

© Яковлева Л. І.

*Яковлева Лілія Іванівна, доцент кафедри філософських та соціально-політичних дисциплін
ОРИДУ НАДУ при Президентові України.*

УДК: 32: 351 (076)

ЛЕГИТИМНІСТЬ АКТОРІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ТА ПРАКТИЧНИЙ ВИМІР

Статтю присвячено дослідженню актуальної теми – проблемі легітимності акторів публічного управління. Визначено основні теоретичні підходи та особливості легітимності публічного управління в умовах перехідного періоду.

Ключові слова: *легітимність, публічна політика, публічне управління, легітимація, політична влада, панування.*

ЛЕГИТИМНОСТЬ АКТОРОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Статья посвящена исследованию актуальной темы - проблемы легитимности акторов публичного управления. Определены основные теоретические подходы и особенности легитимности публичного управления в условиях переходного периода.

Ключевые слова: *легитимность, публичная политика, публичное управление, легитимация, политическая власть, господство.*

THE LEGITIMATION OF ACTORS OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL APPROACHES AND PRACTICAL DIMENSIONS

The article studies the actual topic - the problem of the legitimacy of public administration entities. The main theoretical approaches and features of the legitimacy of public administration in transition.

Keywords: *legitimacy, public policy, public administration, legitimation, political power, domination.*

У сучасних умовах побудова теоретичного порядку щодо легітимності публічного управління передбачає дослідження сучасних концепцій соціального та політичного знання з метою визначення змістовного та символічного навантаження термінів, що використовуються в аналізі публічної політики та публічного управління.

Теоретичні підходи до конструювання моделей публічного управління мають великий практичний потенціал, який виражається у визначенні механізмів підвищення ефективності діяльності органів державної влади та процесу їх взаємодії з іншими акторами публічної політики.

На думку В. Парсонса, «Ідея публічної політики передбачає існування сфери чи сектора життя, що не є приватними або суто індивідуальними, а здійснюються спільно. «Публічний» означає ті аспекти людської діяльності, які вимагають урядового чи соціального втручання або принаймні спільних дій» [7, с. 23].

Особливої актуальності дослідження проблеми легітимності акторів публічного управління набуває у загальносвітовому контексті переходу до інформаційного суспільства та у процесі посткомуністичних трансформацій у східноєвропейських країнах.

Процес легітимації публічного управління посткомуністичної доби характеризується особливостями, притаманними перехідному періоду. Можна відзначити нерівномірність темпів і рівнів перетворень, недосконалість правових процедур, непослідовність реформ, фрагментарність громадянського суспільства, недостатню ефективність діяльність влади, потенційну поліваріантність розвитку та ін.

Генеza досліджень легітимності акторів публічного управління пов'язана із розвитком та диференціацією політичного простору, становленням філософської думки, політичної теорії, соціології та державного управління.

Феномен легітимності досліджується у роботах таких зарубіжних авторів, як Г. Арндт, П. Бурдьє, М. Вебер, Ю. Габермас, Л. Даймонд, Г. Колбеч, С. Ліпсет, М. Олсон, В. Парсонс, П. Розанвалон, Д. Стоун, О. Тоффлер, Ф. Фукуяма, С. Гантингтон та ін.

Серед російських дослідників, які приділяють увагу легітимації акторів публічного управління у політичному просторі посткомунізму, варто відзначити праці таких авторів, як Г. Вайнштейн, Ю. Давидов, Б. Дубін, А. Здравомислов, М. Ільїн, Б. Капустін, Ю. Качанов, О. Соловійов, Н. Шматко та ін.

Серед досліджень легітимності акторів публічного управління слід відзначити роботи таких вітчизняних авторів, як В. Авер'янов, Є. Бистрицький, О. Білий, О. Висоцький, М. Головатий,

В. Горбатенко, О. Дем'янчук, Є. Додін, Ю. Левенець, М. Михальченко, В. Полохало, І. Попова, С. Рябов, В. Тертичка, В. Токовенко, О. Третяк, О. Фісун, Ю. Фрицький, В. Шаповал та ін.

У працях зазначених авторів аналізуються окремі аспекти та складові процесу легітимації акторів публічного управління.

У межах політологічних візій виокремлюються такі теоретичні підходи до феномену легітимності публічного управління, як інституційний підхід; біхевіоралістський підхід; теорія раціонального вибору та теорія ігор; функціоналістський підхід.

Також у процесі досліджень легітимності акторів публічного управління використовуються історичний метод та метод порівняльного аналізу. За допомогою історичного методу виділяють різні форми взаємодії між приватним (*res privata*) та публічним (*res publica*) на різних історичних етапах – від давньогрецьких полісів та Римської імперії до (пост-) сучасного інформаційного суспільства. Метод порівняльного аналізу дозволяє розробити класифікації політичних режимів та відповідні моделі та типології легітимності акторів публічного управління.

