

ЛЕГІТИМНІСТЬ ЯК ФАКТОР СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО ТА УПРАВЛІНСЬКОГО РОЗВИТКУ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 1(36), с. 70–75

Досліджується поняття легітимності як фактор сучасного державно-правового розвитку і важлива детермінанта формування демократичної системи державного управління. Аналізуються юридичні аспекти процесу легітимації державної влади. Увага зосереджується на правових інститутах, що забезпечують цей процес в умовах демократії.

Актуальність дослідження процесів легітимації державної влади, а також постійне забезпечення її легітимності, є одним з найактуальніших та важливих завдань сучасної державно-правової теорії. Справді, говорячи про стабільність систем державної влади, стабільність та сталість державно-правового розвитку, гармонізацію відносин між державою і суспільством, а також окремими громадянами, ми обов'язково включаємо до переліку критеріїв поняття легітимності державної влади, оскільки лише легітимна влада здатна виступити тим надійним фундаментом, на якому ефективно розвиватимуться владні відносини, як на мікрополітичному, так і на макрополітичному рівні. Більше того, якщо звузити поле науково-теоретичного пошуку і сконцентрувати увагу на вивченні виключно демократичних систем державної влади, то тоді одним з перших імперативів їх існування обов'язково визнається легітимність державної влади. Таким чином, актуальність дослідження проблеми легітимності безпосередньо пов'язана з тим, що саме завдяки ній формуються теоретико-методологічні основи для комплексного аналізу як державної влади, так і процесів її правової взаємодії з громадянським суспільством. Однак, якщо у випадку недемократичних політичних систем сучасні фахівці, як правило, вказують на брак легітимності чи на її штучний характер

(адже, як наочно продемонстрував У. Біттем, нині потрібно зважати на процес “породження” легітимності, оскільки наразі рішення про легітимність чи нелегітимність можуть прийматись самими ж владними елітами, і потім “прищеплюватись” суспільству через специфічні PR-технології, експансію в інформаційний простір тощо), то в умовах демократії легітимність державної влади є саме тим, без чого не можна робити висновок ані про демократизм державно-правового режиму, ані про його стабільність.

Але крім суто класичного способу дослідження проблематики легітимних типів панування, коли основним предметом уваги стає зв'язок між типом легітимності та способом організації управлінської системи (М. Вебер), нині можна спостерігати чималу кількість цікавих державно-правових розвідок, у яких піднімається значно ширше коло питань. Зокрема, мова йде про специфіку взаємозв'язку між процесами легітимації державної влади та тими змінами, які відбуваються в процесі організації системи державної влади і її функціонування. Причому, якщо для М. Вебера головним предметом уваги був насамперед спосіб детермінації системи управління тим чи іншим з визначених ним ідеальних типів легітимного панування, то в сучасних юридичних дослідженнях питання ставиться вже в дещо іншому ракурсі.

Адже не лише тип легітимності визначає специфіку перебігу управлінських процесів та організації системи державного управління, а й властивості цієї системи та цих процесів зумовлюють рівень легітимності державної влади. Справді, серед причин делегітимації публічної влади однією з перших часто називають саме неузгодженість між суспільством та правлячою елітою, коли спосіб забезпечення процесів організації і реалізації публічної влади є незрозумілим для суспільства [1, 97]. Саме через цю причину досліджуватимемо проблему взаємовідношення та взаємовпливу таких двох важливих для сучасних систем державного управління процесів, як легітимація державної влади та раціоналізація системи державної влади. Значущість дослідження цього взаємозв'язку значно підвищується в усіх тих випадках, коли маємо справу з процесами модернізації державної влади. Нагадаємо, що відповідно до дефініції В. Горбатенка модернізація державної влади — це практичне втілення елементів раціоналізації влади і політичної бюрократії шляхом органічного поєднання політичних чинників соціального розвитку; зростання здатності політичної системи постійно й успішно адаптуватись до нових зразків соціальних цілей; диференціація політичної структури, орієнтованої на створення ефективної інституціонально-рольової системи; ослаблення і заміна традиційних еліт модернізаторськими; подолання відчуження населення від політичного життя й забезпечення його групової та індивідуальної участі в ньому; постійне вдосконалення нормативної і ціннісної системи суспільства [2, 25]. Таким чином, по мірі державно-правової модернізації, коли державна влада намагається сягнути вищих рівнів легітимності, або принаймні перейти до нового раціонально-правового типу легітимності, можна засвідчити і процес поступової раціоналізації системи публічного управління, коли легітимуючі норми одночасно стають і нормами-принципами функціонування системи державного управління. Більше того, як вихідну гіпотезу дослідження, можна зафіксувати вихідне положення про взаємну детермінацію процесу раціона-

