым нанося ущерб всему населению. В этой связи также следует отметить, что наличие, по выражению В.Е. Чиркина, “лжелегализации” государственной власти, степень ее легитимности и

эффективности может быть достаточно высока и такое положение дел способно существовать весьма длительное время. Яркий пример тому – формирование и функционирование Советского Союза как тоталитарного государства, на территории которого массовые нарушения прав граждан тем не менее обеспечивали высокую легитимность существующей политической силы.

В-четвертых, приход к власти иной политической силы (политического лидера, политической партии) либо изменение в полном объеме структуры политической (государственной) власти согласно процедуре, не предусмотренной действующими законодательными актами. Не останавливаясь подробно на юридической квалификации данной ситуации, отметим лишь, что данные действия являются нелегальными. Провозглашение такой политической силы в качестве государственной, осуществление действий, связанных с институционализацией власти, провозглашение принципов ее функционирования на определенной территории рассматриваются нами как нелегальные и могут стать причиной острого политического кризиса.

В результате рассмотрения причин и форм кризиса легальности государственной власти приходим к выводу о наличии системы тесной взаимосвязи между кризисом легальности и кризисом легитимности государственной власти. Каждый из названных выше может в определенных ситуациях являться как причиной, так и следствием нарастания напряженности в обществе в результате общей для обоих видов социальных противоречий дисфункции властных структур в экономической, социальной, культурной, политической сферах, а также в области международного сотрудничества.

Отметим, что современное государство в контексте коренных международных преобразований находится в постоянных поисках собственной идентичности⁷, которые имеют место на фоне общих тенденций к унификации политико-правовой реальности в соответствии с заданными условиями, как например, установление демократических основ в государствах исламского мира (Ирак, Афганистан). Вместе с тем, говорить об унификации в качестве приоритетной тенденции преждевременно, так как формы взаимодействия институтов государства с гражданским обществом в каждом конкретном случае уникальны, а типы легитимации государственной власти есть продукт исторического развития государства, этнонациональных, культурных и религиозных особенностей населения, проживающего на его территории.

Полагаем, что современное “сильное” государство имеет возможность использовать более широкие, потенциально универсальные политические и культурные ориентации для оправдания и узаконения публичной власти, которые выходили бы за пределы нормативного управления в границах отдельного государства и обеспечивали всестороннюю легализацию и легитимацию государственной власти как во внутренней политике, так и на международной арене.

⁷ См.: Уколова В.И. Империя как “смысл” исторического пространства: попытка политологического анализа, обращенная к прошлому // Власть, общество, индивид в средневековой Европе / Отв. ред. Н.А. Хачатурян. М., 2008. С. 20.