Публічна політика виконує важливі функції підтримання балансу приватних та колективних інтересів і досягнення на цій основі суспільного блага, соціальної справедливості, презентації та артикуляції інтересів окремих індивідів, соціальних груп та спільнот, забезпечення організації і управління різними сферами на основі права. На думку І. Малютіна, «Державна влада, яку також називають публічною – це спосіб керівництва, управління суспільством за допомогою спеціального апарату примусу... Державну владу й державу не можна ототожнювати, бо державна влада – це спосіб керівництва, управління суспільством, а держава – спосіб (форма) організації суспільства. Державна влада має свою правову природу і свій початок. Вона може передаватися в спадок у монархічних формах правління, делегуватися в республіканських формах правління – традиційний легітимний спосіб здобуття державної влади, а також привласнюватися (узурпація влади, від лат. *Usurpo* – «захоплюю») шляхом насильного її захоплення – нелегітимний протизаконний спосіб» [6].

Важливою складовою феномену легітимності публічного управління, який дозволяє запобігти узурпації влади, виступає принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу й судову гілки. Цей принцип передбачає організацію й функціонування державної влади за допомогою органів державної влади, які виконують функції законодавчої, виконавчої та судової влади.

На думку Є. Бистрицького, «Легітимація – це розгорнутий у часі політичний дискурс – процес розповсюдження, обговорення, обдумування, врешті-решт доведення колективної правильності та прийнятності соціально-правових норм, що їх здебільшого стихійно встановлюють нові політики. Тому ще говорять про легітимаційний потенціал політичного дискурсу. Легітимаційний потенціал – це засади та мотиви, що можуть бути мобілізовані для публічного доведення легітимності політики, мають соціальну силу утворювати консенсус – найважливішу умову легітимації» [1].

Легітимація акторів публічного управління – це складний політичний процес, який визначається такими факторами, як довіра громадян, взаємне визнання та забезпечення прав і обов'язків акторів у процесі публічного управління, механізми та форми забезпечення балансу приватних та публічних інтересів, демократизація вертикальної та горизонтальної політичної взаємодії, верховенство права та конституційних засобів прийняття та реалізації владних рішень та впровадження політики.

При цьому слід враховувати, що публічне управління є особливою соціальною функцією, яка є похідною від суспільних потреб та набуває політичного змісту й відповідних державних форм у модерних суспільствах. Зміст публічного управління виявляється в організації діяльності соціальних груп та окремих індивідів шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації і контролю.

На думку О. Сидорчука, «У цілому легітимність влади можна визначити як згоду громадян або визнання ними права певної особи чи групи осіб поширювати свій вплив на них у справах управління суспільством. Мало того, важливим моментом легітимності є характер такої згоди. Людина згоджується – під страхом смерті, внаслідок прямої загрози чи через матеріальну вигоду, що інша чинитиме на неї вплив. Проте така влада не буде легітимною. У термінах Вебера це буде звичайним пануванням, тоді як влада є пануванням легітимним. Тому важливим компонентом легітимності є добровільна згода на панування через упевненість у компетентності чи авторитеті представників влади чи самої системи влади в цілому» [9].

Джерелами легітимності акторів публічного управління виступають результати виборчих кампаній, правове поле, рівень довіри у вертикальній взаємодії та управлінській структурі, ідеологічні принципи.

При цьому необхідно враховувати стан громадської думки, рівень політичної участі та політичної активності громадян. Актори публічного управління вважаються легітимними, якщо вони

здатні підтримувати не лише законність влади, а й віру громадян у законність політичного режиму, його відповідальність та здатність виконувати демократичні правила політичної гри.

Легітимність передбачає спроможність акторів публічного управління створювати та відтворювати переконання, що вони є оптимальними та бажаними для суспільства. Тобто, «Легітимність є ознакою законності влади і, в свою чергу, відповідність її конституції і закону. Оскільки влада є ознакою повноважень органів держави та місцевого самоврядування, оскільки легітимність є складовою їх повноважень, адже власне через повноваження влада детермінується, встановлюється та реалізується. Народ як джерело влади володіє нею у вищому ступені і як носій суверенітету концентрує основні публічні функції» [4].

З часів М. Вебера, легітимність розуміється як певна процедура самовиправдання влади, яка може спиратись на традицію (традиційне панування), харизму (харизматичне панування) та бюрократію (раціонально-легальне панування). Остання спирається на юридично затверджений знеособлений порядок, переконаність громадян у законності встановлених правил.

Дослідження легітимності публічного управління у сучасних умовах складається із таких взаємопов'язаних елементів.

