
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

DOI: 10.18287/2542-047X-2018-4-4-7-12
УДК 342.7

Дата поступления статьи: 6/ХІ/2018
Дата принятия статьи: 28/ХІ/2018

В. В. Полянский

ЛЕГИТИМНОСТЬ И ЛЕГАЛЬНОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНСТИТУЦИОННЫХ ПАРАМЕТРАХ

© Полянский Виктор Владимирович (polansky.v@gmail.com), кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и административного права, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

Тема кандидатской диссертации: «Советское гражданство (политико-правовые проблемы)». Автор более 170 научных работ, в т. ч. научных статей: «Социальная и политическая справедливость как основа гармонизации публичной власти и общественных интересов (в контексте взглядов академика О. Е. Кутафина)», «Конституционные основания гармонизации публичных и частных интересов в контексте безопасности государства», «Гармонизация социально-экономических интересов – магистральное направление развития гражданского общества и совершенствования государственности», «Гармонизирующая функция Конституционного Суда Российской Федерации (Конституционное содержание и перспективы реализации)», «Гармонизация публичной власти – цель реформы местного самоуправления», «Методы и принципы гармонизации публичной власти».

Область научных интересов: конституционное право, муниципальное право, административное право, право Европейского Союза.

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются политико-правовые аспекты обеспечения легитимности и легальности публичной власти в ее конституционных параметрах. Дается анализ соотношения характеристик легитимности и легальности публичной власти, делается вывод о корыстно заинтересованном использовании юридически неопределенного понятия легитимности в политической практике применительно к России. Институт выборов характеризуется как инструмент повышения легитимности власти в государстве, отмечается относительный характер их влияния на степень легитимности власти в силу существующей практики манипуляций в проведении выборов. Обращается внимание на то, что выборы в органы власти могут быть формальным измерителем легитимности власти, но это не означает, что власть обладает реальной (фактической) легитимностью. В первую очередь в выборах должна обеспечиваться легальность власти как основа формирования доверия народа, трансформирующегося в легитимность публичной власти в целом.

Ключевые слова: конституция, публичная власть, легитимность, легальность, выборы, явка на голосование.

Цитирование. Полянский В. В. Легитимность и легальность публичной власти в конституционных параметрах // Юридический вестник Самарского университета. 2018. Т. 4. № 4. С. 7–12. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2018-4-4-7-12>.



*V. V. Polanski***LEGITIMACY AND LEGALITY OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE CONSTITUTIONAL PARAMETERS**

© Polanski Victor Vladimirovich (polansky.v@gmail.com), Candidate of Legal Sciences, professor, head of the Department of State and Administrative Law, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.

Subject of Candidate's thesis: «Soviet citizenship (political and legal problems)». Author of more than 170 scientific works, including research articles: «Social and political justice as a basis for the harmonization of public authorities and public interests (in the context of the views of academician O. E. Kutafin)», «Constitutional bases of harmonization of public and private interests in the context of state security», «Harmonization of social and economic interests: the main direction of development of civil society and improvement of statehood», «Harmonizing function of the Constitutional Court of the Russian Federation (Constitutional content and prospects of implementation)», «Harmonization of public authorities-the purpose of local government reform», «Methods and principles of harmonization of public authorities».

Research interests: constitutional law, municipal law, administrative law, European Union law.

ABSTRACT

The article deals with the political and legal aspects of ensuring the legitimacy and legality of public power in its constitutional parameters. The analysis of the relationship between the characteristics of legitimacy and legality of public power is given, the conclusion is made about the self-interested use of the legally uncertain concept of legitimacy in political practice in relation to Russia. The institution of elections is characterized as a tool to increase the legitimacy of power in the state, the relative nature of their influence on the degree of legitimacy of power due to the existing practice of manipulation in the conduct of elections. Attention is drawn to the fact that elections to the authorities may be a formal measure of the legitimacy of the government, but this does not mean that the government has real (actual) legitimacy. First of all, the elections should ensure the legality of power as the basis for the formation of the trust of people, which is transformed into the legitimacy of public power as a whole.

Key words: Constitution, public authority, legitimacy, legality, elections, turnout.

Citation. Polanski V. V. *Legitimnost' i legal'nost' publichnoi vlasti v konstitutsionnykh parametrah* [Legitimacy and legality of public authorities in the constitutional parameters]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2018, Vol. 4, no. 4, pp. 7–12. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2018-4-4-7-12> [in Russian].

