

**Е. В. РЕУТОВ**

**ОБЩЕСТВО И ВЛАСТЬ. КРИЗИС ЛЕГИТИМНОСТИ?**

---

*РЕУТОВ Евгений Викторович - кандидат социологических наук, доцент кафедры отечественной истории и политологии Белгородского государственного университета.*

---

Если придерживаться точки зрения о том, что легитимность власти - неперенное условие ее успешного функционирования, то власть в России не так давно под-

верглась серьезному испытанию на прочность. Целью данной работы является выявление наличия и степени кризиса легитимности власти в России в хронологических рамках зимы 2004-2005 гг., на которую пришлось активизация социальных реформ. Эмпирической базой работы являются данные опросов российских социологических служб (ФОМ, ВЦИОМ и Левада-Центра), а также информационные материалы региональной прессы.

Прежде чем утверждать наличие кризиса легитимности или в целом делегитимацию власти, необходимо определить ряд индикаторов, посредством которых возможно дать соответствующие оценки.

Категория легитимности является достаточно зыбкой в ее теоретической интерпретации и эмпирической верификации. Так, Т. Парсонс обусловил устойчивость социальных систем способностью "актера реагировать на острые ситуационные требования, рассматриваемые либо как угрожающие, либо как благоприятные" [1]. Для его понимания легитимности особое значение имели два аспекта. Это соответствие политических институтов ожиданиям индивидов (социальный уровень) и нормативно-ценностным образцам (культурный уровень).

По С.М. Липсету, "легитимность предполагает способность системы порождать и поддерживать веру, что существующие политические институты наиболее пригодны для общества" [2]. Н. Луманом легитимность трактуется как "обобщенная готовность соглашаться с содержательно еще не определенными решениями в некоторых границах терпимости" [3].

Таким образом, наиболее известные концепции легитимности основаны на способности двух субъектов политической коммуникации - властных институтов и акторов социального уровня находить и устанавливать в качестве обязательных критерии эффективности власти и оценивать ее конкретные действия как отвечающие либо не отвечающие данным критериям. Но если теоретические концепции легитимности власти сходятся на поиске некоего баланса социальных ожиданий сообщества и реальных действий и решений, совершаемых и принимаемых властными инстанциями, то эмпирические индикаторы легитимности полностью зависят от того, как выявлять и фиксировать данные ожидания и как интерпретировать соответствие или несоответствие им политических действий и решений.

Иными словами, эмпирически фиксируемый уровень легитимности/нелегитимности власти определяется прежде всего наличием и эффективностью каналов трансляции социальных ожиданий и оценок в отношении власти. Это во-первых. Во-вторых, оценка власти всегда будет опосредоваться наличным социальным опытом, социальными мифами, стереотипами, даже метафизическими представлениями о сущности власти, то есть всем тем, что входит в категорию политической культуры. И наконец, в-третьих, эмпирический анализ легитимности будет полностью эффективен в случае наличия согласия в обществе по поводу критериев легитимности, то есть при наличии в обществе хотя бы относительного нормативно-ценностного консенсуса.

Все указанные факторы по-разному определяют возможность эмпирической фиксации уровня легитимности власти в российском обществе. Первый из них - наличие и уровень развития каналов трансляции социальных ожиданий и оценок наиболее формализован, а значит, в большей степени поддается оценке. Исходя из данной логики, чем больше соответствующих каналов и чем более они принадлежат к сфере гражданского общества, тем объективнее будет измерение легитимности / нелегитимности.

В самом общем виде можно утверждать, что социальные ожидания и оценки находят выражение в высказываниях и действиях. Отношение, выраженное вербально, фиксируется социологами в ходе опросов. Правда, ими же оно и инспирируется. Но, несмотря на всю относительность "общественного мнения", которого, по известному высказыванию П. Бурдьё, "не существует" [4], опросы являются наиболее рациональным современным механизмом трансляции социальных оценок и настрое-

ний. Единственным препятствием в адекватной оценке легитимности в данном случае может стать недобросовестность социолога в разработке инструментария и проведении выборки по причине некомпетентности либо же прямой ангажированности властью. Индикатором легитимности/нелегитимности могут служить также высказывания, неинспирируемые напрямую социологом. Речь идет о публично транслируемых суждениях "лидеров мнений" - лиц, пользующихся массовым доверием. Хотя для выявления уровня этого доверия приходится в свою очередь прибегать к опросным методикам.