лізації системи державного управління та легітимації державної влади.

Утім, наразі, слід зробити кілька важливих уточнень методологічного характеру. По-перше, вживаючи поняття “легітимність державної влади”, ми не вважатимемо його тотожним поняттю “легальність державної влади”, оскільки останнє фіксує винятково відповідність державної влади чинним законам та передбаченим ним процедурам, тоді як легітимність — це в першу чергу ставлення суспільства до державної влади, чи, точніше сказати, — сприйняття суспільством державної влади та її дій як справедливих, а також як таких, які вчиняються в загальносуспільних інтересах та заради суспільного блага. Як зазначає В. Сердюк, розрив між легальністю та легітимністю може виникати внаслідок того, що “не всі закони, прийняті відповідно до встановленої процедури, можуть оцінюватись населенням як справедливі, а законно обрана влада у випадку невиконання своїх обіцянок, проведення невдалого економічного курсу, що призвів до різкого падіння рівня життя, може втратити довіру з боку суспільства... у цьому випадку спостерігається процес делегітимації влади” [3, 10]. Хоча, попри цю нетотожність легальності та легітимності зовсім протиставляти ці поняття було б некоректно, оскільки за умов демократичних державно-правових режимів саме легальність та процедура легалізації виступають тією необхідною умовою, яка дає підстави конституювати народну довіру до того чи іншого органу державної влади. Так само, навіть у випадку неадекватних дій тих чи інших органів державної влади, саме їх легальність часто служить тим стримуючим фактором, який не дає гранично впасти рівню їх легітимності. Також слід відмітити, що легітимність завжди передбачає наявність бодай мінімального рівня консенсусу між суспільством і державою [4, 19]. Причому основою цього консенсусу виступає консенсус щодо основних державно-правових цінностей [5, 350], який дає змогу визначати відповідність існуючих в процесі державного управління інститутів і процедур зазначеним цінностям. Тоді як легальність може існувати й поза нього, ви-

нятково ґрунтуючись на інтересах та потребах держави, яка приймає (встановлює) ті чи інші закони. Таким чином, зважаючи на свою специфіку, легальність фіксує виключно юридичний стан речей, тоді як легітимність має справу з фактичним станом речей: наявність/відсутність довіри до державної влади, а також інститутів, що легітимують або делегітимують державну владу.

По-друге, наголос на легітимації державної влади саме як на процесі, а не як на не-сумнівному факті віри у справедливість державної влади, передбачає існування певних кореляцій між способами дій цієї влади. Йдеться про процедури прийняття тих чи інших державно-політичних рішень, про їх зміст, про інспіровану державою систему політичних зв'язків, про сприяння чи не сприяння державою розвитку громадянського суспільства тощо, та рівнем її легітимності. Адже, якщо таких кореляцій немає, то тоді втрачає сенс будь-який науково-юридичний дискурс про легітимацію як про певний процес. Іншими словами, визнання дискретності цього зв'язку означає віру в незмінну та абсолютну легітимність, яка конституюється в один з окреслених М. Вебером способів, і після цього залишається константною за будь-яких умов та будь-яких обставин.