Под знаком борьбы за легитимность публичной власти шли подготовка и проведение президентских, региональных и муниципальных выборов в 2018 юбилейном году (исполняется 25 лет Конституции Российской Федерации). В связи с этим политические процессы требуют некоторых итоговых оценок действия норм Конституции, их эффективности как регулятора общественных отношений, обеспечения легитимности, легальности публичной власти, в том числе и посредством демократического потенциала выборов.

Рефлексия на западные претензии, активная реакция официальных лиц, политических лидеров партий, иных общественных объединений России (кто с позиций защиты, кто с позиций давления на институты власти в целом либо персонально), на обвинения «коллективного Запада» в формировании власти, не обладающей должной легитимностью усиливает смысловую нагрузку якобы справедливых претензий со стороны «учителей» из числа пропагандистов и агитаторов так назы-

ваемых передовых демократий (хотя нет никаких абсолютно определенных критериев демократии, в том числе и «передовой», и «истинной» и т. п., широко признанных качественных характеристик демократии). Фактически же фактор легитимности с точки зрения внешних интересов по отношению к России – инструмент ограничения суверенитета в международных отношениях, предлог для вмешательства отдельных государств и международных организаций во внутренние дела России.

Политические конкуренты внутри государства также зачастую используют фактор легитимности публичной власти в корыстных корпоративных и даже индивидуальных интересах (Б. Ходорковский открыто показывал якобы недостаточную легитимность власти как мотивацию и стимул формирования недоверия к институтам публичной власти со стороны так называемой оппозиции).

В силу существования политической конкуренции как в геополитическом плане, так и в рамках национального политического простран-

ства, подпитываемой экономическими интересами государств, их так называемых элит (на самом деле – финансово господствующих социальных групп, отдельных индивидов, создающих для продвижения в международное пространство личных интересов, партии, движения и т. п., в том числе имеющих свои транснациональные корпорации политико-экономического характера либо межгосударственные, в том числе с наднациональными полномочиями, объединения, каковым является Европейский Союз).

Та настойчивость и даже агрессивность, с которой идея легитимности (нелегитимности) власти в России озвучивается в официальных и неофициальных заявлениях, обращениях, уводит в тень проблему содержания, критериев легитимности власти, притом что как в России, так и за рубежом начиная с XIX века, когда во Франции появилось понятие легитимности, не выработано определенной в критериях публичной власти как легитимной. **Нет юридически признанного формально определенного понятия легитимности** в его дифференцированном состоянии по отношению к понятию легальности.

Современные подходы к использованию легитимности как не совпадающей с легальностью, свидетельствуют об умышленном сохранении этой неопределенности, поскольку у критиков российской демократии и публичной власти, создаваемой, функционирующей на основе конституционно закрепленных в российском понимании принципов демократии, сохраняется необходимый им потенциал манипуляции в оценках качества легитимности власти на геополитическом уровне. Следовательно, допускается применение к России якобы адекватных мер «принуждения к обеспечению легитимности власти» в западном понимании (в настоящее время – непризнание результатов выборов, экономические санкции, ограничения прав в международных организациях, не исключаются и военные средства восстановления демократии, легитимности власти в России). Это представляется российским так называемым партнерам вполне пропорционально выверенным методом воздействия на суверенное государство.

Ведутся политические спекуляции и манипуляции содержанием легитимности и легальности, допускается либо умышленно преследуется политическая перверсия смыслов (**перверсия**: лат. *perversiō*; от *perversus* – «перевернутый», «извращенный»). Также и **микширование** понятий легальность и легитимность (а еще В. Даль различал смысл понятий «легитимность» – «приверженец законной династии» и «легальность» – «законность») [1, с. 242] недопустимо в современных условиях, а если и возможна смысловая корреляция, то только в параметрах гармонического синтеза, порождающего синергетический эффект публичной власти в интересах всех и каждого. В противном случае неизбежен правовой нигилизм в публично-властных отношениях, ведущий в современных условиях к узурпации власти, в том числе при про-

ведении выборов, основанных на манипулятивных технологиях. Конечно, и при соблюдении законов лишь формально возможны (и даже неизбежны) искажение воли избирателей, снижение уровня легитимности публичной власти.

В современной политико-правовой теории имеет место, как верно отмечает А. А. Клишас, «подмена понятий, что абсолютно не способствует всестороннему и корректному рассмотрению политической и правовой проблематики функционирования публично-властных институтов» [2, с. 2].