Особую значимость в данном контексте приобретает мнение представителей оппозиции. В российских условиях, правда, недостатка в мнениях нет, но вот с оппозицией - определенные сложности. Действующая власть рассматривает даже системную оппозицию как дестабилизирующий фактор и, если позволяют ресурсы, старается проводить политику ее маргинализации и дискредитации.

Действия, являющиеся индикаторами легитимности/нелегитимности власти, располагаются по шкале "массовый протест - массовая поддержка". Степень выраженности данного индикатора зависит от степени институционализации в обществе массового уровня политической активности (в том числе посредством института всеобщих выборов), а также от уровня репрессивности политической системы.

Влияние политической культуры российского общества на процедуры и практики легитимации власти амбивалентно. С одной стороны, эволюция политической сферы проходила в том направлении, в котором власть выступает ведущим или единственным социальным субъектом, а следовательно, в легитимации посредством публичных процедур, исходящих из гражданского общества, не нуждается. С другой, отчужденность народа от власти вызвала перманентное недоверие к последней, когда требовалось хотя бы минимально рационализированное отношение к власти. Реформы 1990-х гг. еще более усилили это недоверие. В итоге российское общество не отказалось от высоких социальных ожиданий от власти при тотально возросшей недоверчивости к ее действиям.

И, наконец, отсутствие в обществе нормативно-ценностного консенсуса по ряду значимых социальных проблем еще более усиливает сложность эмпирического измерения легитимности, так как взгляды и суждения представителей различных страт могут быть прямо противоположны из-за разности их места в сложном переплетении правовых и неправовых практик, совокупность которых представляет современное российское государство. В данном контексте резонно предположить, что проблемы легитимности власти не существует для того, кто относится к ней как к бизнес-партнеру [5].

При исследовании проблемы динамики легитимности власти зимой 2004-2005 гг. основное внимание будет все же уделено особенностям и конкретным проявлениям коммуникации "общество - власть". Политико-культурный фактор и дисфункции социальной интеграции будут, по возможности, использованы при интерпретации эмпирических данных.

Произошедшие в это время в российской политике события выявили то неожиданное обстоятельство, что испытывать власть на прочность и заставлять ее принимать решения могут не только террористы и иные "внесистемные" элементы, но и сегменты гражданского общества, испытавшие ущемление своих интересов. Причем, их недовольство было сформировано самой властью, поставившей, таким образом, вопрос о своей собственной легитимности.

Летом - осенью 2004 г. федеральным центром был принят ряд решений, логика которых явно не была понята обществом. Речь идет прежде всего о реформировании социальных льгот и реформе избирательной системы в регионах. Опрос Левада-Центра, проведенный в августе 2004 г., зафиксировал неприятие монетизации льгот 53% респондентов. Как показали будущие события, это недовольство не затихло и не трансформировалось в привычную апатию, а законсервировалось. Почти столь же серьезный раскол мнений вызвало политическое решение о фактическом назна-

чении губернаторов президентом, предложенное в сентябре 2004 г. Лишь 28% согласились, что такой шаг вызовет позитивные последствия, на отрицательные указали 37%. И хотя к ноябрю 2004 г. соотношение изменилось (соответственно 36 и 31% опрошенных), практически равные доли полярных оценок, а также высокий процент неопределившихся сами по себе свидетельствовали о непонимании населением логики власти [6]. К тому же столь серьезный шаг, как полная ликвидация автономии региональной элиты, мог вызвать и вызвал впоследствии со стороны последней нежелание разделять с федеральным центром ответственность за непопулярные решения и даже проводить их в жизнь.

Казалось бы, перспектива принятия крайне непопулярных мер, касающихся ущемления материальных интересов большинства населения страны, должна была сделать законодательные и исполнительные структуры крайне осторожными в политических экспериментах. Однако уже в ноябре 2004 г. Государственная Дума занялась вопросом об изменениях в порядке государственных праздников. У стороннего наблюдателя создавалось впечатление, что данный вопрос был инициирован думцами для того, чтобы продемонстрировать, что и от них в стране что-то зависит. Более важные вопросы, скорее всего, решались помимо парламентской воли. Логике, к примеру, в переносе выходного с мая на январь не было. Немногие в России могут позволить себе рождественские каникулы, поэтому для многих лишней зимний день без дела - это дополнительная доза спиртного. В отличие от весеннего, когда волей-неволей приходится выезжать на дачи и огороды. Вряд ли следовало усугублять ценностный раскол в обществе и трогать 7 ноября. Если по поводу переноса майского выходного на январь, по данным Левада-Центра, против высказались 43% респондентов, то с днем 7 ноября не хотели расставаться уже 68% [7]. То, что решение о переносе праздничных дней было принято спонтанно, показало заявление спикера Совета Федерации С. Миронова в феврале 2005 г. о возможном возврате выходного дня 2 мая.

