

Г.О. Колісник,  
аспірант кафедри філософії  
та методології державного управління НАДУ

## **КОНСОЛІДУЮЧА СИЛА СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ЛЕГІТИМНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Розглянуто категорію громадянське суспільство, процес його становлення та процес легітимації влади. Розкрито потенційну роль інститутів громадянського суспільства щодо посилення ефективності влади у реалізації національних інтересів України, визначено і обґрунтовано перелік ознак легітимності влади. На цій основі виявлено взаємозв'язок розвитку громадянського суспільства з процесом легітимації політичної влади в Україні.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, політична влада, ефективність, легітимність влади, національні інтереси.

Політична влада є необхідним механізмом регулювання життя суспільства, забезпечення його розвитку, процвітання та єдності, навколо якого формується цілісність політичної системи. Однак здійснення державної влади неможливе без згоди з боку суспільства її визнавати. Позитивна оцінка державної влади, її прийнятність для населення, визнання за нею права управляти й згода громадян їй підпорядковуватись означає її легітимність [10, с. 115]. Для українського суспільства, яке здійснює перехід до демократичного устрою, легітимність є особливо важливою, оскільки демократія може здійснюватись лише за підтримки громадян.

З легітимністю політичної влади тісно пов'язана її ефективність, яку можна визначити як ступінь здійснення владою тих функцій та очікувань, які покладає на неї більшість населення. Головним показником ефективності державної влади є ступінь забезпечення нею прав і свобод громадян. Зростання ефективності влади збільшує довіру до неї та підтримку її громадянами.

Легітимність не є сталою величиною; ступінь підтримки влади та її інститутів може змінюватись. Зниження підтримки органів державної влади чи

правлячого режиму в цілому, зумовлене неефективністю її діяльності або іншими факторами називається кризою легітимності. У сучасних умовах суспільно-політичного розвитку кризи легітимності спричинені нездатністю органів влади здійснювати свої функції, руйнуванням конституційного порядку, розривом між конституційними нормами та практикою їхнього втілення, відсутністю серйозних структурних змін, що ми можемо спостерігати і в нашій державі.

Тому можна сказати, що не підконтрольність діяльності влади є однією з основних проблем сучасного українського суспільства у його взаємодії із державою. Постійна зміна вищих посадових осіб не дозволяє відстежувати послідовності у виконанні обіцянок, призводить до розсіювання відповідальності, а також, невизначеними лишаються пріоритети державної політики, національні орієнтири та інтереси. Крім того, ці пріоритети влада не повинна визначати одноосібно, оскільки, будучи вибраною людьми, вона покликана представляти їх інтереси. Але владні структури часто настільки віддалені від народу, що не здатні адекватно відповідати його запитам, а також іноді відстоюють не інтереси держави, а власні партійні чи приватні інтереси або інтереси фінансово-промислових груп.

Як свідчать дані досліджень рівня довіри громадян України до органів влади та демократичних інституцій, що проводились Фондом “Демократичні ініціативи”, Інститутом соціології та інститутом НАН України, Центром Разумкова та Інститутом соціальної та політичної психології у 2006 – 2008 рр., рівень суспільної довіри до влади низький [5; 13]. Згідно з дослідженнями, проведеними у 2008 р., рівень довіри до Президента з червня 2006 р. до грудня 2008 р. знизився з 37 до 10 % [5]. Таким чином, у громадській думці поширюється стереотип про відчуженість влади від суспільства. А контроль, який повинні здійснювати посередники між владою і суспільством, наприклад ЗМІ, є недостатнім; громадськість не завжди володіє об’єктивною інформацією

для означення більшості проблем і не завжди є достатньо активною для здійснення адекватного впливу на владу.

За даними дослідницького проекту “Індекс громадянського суспільства”, ініційованого міжнародною організацією “CIVICUS”, видимою є діяльність громадянського суспільства (ГС) по вимаганню відкритості держави, проте їй бракує результативності [12].

У ст. 1 Конституції України задекларовано: “Україна є суверенна і незалежна демократична, соціальна, правова держава” [1]. Важливою умовою забезпечення демократії та соціально-політичної стабільності є належний розвиток громадянського суспільства. Багато авторів, а саме А. Колодій [9], В. Кремень, В. Ткаченко [8] та інші розглядають громадянське суспільство як ключового суб’єкта посткомуністичної трансформації. Без розвинутого громадянського суспільства неможливе існування демократичної, соціальної, правової держави. А демократична, соціальна, правова держава, у свою чергу, є основою для становлення незалежного і активного громадянського суспільства.

Незважаючи на різноманітність підходів до розгляду громадянського суспільства, більшість дослідників визначають його як неполітичну частину суспільної системи. На наш погляд, існує зв’язок між розвитком і функціонуванням інститутів громадянського суспільства та легітимністю державної влади. Тому гіпотезою нашого розгляду є припущення, що зростання ефективності діяльності громадянського суспільства сприяє підвищенню рівня легітимності влади.