Является ли легитимность более значимым свойством публичной власти по сравнению с легальностью этой власти? Ответ не может быть однозначным, поскольку в различные исторические моменты соотношения интересов различных социальных групп оценка этих свойств публичной власти предопределяется изменяющимися параметрами ценностей, которым привержены социальные группы, индивиды. Субъективное восприятие механизмов публичной власти не всегда позволяет видеть объективные достоинства и недостатки власти так называемыми «элитами» и рядовыми гражданами. Политически ангажированные и экономически заинтересованные лидеры, исповедующие ценности, не признаваемые позитивными основной частью населения, тем не менее заявляют об истинности своих оценок публичной власти как нелегитимной, тиражируют свое видение состояния власти через средства массовой информации и настойчиво требуют действий (протестных акций, разрушения конституционных институтов власти, как это было в начале 90-х годов XX века) со стороны самой власти и всех граждан (даже всего населения) по приведению публичной власти к легитимному состоянию по образцу, сконструированному лидерами, например, оппозиции. Достаточно ли для таких действий выдвижения утверждений о нелегитимности власти без учета фактического соответствия параметров этой власти легальным принципам – конституционным и законным? Исходя из необходимости соблюдения принципов конституционного строя о функционировании публичной власти в рамках правового государства, руководствоваться только политическими требованиями (зачастую корыстно мотивированными) недопустимо, опасно для целостности государства, единства системы публичной власти, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Отсутствие легальности при наличии легитимности ведет к оправданию государственных переворотов, допущению человеческих жертв ради легитимности, не имеющей объективных критериев истинности – наличия либо отсутствия доверия со стороны народа, избирательного корпуса, что и было в начале 90-х годов прошлого столетия в России. И до настоящего времени ведутся споры интересантов о возможности, допустимости пренебрежения действовавшей в тот период Конституцией РФ и полного прекращения ее действия не уполномоченным на то лицом. Искусственное разрушение доверия к власти ведет к снижению либо

уничтожению ее легитимности, но такой метод используется в глобальной борьбе мировых центров силы за влияние на соответствующие народы, их территории, богатства.

Если рассматривать легитимность в качестве отражения «взаимного согласия управляющих и управляемых», когда одни «осуществляют управление, а другие соглашаются и оправдывают его» [3, с. 2], то в условиях исключительно высокого доверия населения к В. В. Путину на уровне 60–80 и более процентов [4] практически исключается проблема легитимности государственной власти, олицетворением которой является Президент России (хотя это, с одной стороны, признается нашими «партнерами», с другой стороны, ими же критикуется).

Однако справедливы критики системы персонализированной (по М. Веберу – харизматической) легитимности, которая сложилась к настоящему времени на основе личностных лидерских политических качеств В. В. Путина, она не способна сохраниться надолго, поскольку конституционный принцип сменяемости должностных лиц, в том числе и замещающих высшую в России государственную должность Президента, естественным образом прерывает устойчивость публично-властных отношений, при этом исчезает и сформировавшаяся основа признанной внешними и внутренними политическими и социальными силами легитимности власти [5]. Верным представляется размышление о существовании номинальной и реальной легитимности, о которой пишет С. А. Осетров [6, с. 422].

Легитимность как высшая справедливость – безусловно, положительная характеристика публичной власти, и этого нельзя отвергать. Действительно, публичная власть должна быть справедливой, добросовестной, нравственной, ответственной, однако только свойство ответственности может быть введено в юридическую форму через установление соответствующих мер ответственности – конституционных (в отношении, как правило, органов власти), иных законодательных – уголовных, административных, дисциплинарных (в отношении должностных лиц). Остальные же свойства (и не названные здесь) носят неопределенный характер, субъективно наполняемы и понимаемы, что не исключает корыстного интереса в скрытых целях требований о легитимации власти.

Современное прочтение сущностных характеристик публичной власти опирается на разработанные, прежде всего в зарубежной литературе, идеи легитимности и легальности публичной власти, но особо актуальными они стали в последние десятилетия в связи с обострившимися противоречиями геополитического характера после разрушения Советского Союза.

Легитимность как свойство, признак публичной власти в классических вариантах оценки власти не определяется в ясных, поддающихся измерению характеристиках – все сводится к морально-этической, нравственной, социально-психологической

стороне вопроса. Эти оценочные суждения, подкрепляемые эмоциональными представлениями о справедливости, гуманности деятельности носителей публичной власти, нельзя рассматривать в качестве достаточных, тем более юридически приемлемых для материализации, по сути, частных представлений о легитимности власти через нелегальные действия по ее «исправлению».