Метания власти уже в декабре 2004 г. вызвали снижение индекса одобрения населением основных ее институтов и персон. Если рейтинг Путина не пострадал - его действия продолжали одобрять 69% респондентов (не одобряли 28%), то рейтинги одобрения действий правительства и лично премьер-министра по сравнению с ноябрем снизились на 1 пункт (неодобрение повысилось на 1 и 3 пункта соответственно). Позитивный рейтинг действий глав региональной исполнительной власти понизился на 3 пункта, хотя и неодобрение также понизилось на 2 пункта [8].

Зыбкое равновесие в реализации управленческих решений, когда все движется по инерции, было нарушено в январе 2005 г., когда льготники оказались перед фактом необходимости рассчитываться живыми деньгами за привычно бесплатные услуги общественного транспорта. Между тем денежную компенсацию получили далеко не все, а ее размеры не всегда соответствовали фактическим затратам. Оперативно решать же эти проблемы было невозможно по причине затянувшихся праздников. Если в декабре 2004 г. протестные настроения фиксировались в основном по результатам замеров общественного мнения, то в январе 2005 г. они выплеснулись в массовые акции. О том, что подобные акции протеста против монетизации льгот прошли в их городах, в январе заявили 30% опрошенных Левада-Центром в ходе опроса, проведенного по общенациональной выборке в 46 регионах России. Причем, о поддержке этих акций заявил 41% респондентов. Еще столько же сообщили, что данные мероприятия они не поддерживают, но относятся к ним с пониманием. 26% заявили, что сами могут принять участие в подобных акциях, если они состоятся в их городе [9]. В ноябре 2004 г. о своем возможном участии в протестных акциях заявляли 24%. В декабре 2003 г. - 17% [10]. Помимо монетизации льгот, массовое недовольство вызвало резкое повышение цен на услуги ЖКХ и принятие нового Жилищного кодекса.

Недовольство конкретными политическими решениями наложило (и во многом ее спровоцировало) на тенденцию негативной динамики социального самочувст-

вия граждан. По данным ВЦИОМ, индексы удовлетворенности россиян материальным положением и жизнью в целом по сравнению с декабрем 2004 г. снизились на 7 и 6 пунктов соответственно (31 и 25% опрошенных). Тех, кто "приспособился к происходящим в стране переменам", стало 57% респондентов вместо 65%. Доля тех, кто "никогда не приспособится", выросла с 16 до 22% - максимальный показатель за последние полтора года [11].

Стихийное недовольство политикой власти достигло столь значимого уровня, что "официальная" оппозиция уже не могла оставаться в стороне и возглавила движение протеста. В феврале 2005 г. митинги протеста были организованы региональными отделениями КПРФ и "Родины". Только 11 февраля 2005 г., по данным МВД, в митингах против монетизации льгот, прошедших в российских городах, приняло участие 245 тыс. чел. [12]. По поводу ответа на традиционный российский вопрос "Кто виноват?" наблюдалось интересное расхождение между мнением населения и точкой зрения властных инстанций.

Власть в лице правительственных и проправительственных структур обвинила в нестыковках социальной реформы региональные и местные власти. В январе Счетной палатой была объявлена программа проверки исполнения в регионах реализации Закона № 122 с возможными последующими выводами о компетентности региональных руководителей [13]. Что же касается акций протеста, то их организаторы были объявлены "подстрекателями" и "политическими спекулянтами". В пике протестующим в регионах прошли митинги поддержки реформы, организованные региональными отделениями "Единой России", ЛДПР при негласной поддержке администраций. Риторика этих митингов была соответствующая. По сообщениям прессы из регионов, в Новосибирске секретарь политсовета регионального отделения "Единой России" заявил, что "каждой ошибкой правительства спешат воспользоваться политические спекулянты - и либеральные реваншисты, и радикалы всех мастей, и их зарубежные покровители" [14]; "Пользуясь грязными популистскими приемами, пытаются вывести больных, пожилых людей на улицы" [15] и т.д.