По-третє, поняття “раціоналізації” державного управління не означає заперечення наявності певних ірраціональних аспектів та сфер політики. До речі, про їх силу та вплив переконливо пише Дж. Ілстер [6, 181–188]. Натомість, говорячи про раціональну систему державного управління, мається на увазі лише такий “процес узгодження інтересів і установок держави з інтересами громадянського суспільства, різних соціальних верств, прошарків і груп, суспільних об'єднань і організацій” [7, 155], який відбувається в прозорому публічному режимі, на основі об'єктивних потреб розвитку соціуму, в його інтересах, і за умови забезпечення всім учасникам цього процесу права на збирання та отримання адекватної інформації про стан справ у системі державного управління, про цілі, що ставляться в процесі управлінської діяльності. У цьому сенсі, раціональна система держав-

ного управління поставатиме не просто як певна сукупність норм, але як така, у якій зазначені норми мають бути предметом раціонального обґрунтування, а отже — можуть ставати предметом суспільної дискусії. Очевидно, що подібна раціональна система державного управління може існувати лише у “сфері відкритості” (Ю. Габермас), коли “*voluntas ratio*, що встановлюється у відкритості конкуренції приватних аргументів, переводиться у консенсус, через який встановлюється практично необхідне у загальних інтересах” [8, 129].

Таким чином, досліджуючи процеси, які відбуваються на рівні системи державного управління, засвідчуємо, що в найзагальнішій формі вони охоплюють взаємодію двох основних суб'єктів, якими є державна влада (органи державної влади та державного управління), з одного боку, і суспільство (громадянське суспільство) — з другого. З цими ж самими суб'єктами маємо справу і в процесі легітимації державної влади, коли сама легітимність постає як своєрідна реакція суспільства на дії або бездіяльність держави. Тобто влада “виправдовується” не лише через те, що вона є владою і була сформована у легальний (законний) спосіб, але й через свої дії, через свою здатність адекватно, швидко та ефективно вирішувати найважливіші суспільні проблеми, реагувати на ті чи інші суспільні потреби, досягати консенсусу між різновекторними суспільними (груповими та індивідуальними) інтересами. Виходячи з цього розуміння легітимності як узагальнюючого результату взаємодії державної влади та громадянського суспільства, коли влада чи отримує підтримку в суспільстві й визнається виправданою і справедливою, чи втрачає її, маємо зазначити, що її рівень напряду залежатиме від успішності функціонування системи державного управління. Більше того, сама ця “успішність” має не лише свій емоційно-вольовий вираз (він, поза всяким сумнівом, є, і його значення ми жодною мірою не заперечуємо), а й своє суто раціональне наповнення, яке може бути експліковано в процесі аналізу ряду вимог та гарантій успішності політичного управління. Першою

та найважливішою серед них, на нашу думку, виступає вимога раціональності державного управління.

У її основі лежить ідея побудови системи взаємодії держави і громадянського суспільства, яка включає в себе необхідні інститути і процедури, які дають змогу громадянам та їх організаціям впливати на дії держави, а державі — реалізовувати ту чи іншу державну політику. По суті, у разі відсутності таких інститутів і процедур, як зазначає російський дослідник А. Бобилев, як правило втрачає сенс не лише поняття “громадянське суспільство”, а й поняття “демократичне управління”, оскільки суцільно автономна держава і повністю автономне суспільство ніколи не можуть сформувати політичну систему [9, 71–72]. На цей же момент звертає увагу О. Петришин [10, 7], коли наголошує, що “громадянське суспільство й держава в її інституціональному розумінні являють собою дві невід’ємні складові частини одного явища — сучасного соціуму, які в реальності не можуть існувати одне без одного”. Невипадково, що й сама система державної влади, якщо звернутись до класичних праць Д. Істона, описується як постійний процес взаємних впливів (*inputs/outputs*) між державою, як ядром цієї системи, суспільством та навколишнім середовищем [11, 51–62]. В умовах демократичних систем державної влади такі інститути взаємодії покликані забезпечити можливість участі для громадян у державному управлінні. При цьому максимальною вимогою виступає якомога більш широка раціональна політична участь суспільства в процесі державного управління, а мінімальною — формально-юридична інституціоналізація процедур, які б цю політичну участь забезпечували і гарантували. Для того щоб пояснити це положення, можна розглянути такий демократичний інститут, який традиційно досліджується в контексті проблематики політичної участі, як вибори. Нагадаємо, що за своїм доктринальним визначенням вибори постають як процес формування органів державної влади, в якому має право брати участь переважна кількість громадян [12, 9]. Тобто за своїм змістом та характером