В Конституции России ничего не говорится о легитимности и легальности (в соответствующем терминологическом оформлении) публичной власти, тем более в некоем соотношении этих характеристик. Однако о законности власти можно судить по ряду конституционных принципов, в частности, закрепленных в ст. 3 Конституции РФ, о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону [7].

Идея повышения легитимности публичной власти предполагает существование каких-либо средств достижения неких количественных (помимо качественных) показателей в характеристиках такой власти, ее свойствах, как прямо, так и косвенно отражающих содержание и сущность публичной власти. Что это за средства повышения легитимности? Какими свойствами, качествами должны обладать эти средства повышения легитимности? Конечно, весьма непросто определить возможные пути повышения легитимности публичной власти в условиях неопределенности самого понятия легитимности, исторической релятивности, динамичности, множественности толкования, манипулятивного использования заинтересованными политическими и иными силами.

Легитимность, судя по современным представлениям о ее связанности с публичной властью через механизм наделения полномочиями носителя власти (органа, должностного лица), может достигаться посредством проведения качественных выборов как важнейшего показателя доверия народа (фактически – избирательного корпуса) к власти.

Без воспитания ответственности гражданина за государство (гражданин – член всеобщей государственной организации), за участие в управлении делами своего государства невозможно добиться легитимности власти, а первичным шагом в этом направлении должно стать голосование каждого избирателя на выборах институтов власти. Конечно, не только выборы могут содействовать повышению легитимности публичной власти, например, серьезным фактором в этом направлении может быть общественный контроль, для чего в России созданы легальные основания [8]. Однако наибольшую значимость в современных международных отношениях, в которых Россия и ее Президент (с момента произнесения им Мюнхенской речи в 2007 году) назначены в качестве постоянно порицаемых объектов, обрели именно выборы, контролируемые международными наблюдателя-

ми, не всегда объективными, с заранее predetermined оценками результатов голосования, законности процедур избирательного процесса. Выборы западным идеологам и политикам представляются наиболее доказательным фактором, так как они имеют многие статистические электоральные характеристики, на основе которых можно строить удобные заключения, поскольку и количественные показатели избирательного процесса не исключают их искусного толкования, приспособления к политическим целям и задачам, диктуемым интересами конкурирующих с Россией стран (экономическими, военными, например), не чуждых двойным стандартам, применяемым к «своим» и «чужим».

Действительно, выборы в органы власти могут быть формальным измерителем легитимности власти, но это не означает, что власть обладает реальной (фактической) легитимностью. В выборах в первую очередь должна обеспечиваться легальность власти как основа формирования доверия народа, трансформирующегося в легитимность публичной власти со всеми ее возможными и еще не вполне выявленными положительными свойствами.

Публичная власть – выразитель и реализатор воли народа как источника публичной власти (мы должны говорить именно об этом, поскольку в Конституции России народ определен в таком качестве по отношению к публичной власти – государственной и муниципальной), в связи с чем признаком легитимности власти при отсутствии легальных требований должно стать участие всех избирателей в голосовании на выборах органов и должностных лиц публичной власти. Один из показателей (арифметический, в силу этого – формальный) полной легитимности публичной власти – 100 %-ная явка на голосование. Только в этом случае власть может выступать в качестве представителя всего государственно-организованного общества.

Между тем некоторые политически активные граждане, требующие обеспечения легитимности публичной власти, сами нередко против участия в голосовании на выборах, что показывает их лукавство относительно заботы о высоком качестве государственной и самоуправленческой власти, поскольку они не стремятся даже к обеспечению рационально-бюрократической легитимности, достигаемой посредством участия избирателей в выборах (по М. Веберу). Кроме того, так называемые элиты вообще не стремятся содействовать повышению явки избирателей на голосование, с порога отвергают установление юридической обязанности граждан голосовать на выборах.

Осмысление понятий легитимности и легальности не может ограничиваться рамками теории. Как показывает историческая практика, легитимности придается конкретно-исторический смысл, отражающий взгляды субъектов политики, носителей геополитических интересов. Поэтому не следует фетишизировать легитимность в качестве единственно верного отражения природы власти

как идущей от народа, выражающей волю народа. Необходима выработка системных однозначных критериев оценки качеств публичной власти.