Между тем, по результатам социологического опроса Левада-Центра, на "подстрекателей" вину за организацию митингов протеста в январе возлагал лишь 1% респондентов. Региональные и местные власти также не рассматривались как основные виновники (5%). Главная же ответственность, с точки зрения населения, лежала на Правительстве и Президенте (38 и 23% соответственно), а также на Государственной Думе, принявшей соответствующий закон (13%) [16].

Неотработанность механизма монетизации льгот стала основной причиной негативной динамики рейтинга властных институтов в январе 2005 г. Индекс одобрения населением действий президента, по данным Левада-Центра, снизился на 4 пункта (65% опрошенных). Доля неодобряющих его политику выросла - 32% респондентов. Правительство потеряло 5 пунктов (28% опрошенных); тех, кто не одобрил его деятельность, стало на 4% больше (66%). Лично Фрадков потерял и "приобрел" по 8% сторонников и оппонентов (27 и 59% соответственно). В среднесрочной перспективе негативная динамика просматривается еще более отчетливо (см. табл. [17]).

В феврале 2005 г. рейтинг В. Путина, хотя и остался самым высоким среди ведущих политиков, тем не менее, достиг, по данным ФОМ, 42% респондентов - самого низкого уровня за последнее время (71% опрошенных - март 2004 г.; 48% - ноябрь 2004 г.; 66% - декабрь 2004 г.). Именно столько респондентов проголосовало бы за него, если бы выборы состоялись прямо сейчас (ВЦИОМ в феврале фиксировал несколько более высокую оценку - 45%) [18].

Вместе с тем, по сравнению с ноябрем 2004 г., рейтинги оппозиционных политиков остались на прежнем уровне. Зюганов сохранил 4% респондентов, Rogozin прибавил 1 пункт, в сумме получил 2% [19]. Данный факт подтверждает принципиально низкую роль оппозиции в массовых оценках функционирования политической системы и указывает на специфику легитимации российской власти в сознании населе-

### Доля одобряющих федеральные властные институты (в 9с)

Институты власти	Декабрь 2003		Январь 2004		Январь 2005	
	Одобряют	Не одобряют	Одобряют	Не одобряют	Одобряют	Не одобряют
Президент	84	14	65	32	64	27
Премьер	45	44	27	59	26	52
Правительство в целом	46	46	28	66	25	59

ния. Она выражается следующей формулой: "Власть легитимна постольку, поскольку нелегитимна политическая система в целом".

К концу зимы региональные и федеральные органы власти были вынуждены негласно пересмотреть политику монетизации льгот, что выразилось в сохранении на региональном уровне ряда натуральных льгот и дополнительных федеральных субсидиях, направляемых на монетизацию. Сыграло роль, безусловно, и усиление эффективности функционирования социальных служб, получивших соответствующую "накачку". Доля льготников, получивших денежные выплаты, увеличилась. Это было связано и с включением в ряде регионов в списки региональных льготников дополнительных групп пенсионеров. В конце февраля 2005 г. данные опросов стали фиксировать некоторое снижение заявляемой населением поддержки акций протеста против реформы льгот - 50% опрошенных (с 57% в конце января на пике протестной активности). Хотя доля тех, кто заявлял о своем возможном участии в них, осталась на том же уровне - 25% [20]. Сохранение высокого уровня протестных настроений было связано уже не только с этой реформой, но и с резким повышением цен на услуги ЖКХ с января 2005 г. и доведением их до 100%-го объема.

Это стало дополнительным делегитимирующим фактором - уже по отношению к региональной и местной властям, на которые населением возлагалась основная ответственность за резкий рост цен. В Белгородской области, в которой цены на услуги ЖКХ в январе 2005 г. выросли на 50-60%, региональная и городские власти были вынуждены совершить определенный "откат": в феврале некоторые тарифы были пересчитаны в сторону уменьшения [21]. По данным общероссийского опроса ВЦИОМ. 79% респондентов в той или иной мере сочли возможным повторение в связи с этим массовых акций протеста [22].

Таким образом, события зимы 2004-2005 гг. определенно стали стимулятором делегитимации российской власти. Причем, она в значительной степени была спровоцирована самой властью, которая по каким-то причинам не организовала пилотный проект монетизации льгот и не сделала реформу растянутой во времени.