По-перше, визначення політичних та конституційно-правових умов легітимності демократичних політичних режимів. На думку М. Савчина «інституційні цінності конституційної системи приводять у чинність конституційні цінності – універсалії (гідність людини, свободу, рівність, справедливість, субсидіарність, толерантність), між якими існують релевантні зв'язки, – демократію та легітимність публічної влади» [8]. У цьому контексті слід відзначити, що у Конституції України визначено та закріплено принципи народного суверенітету та демократичну організацію діяльності державної влади, у тому числі – демократичної легітимності влади. Так, стаття 38 закріплює право громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними.

По-друге, дослідження сучасних викликів легітимності публічного управління. Демократія виступає дієвим механізмом забезпечення балансу політичних інтересів, правління більшості водночас із захистом прав меншості, а тому розглядається в якості передумови легітимності влади. При цьому постають проблеми перетворення «електоральної демократії» на консолідовану демократію, контролю над діяльністю влади у міжвиборчий період, «демократичного конформізму» та визначення процедури формування органів публічної влади.

По-третє, взаємодія органів державної влади із іншими акторами публічного управління – політичними партіями, інституціями громадянського суспільства, мас-медіа та експертами. У просторі публічного управління сучасної доби важливим виступає не домінування держави в усіх сферах публічного життя, а налагодження конструктивної взаємодії із суспільством за посередництвом об'єднань громадян з метою реалізації та захисту основних прав індивіда.

Окремо слід відзначити діяльність політичних еліт, які виконують управлінські функції, характеризуються значним впливом на владу та управління, конкуренцією за доступ до владних ресурсів, динамізмом розвитку та ієрархією. До політичної еліти належать ті, хто займає відповідні посади (еліта за формальними ознаками), а також ті, хто на різних етапах відіграє важливу роль у прийнятті політичних рішень, реалізації політичного курсу, тобто – актори політичної діяльності та публічного управління.

Легітимність акторів публічного управління передбачає наявність сформованого ринку й інституту приватної власності, які забезпечують вплив на діяльність еліт широкого кола представників середнього класу, груп інтересів, автономію громадянського суспільства та імунітет індивідів щодо державного втручання та контролю над економічною, політичною та духовною сферою суспільного життя.

На думку В. Лещенка, становлення політико-управлінської еліти в Україні визначається «інерційністю кризових процесів, суперечністю формування ринкових відносин і слабкістю фінансової системи, трудностю створення децентралізованої управлінської інфраструктури... наростанням напруженості й небезпеки переходу до диктатури в атмосфері зростання впливу різних екстремістських організацій, особливо націоналістичного плану, надмірною зарозумілістю малопотужних партій, рухів і їхніх лідерів, правовим нігілізмом, ціннісно-етичним і культурним вакуумом, який розширюється, поворотом у бік релігійно-культових ідеалів, містики, етнонаціонального егоїзму. І це при тому, що в процесі демократичного оновлення особливо, а багато в чому і провідну роль покликані відіграти мистецько-культурна, духовна, наукова еліти, песимізмом соціальних очікувань, розчаруванням народу результатами реформ» [5].

По-четверте, легітимність акторів публічного управління як прояв принципу народного суверенітету, що означає повноту влади народу у процесі урядування. При цьому необхідно враховувати, що «1) народний суверенітет – це верховенство, незалежність, суверенність, невідчужуваність та єдність волі народу; 2) народ має право обирати своїх правителів, які повинні обстоювати інтереси свого народу» [3]. Відповідно, криза легітимності настає, коли певні групи не визнають легітимності уряду, або держави в цілому (наприклад, Чехословаччини, Югославії, Радянського Союзу та ін.). З іншого боку, принцип народного суверенітету означає, що народ заслуговує на тих правителів, яких він обрав, а закріплення влади народу у Конституції носить більшою мірою декларативний характер та не передбачає конкретних механізмів реалізації.

Політичний процес сучасної України характеризується власними особливостями легітимації владних акторів, серед яких можна відзначити наступні:

- формування політичної та правової системи на основі радянських інститутів влади, шляхом встановлення «зверху» в інтересах порівняно невеликої групи владних акторів. На думку Є. Бистрицького, «в умовах посткомунізму легітимація являє собою проблему в кількох найважливіших сенсах. По-перше, йдеться про історичне повернення до практики легітимації після майже столітнього панування нелегітимної — самолегітимної — влади. По-друге, йдеться про штучне визначення (за допомогою цілеспрямованої пропаганди, спланованої ідеологічної дії) тієї системи цінностей, що мають складатися природно-історично (в культурі, традиціях, мові, звичаєвому бутті тощо) та які утворюють легітимаційне підґрунтя та легітимаційний потенціал нової політичної системи. По-третє, посткомунізм як стан «після комуністичного суспільства» може реально опертися лише на попередні традиції та навички псевдолегітимного політичного владарювання» [1];