Настойчивое продвижение в российское общество актуализированной идеи легитимности публичной власти с Запада (имеющей поддержку и внутри государства) не исключает как политической манипуляции, так и искренней заботы о формировании согласованной воли избирателей в отношении признания, добровольного и добросовестного подчинения власти, сформированной на основе доверия с обеих сторон – народа и органов государства, муниципалитетов. Однако надо быть крайне осторожными и помнить древнюю пословицу: «Бойся данайцев, дары приносящих».

Библиографический список

1. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М.: Рус. яз., 1999. Т 2: И – О. 1999. 779 с.
2. Клишас А. А. Легальность и легитимность публичной политической власти: теоретические аспекты (на примере Сирийской Арабской Республики) // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 1. С. 1–20. DOI: 10.22363/2313-2337-2018-22-1-1-20.
3. Легитимность президентской власти в современной России. URL: <https://scienceproblems.ru/legitimnost-prezidentskoj-vlasti-v-sovremennoj-rossii/2.html> (дата обращения: 15.10.2018).
4. Рейтинг Путина на сегодняшний день 2018 реальный. URL: <http://novosti-online.info/4192-reyting-putina-na-segodnyashniy-den-2018-realnyu.html> (дата обращения 15.10.2018).
5. Трунов Роман. Исчезающая легитимность. Российская власть не желает разорвать порочный круг отживших традиций, искажая картину мира и довольствуясь самообманом. URL: <http://www.rosbalt.ru/russia/2018/03/20/1689721.html> (дата обращения: 10.10.2018).
6. Осетров С. А. Легальность и легитимность в системе критериев эффективности президентской власти // Публичная власть: политико-правовые проблемы эффективности. Самара, 2010.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
8. Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

References

1. Dal V. *Tolkovyi slovar' zhivogo velikoruskogo iazyka: v 4 t.* [Explanatory dictionary of the living great Russian language: in 4 vols.]. M.: Rus. iaz., 1999, Vol. 2: I – O, 1999, 779 p. [in Russian].
2. Klishas A. A. *Legal'nost' i legitimost' publichnoi politicheskoi vlasti: teoreticheskie aspekty (na primere Siriiskoi Arabskoi Respubliki)* [Legality and legitimacy of public political power: theoretical aspects (on the basis of Syria)]. *Vestnik RUDN. Seriya: Iuridicheskie nauki* [RUDN Journal of Law], 2018, Vol. 22, no. 1,

pp. 1–20. DOI: 10.22363/2313-2337-2018-22-1-1-20 [in Russian].

3. *Legitimnost' prezidentskoi vlasti v sovremennoi Rossii* [Legitimacy of presidential power in modern Russia]. Available at: <https://scienceproblems.ru/legitimnost-prezidentskoj-vlasti-v-sovremennoj-rossii/2.html>. [in Russian].

4. *Reiting Putina na segodniashnii den' 2018 real'nyi* [Putin's rating today 2018 is real]. Available at: <http://novosti-online.info/4192-reyting-putina-na-segodnyashnii-den-2018-realnyy.html> [in Russian].

5. Roman Trunov. *Ischezaiushchaia legitimnost'. Rossiiskaia vlast' ne zhelaet razorvat' porochnyi krug otzhivshikh traditsii, iskazhaia kartinu mira i dovol'stvuias' samoobmanom* [The vanishing legitimacy. The Russian government does not want to break the vicious circle of obsolete traditions, distorting the picture of the world and content with self-deception]. Available at: <http://www.rosbalt.ru/russia/2018/03/20/1689721.html> [in Russian].

6. Osetrov S. *Legal'nost' i legitimnost' v sisteme kriteriev effektivnosti prezidentskoi vlasti* [Legality and legitimacy in the system of criteria of efficiency of the presidential power]. In: *Publicnaia vlast': politiko-pravovye problemy effektivnosti* [Public power: political and legal problems of efficiency]. Samara, 2010 [in Russian].

7. *Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii (priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993)* [The Constitution of the Russian Federation (adopted by nation-wide vote 12.12.1993)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2014, no. 31, Article 4398 [in Russian].

8. *Federal'nyi zakon ot 21 iulia 2014 goda № 212-FZ «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law as of July 21, 2014 № 212-FZ «On the basis of public control in the Russian Federation»]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2014, no. 30 (Part I), Article 4213 [in Russian].