впливу на державну владу вибори є одним з властивих демократії засобів впливу громадян і громадянського суспільства в цілому на державну владу [13, 6].

Як відомо, фактична реалізація права вибору відбувається завдяки процедурі голосування. Проте, доволі часто ми стаємо свідками такої ситуації, коли попри наявність виборчих законів, а також усіх технічних та організаційних елементів забезпечення виборчого процесу, громадяни, тим не менш, не йдуть голосувати і не беруть участі у виборах. Доволі часто в сучасній політології це окреслюється поняттям “виборчий абсентизм” (хоча, при цьому, причини неучасті можуть бути різними, у тому числі й мотиви політичного протесту). Таким чином, якщо ми розглядатимемо вибори з точки зору максимальних вимог політичної участі, то слід зазначити, що це забезпечене законом право громадянина обирати та бути обраним, а також реальні дії громадян щодо участі у виборчому процесі. Тобто, забезпечене державою право має бути у певний спосіб, передбачений законом, реалізовано. Зокрема, це відбувається через багатоступеневий та регламентований законом виборчий процес, який являє собою процес здійснення визначеними законом суб’єктами передбаченим виборчих процедур [14, 214]. Якщо ж ми, навпаки, розглядатимемо їх з погляду мінімальних вимог політичної участі, то зацентруємо увагу виключно на факті формальної наявності юридичних правил і процедур, які регламентують виборчий процес, не беручи до уваги реальний відсоток участі громадян у виборах.

Зазначена проблема співвідношення мінімальних і максимальних вимог політичної участі відіграє надзвичайно важливу роль у дослідженні процесів легітимації державної влади. Справді, влада сприйматиметься виправданою і справедливою, а отже й легітимною, якщо кожен громадянин знатиме, що йому особисто, так само як і іншим громадянам, було надано право (причому, це право не є відчужуваним) обрати цю владу, а також визначати, яка саме з представлених йому політичних програм є найпридатнішою для того,

щоб бути покладеною в основу державної політики. У цьому сенсі в політичній теорії навіть вживається таке поняття, як “ідеальна легітимність”. За допомогою нього моделюється така політична ситуація, коли всі без винятку активні громадяни висловили свою позицію щодо сформованих на основі виборів органів державної влади і місцевого самоврядування. Зрозуміло, що на практиці ця модель ніколи остаточно не реалізується і можна говорити лише про відносні числа участі громадян у виборах, тобто йдеться про відносно високу та відносно низьку участь виборців. Але з методологічного погляду вона є доволі корисною, оскільки з її допомогою можна встановити рівень довіри громадян до виборних органів влади, а також рівень (принаймні початковий) підтримки цих органів. Те ж саме стосується співвідношення мінімальних і максимальних вимог політичної участі, оскільки разом із наближенням до максимальних показників можна дізнатись і про підвищення рівня легітимності влади в цілому.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, в сучасних умовах демократичного розвитку фактор легітимності державної влади відіграє одну з основних ролей, оскільки саме він дає можливість зафіксувати як базові властивості самої державної влади (наприклад, — її відкритість, рівень її раціональності, характер суспільної підтримки тощо), так і встановити коло тих регулятивних та управлінських методів, які використовуються державою в процесі регулювання суспільних відносин. По-друге, легітимність як фактор сучасного державно-правового розвитку передбачає побудову специфічної системи взаємодії держави і громадянського суспільства, яка включає в себе необхідні інститути і процедури, які дають змогу громадянам та їх організаціям впливати на дії держави, а державі — реалізувати ту чи іншу державну політику. Тобто легітимна державна влада в сучасних умовах демократичного розвитку завжди постає лише як така система, яка не лише зазнає на собі вплив з боку громадян, а й безпосеред-