Завданням даної публікації постає розглянути і дослідити категорію громадянське суспільство у його взаємозв’язку з державною владою та процес легітимації влади, а також розкрити потенційну роль інститутів громадянського суспільства щодо посилення ефективності влади у реалізації інтересів людини та суспільства.

Сучасна концепція громадянського суспільства ґрунтується на тому, що

воно є необхідною передумовою соціальної правової держави. Діалектика взаємовідносин суспільства і держави є складною і суперечливою, оскільки між ними відбувається своєрідний поділ організаційно-управлінської праці. Діяльність громадянського суспільства спрямована на реалізацію загальних для людської цивілізації потреб особистості та громади через доцільне у кожний потрібний момент обмеження кількості владних структур та поля їх діяльності.

Згідно концепції взаємодії держави і громадянського суспільства [3], інституції громадянського суспільства та різноманітні громадські ініціативи створюють умови для самореалізації особистостей, надають можливості для вираження спільних інтересів, цінностей, цілей. Органи публічної влади зобов'язуються сприяти та підтримувати розвиток організацій громадянського суспільства (ОГС) з метою реалізації прав та свобод людини і громадянина. Громадянське суспільство і соціальна, демократична, правова держава являють собою сукупність уніфікованих історією критеріїв, що дозволяють реально оцінити ступінь відповідності конкретної суспільно-політичної дійсності інтересам людини [9].

Підгрунття громадянського суспільства складають три кити: приватна власність, розвинені правові відносини, самостійні і впевнені в своїх силах люди. В Україні, як і у більшості посткомуністичних країн, суспільство в цілому і кожний громадянин зокрема поки що залежать від держави у всіх відношеннях, не маючи на неї дієвих засобів впливу, що зумовлено нерозвиненістю громадянського суспільства [6]. Становлення ж незалежного громадянського суспільства має на меті контроль з боку суспільства за виконанням державною владою її функцій і недопущення перевищення нею своїх повноважень.

Основою відмежування і незалежності громадянського суспільства від держави є конституційне проголошення прав і свобод особи. За своєю сутністю Конституція є системою обмежень державної влади шляхом проголошення і законодавчого забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

І громадянське суспільство, і держава функціонують для задоволення потреб та реалізації інтересів людини. Громадянське суспільство є простором, у якому співіснують різноманітні інтереси. Основне призначення об'єднань громадян полягає в агрегації і артикуляції інтересів. У них відбувається узгодження безлічі приватних вимог громадян і соціальних груп, оформлення цих спочатку розпливчастих поглядів і думок у конкретні вимоги, вироблення на їх основі загально визнаних цілей діяльності організацій. Ці вимоги доводять до владних структур побажання громадян, тим самим залучаючи останніх у політичний процес, роблячи їх суб'єктами політики.

Законом України “Про основи національної безпеки” [2] задекларовано розвиток громадянського суспільства як один з пріоритетних національних інтересів. Однак форсування розвитку громадянського суспільства, на нашу думку, не може посприяти адекватному його формуванню, оскільки цей процес є природним наслідком самоорганізації, усвідомлення спільнотою власних потреб і вирішення суперечностей, що виникли. Тобто рух у вирішенні даних проблем повинен іти від реальних, а не нав'язаних потреб. Це – нормативна модель становлення громадянського суспільства. Адже громадянське суспільство, як соціальна система, що здатна до саморозвитку, має зростати і виховуватись знизу, починаючи з кожної окремої людини. Головною задачею кожного свідомого громадянина є перш за все навчитися самостійно дбати про забезпечення гарантованих Конституцією прав та свобод і, що важливо, робити це з огляду на національні інтереси держави.

З точки зору розвитку нації, держави, формування і розвиток громадянського суспільства не є самоціллю, а, скоріше, інструментальною ціллю, оскільки є уже певною базою для самореалізації як кожного громадянина, так і держави загалом, або ж засобом удосконалення функціонування суспільного механізму, де кожна особистість є самоціллю. В цьому контексті, національні інтереси теж не є самоціллю, а слугують загальними орієнтирами

діяльності влади і розвитку держави. При формулюванні управлінською елітою базових інтересів держави, які можуть розглядатись як рівень домагань держави, а також цілей і шляхів їх досягнень, потрібно враховувати бачення інтересів держави, яке випливає з функціонування громадянського суспільства.