- використання пострадянськими акторами технологій авторитарного правління (міфологізації, ідеологізації, використання референдумів з «народної ініціативи», перекладання відповідальності, формування «партії влади» та ін.) та ігнорування демократичних принципів легітимації;

- актори публічного управління в Україні надавали перевагу міжнародній легітимності влади (при збереженні «багатовекторності» у зовнішній політиці), аніж забезпеченню її легітимності в очах українських громадян. Наслідком цього стало, на думку О. Висоцького те, що «З одного боку, це підштовхувало їх до створення та розвитку демократичних інституцій, а з іншого – вони або ж усіяло знижували значущість цих демократичних інституцій та вихолощували їх демократичний зміст, або ж намагались повністю підпорядкувати їх собі, зробити слухняними інструментами у збереженні, укріпленні та реалізації своєї влади та, одночасно, засобами підпорядкування їй волі громадян» [2];

- недостатня політична активність громадян у міжвиборчій період, патерналізм більшості громадян. Водночас, відбувається «приватизація» публічного простору, домінування приватних інтересів у суспільному житті. Тобто, легітимність акторів публічного управління на пряму залежить від їх здатності задовільнити приватні потреби електорату під час виборчої кампанії;

- фрагментація легітимності. На зміну єдиній радянській символічній «картині світу» (виходячи з якої вибудовувались пояснювальні схеми легітимності комуністичного режиму), прийшли часткові «образи реальності», які репрезентують окремі політичні актори, виходячи із власних егоїстичних (приватних) інтересів. На думку О. Сидорчука «Це призводить до того, що легітимність стає «фрагментованою», прив'язаною до конкретної політичної сили, але не до системи в цілому. Образи реальності різних політичних сил намагаються виключити своїх опонентів з такого загального поля, відмовити їм у доступі до політичної системи суспільства. Інакше кажучи, вони переконують нас у тому, що влада в державі є легітимною лише тоді, коли вона належить певній політичній силі, в іншому разі вона є нелегітимною» [9];

- у процесі посткомуністичних трансформацій легітимація діяльності акторів публічного управління на пряму пов'язується із збереженням (або руйнацією) певного політичного режиму та здатністю до створення нової, демократичної форми політичного режиму. Це потребує вирішення питань консолідації суспільства на основі ліберальних цінностей, формування колективної ідентичності, подолання регіонального поділу, конструювання «картини світу» без застосування насильницьких засобів тоталітарного режиму.

Таким чином, легітимність акторів публічного управління ґрунтується на демократичних засадах і виражає довіру громадян до їх діяльності та взаємодії, а також здатність публічної влади правомірно реалізувати власні рішення. В умовах легітимного правління суспільні суперечності та конфлікти вирішуються на основі раціоналізації взаємодії акторів публічного управління та реформування (модернізації) публічної політики. Якщо ж проявляється недостатня легітимність влади, то це може мати наслідком політичну кризу та дестабілізацію політичного режиму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бистрицький Є. Державотворення: шляхи легітимації [Електронний ресурс] / Є. Бистрицький. – Українська державність у XX столітті. – К.: Політична думка, 1996. – С. 326-348. – Режим доступу: <http://bystrytsky.org/derzhukr.htm>
2. Висоцький О. Ю. Політична влада в Україні: проблеми легітимації та модернізації [Текст] : монографія / О. Ю. Висоцький. – Дніпропетровськ : Інновація, 2012. – 132 с.
3. Головченко В. Доктрина народного суверенітету: правові й політичні погляди [Електронний ресурс] / Головченко В., Головченко О. // Віче. – 2011. – № 14. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2644/>
4. Голосніченко І. П. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні [Електронний ресурс] / Голосніченко І.П., Голосніченко Д. І. // Вісник НТУУ «КПІ». Серія: Політологія. Соціологія. Право. – Режим доступу: <http://visnyk-psp.kpi.ua/uk/2011-1/11.pdf>
5. Лещенко В. Трансформація політичної системи та роль політичних еліт у розвитку суспільства [Електронний ресурс] / В. Лещенко // Віче. – 2009. – № 11. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1497/>
6. Малютін І. Природний феномен державної влади / І. Малютін [Електронний ресурс] // Віче. – 2012. – № 14. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3216/>
7. Паронс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс / Пер. з англ. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549 с.
8. Савчин М. Демократія і конституційна легітимність: проблеми теорії та практики [Електронний ресурс] / Савчин М. // Віче. – 2010. – № 22. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2287/>
9. Сидорчук О. Легітимність влади в Україні: дві тенденції сучасності [Електронний ресурс] / О. Сидорчук // Дзеркало тижня. – 31 жовтня 2012 р. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/legitimnist_vladi_v_ukrayini__dvi_tendentsiyi_suchasnosti.html