ньо конститується як результат їх свідомої участі та волевиявлення. По-третє, з погляду дослідження процесів розвитку системи державного управління, слід визнати, що легітимна державна влада в умовах демократії, це не тільки така влада, яка користується підтримкою з боку громадян і є раціонально побудованою, але й обов’язково-ефективна влада. Тобто система державної влади в процесі реалізації своїх управлінських функцій (у найрізноманітніших сферах суспільного життя та соціального розвитку) в умовах демократії має діяти максимально ефективно, для того щоб не тільки декларувати, а й реально забезпечувати права і свободи громадян, їх фундаментальні потреби та законні інтереси.

Отже, можемо стверджувати, що подальші процеси демократизації державної влади в Україні, запровадження конституційно-правової реформи тощо нерозривно пов’язані з перспективами створення надійних каналів та механізмів легітимації державної влади, причому всі ці механізми мають свою, чітко виражену правову природу, що істотно підносить роль юридичної науки в процесі розробки та обґрунтування нових моделей забезпечення легітимності державної влади в сучасній Україні.



Література

1. *Політологія* / Кер. авт. кол. М. І. Панова. — К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2005. — 520 с.
2. *Горбатенко В. П.* Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. — К.: Вид. центр “Академія”, 1999. — 240 с.
3. *Сердюк В.* Легітимність влади як один з її основних атрибутів // *Юрид. Україна.* — 2006. — № 11. — С.10–15.
4. *Легитимность и легитимация власти в России* / Под ред. С. А. Ланцова. — СПб.: Б.и., 1995. — 245 с.
5. *Денисюк Н. П.* Политология / Н. П. Денисюк, Т. Г. Соловей, Л. В. Старовойтова. — Минск: Тетра систем, 1997. — 384 с.
6. *Современная политическая теория* / Авт.-сост. Д. Хелд. — М.: NOTA BENE, 2001. — 480 с.
7. *Малиновський В. Я.* Державне управління. — К.: Атіка, 2003. — 576 с.

8. Габермас Ю. Структури перетворення у сфері відкритості. — Л.: Літопис, 2000. — 320 с.

9. Бобылев А. И. Общество, гражданское общество, личность, государство, право. Их взаимодействие на современном этапе // Право и политика. — 2001. — № 1. — С. 70–79.

10. Петришин О. В. Громадянське суспільство і держава: питання взаємовідносин // Вісн. Акад. правових наук України. — 2006. — № 4 (47). — С. 3–12.

11. Easton D. A. Framework of Political Analysis / D. A. Easton. — N. Y.: Englewood Cliffs, 1965. — 412 p.

12. Зарубежное избирательное право / Отв. ред. В. В. Маклаков — М.: Изд-во НОРМА, 2003. — 288 с.

13. Ладиченко В. Гуманістична парадигма організації державної влади // Юрид. Україна. — 2005. — № 9. — С. 4–10.

14. Фрицький О. Ф. Конституційне право України. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 536 с.

Подальші процеси демократизації державної влади в Україні, запровадження конституційно-правової реформи тощо нерозривно пов'язані з перспективами створення надійних каналів та механізмів легітимації державної влади.

Дальнейшие процессы демократизации государственной власти в Украине, введение конституционно-правовой реформы и т. д. неразрывно связаны с перспективами создания надежных каналов и механизмов легитимации государственной власти.

Further democratization of state power in Ukraine, the introduction of constitutional and legal reform, etc., are inextricably linked with the prospects of establishing reliable channels and mechanisms of legitimation of state power.

Надійшла 8 листопада 2012 р.