Делегитимации подверглись все властные институты, как федеральные органы, прежде всего правительство и президент, форсировавшие реформу, так и региональная и местная власть в связи с "зашкаливанием" расценок на услуги ЖКХ. Настойчиво выстраиваемая "вертикаль власти" дала сбой: в ряде регионов денежные выплаты последовали значительно позже, чем были ликвидированы натуральные льготы. Вместе с тем рейтинг Путина, хотя и опустился на уровень 2000 г. (до избрания на пост Президента РФ), остается самым высоким. Что же касается региональных структур, в частности губернаторов, то их способность к оперативному управлению в условиях кризиса, скорее всего, стала дополнительным критерием отбора профпригодных к президентскому назначению.

С другой стороны, массовые оценки действий власти и до этого были невелики. А низкий рейтинг оппозиции позволяет утверждать о том, что власть в России является основным "системным" игроком на политическом поле и сохраняет "инерционную" или "вынужденную" легитимность. Есть вероятность, что в поиске легитимационных ресурсов президент, правительство и власть в целом будут стремиться к эффективным акциям наподобие уничтожения Масхадова, апеллируя к соображениям национальной безопасности (подобную риторику использовал недавно Буш-младший в ходе избирательной кампании).

Вместе с тем, и это можно отнести к позитивным итогам зимы 2004/05 гг., в ходе урегулирования "кризиса монетизации" власть, особенно на уровне регионов и муниципалитетов, была вынуждена взаимодействовать с сегментами гражданского общества в виде массовых акций протеста, ветеранских и иных общественных организаций, оппозиционных структур а др. В ряде регионов были созданы, пусть во многом и "фасадные", общественные Советы по контролю за ходом реализации Закона № 122 [23]. Без излишнего оптимизма можно констатировать, что власть вынужденно обнаружила, что, помимо нее, в стране есть что-то еще, и с этим нужно считаться.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Парсонс Т. О социальных системах. М., 2002. С.31.
2. Цит. по: Филиппов А.Ф. Политическая социология. Фундаментальные проблемы и основные понятия // Полития. 2002. № 2. С. 104.
3. Там же. С.105.
4. Бурдые П. Социология политики. М., 1993. С. 164.
5. О проблемах неправовых практик в функционировании российского государства см.: Волков В. Силовое предпринимательство. СПб., 2002; Клямкин И.М., Тимофеев Л.М., Тенева Россия: Экономико-социологическое исследование. М., 2000.
6. См.: <http://bd.fom.ru/report/map/projects/finfo/of0446/of044606>.
7. См.: <http://www.levada.ru/press/2004H2402.print.html>.
8. См.: <http://www.levada.ru/press/2005011203.html>.
9. См.: <http://www.levada.ru/press/2005022501.print.html>.
10. См.: <http://www.levada.ru/press/2004120202.html>.
11. См.: <http://www.wciom.ru/?pt=45&articleT089>.
12. См.: Независимая газета. 2005. 14 февраля.
13. См.: Независимая газета. 2005. 28 января.
14. См.: Независимая газета. 2005. 14 февраля.
15. См.: Белгородские известия. 2005. 28 января.
16. См.: <http://www.levada.ru/press/2005022501.print.html>.
17. Таблица составлена по: <http://www.levada.ru/press/2005011203.html>; <http://www.levada.ru/press/2005020801.html>; <http://wciom.ru/?pt=42&article=1104>
18. См.: <http://pr2004.cikrf.ru/etc/prot.doc>;  
[http://bd.fom.ru/report/cat/policy/rating/elect\\_ratings/elect\\_ratings\\_2004/d044701](http://bd.fom.ru/report/cat/policy/rating/elect_ratings/elect_ratings_2004/d044701);  
<http://www.fom.ru/ratmgs/68!8.html.15>
19. См.: [http://bd.fom.ru/report/cat/policy/rating/elect\\_ratings/elect\\_ratings\\_2004/d044701](http://bd.fom.ru/report/cat/policy/rating/elect_ratings/elect_ratings_2004/d044701)  
<http://www.fom.ru/ratings/688.html>.
20. См.: <http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0508/domt0508J/d050813>.
21. См.: Наш Белгород. 2005. 28 января.
22. См.: <http://wciom.ru/?pt=45&article=1101>.
23. См.: Белгородские известия. 2005. 21 января.