Держава та учасники громадянського суспільства доповнюють один одного в реалізації громадянської взаємодії і взаємовпливу, характер і спрямованість яких значною мірою залежить від рівня розвиненості громадянського суспільства і його інститутів [8]. Однак це співіснування неможливе без суперечностей, які є закономірним, продуктивним і природнім явищем, оскільки виявляють недоліки, що усвідомлюються, корегуються і переводять спільноту на новий, вищий рівень функціонування. Незалежне громадянське суспільство є “дзеркалом” діяльності влади у захисті інтересів громадян і держави загалом, реально відображає настрої громадян країни і є показником суспільного розвитку і демократизації на міжнародній арені. Для ефективної діяльності влади потрібні постійні зворотні зв'язки. Це дає можливість їй рефлексувати власну діяльність, коригувати у кожен потрібний момент і сприяє узгодженню вимог суспільства з діяльністю владних структур, що, в свою чергу, призведе до підвищення ефективності і легітимності влади.

Демократична держава зацікавлена у розвитку громадянського суспільства, з іншого боку, громадянське суспільство контролює діяльність влади і в деяких випадках змушене здійснювати тиск на владу. Однак, найкращих результатів досягають тоді, коли обидві сторони співпрацюють з метою визначення напрямків руху та реалізації суспільних інтересів.

З точки зору інтересів громадянського суспільства, політика державотворення покликана передбачати введення у дію механізму реалізації потенціалу громадських організацій щодо посилення ефективності влади у сфері демократизації та соціалізації держави, захисту прав і свобод громадян шляхом незалежної експертизи державних рішень, участі у законотворчості, моніторингу

виконання органами виконавчої влади державних рішень та дотримання міжнародних угод тощо, а також впровадження у політичну свідомість та громадську думку прагматичного розуміння характеру та функцій громадянського суспільства, корисного з точки зору реалізації як повсякденних потреб та інтересів громадян, так і довгострокових національних інтересів.

Політична влада спирається на такі засоби як *примус*, *легітимність* та *угода*. *Легітимність* – це визнання влади народом, навіть якщо воно й не супроводжується особливим схваленням дій конкретного уряду. Йдеться про визнання політичного *режиму загалом*, а не окремих владних структур чи окремих політиків; про *міру його легітимності* на певному часовому відрізку, а не про щось абсолютне і раз назавжди дане. Критичне ставлення громадян до влади є нормою демократичних суспільств [7].

Легітимність може бути частковою і навіть неузгодженою, оскільки в суспільстві існують різні прошарки населення з різними поглядами та інтересами. Протягом усього розвитку суспільства люди по різному розуміли саме значення легітимності та поняття про ідеальну державу. Однак легітимність завжди мала вирішальне значення для держави, бо від цього завжди залежало майбутнє існуючого режиму.

Виходячи з самого поняття легітимності і сучасного її розуміння можна виділити її ознаки.

Термін “легітимний” означає “законний”. Для характеристики політичної влади використовують також термін “легальний”. Легальна влада – це влада, що встановлена законом і діє відповідно до нього. Легальність є формально-юридичною ознакою, легітимність - соціокультурною характеристикою влади. Легітимність може оцінюватись шляхом соціологічних опитувань, але не піддається повній формалізації. Отже, першою ознакою легітимності є *законність*.

Однак це – не обов’язкова ознака. Парадигма легітимності, сформована М.

Вебером [4], передбачає, що влада ґрунтується здебільшого на довірі громадян до неї. Ця довіра або ступінь визнання суспільством може бути як раціональною, так і нераціональною. С. Телешун зазначає, що в кризових умовах боротьби за владу, зміна політичної культури та політичної практики формування “неписаних правил гри” вимагає від влади, основних політичних гравців та громадян добровільного та неухильного дотримання “суспільного договору” [11]. Отже, другою ознакою легітимності є **довіра**.

Згідно з ліберально-демократичною позицією, легітимною потрібно визнавати тільки ту владу, яка *встановлена в результаті демократичних процедур*. Влада, встановлена насильницьким шляхом, не визнається легітимною.

Натомість, згідно з позицією політичного реалізму, легітимність влади полягає не стільки в законності і демократизмі її встановлення, скільки в її здатності оволодіти складною ситуацією в країні, підтримувати в суспільстві стабільність. В історії відомі випадки, коли встановлена незаконним шляхом влада, наприклад, в результаті революції чи воєнного перевороту, ставала легітимною. Внаслідок її ефективності, з часом, вона визнавалась громадянами і світовим співтовариством правомірною, тобто легітимною.

Отже, можна назвати такі ознаки або показники легітимності:

1. Законність.
2. Довіра громадян та визнання міжнародною спільнотою.
3. Встановлення демократичним шляхом.
4. Раціональність та ефективність її діяльності.

Легітимність ґрунтується, як правило, на поєднанні кількох ознак. У сучасних умовах найбільше значення має раціональний фактор, тобто, визнання влади в рамках конституції і законів, завдяки її здатності виконувати свої функції, можливості широкої участі громадян у діяльності політичних інститутів і їхню віру у можливість впливати на владу. Раціональність діяльності влади



передбачає насамперед реалізацію суспільно значущих інтересів. У результаті діалогу громадськості із владою, відбувається змістовне наповнення управлінських інститутів і процедур суспільними інтересами і, як результат - легітимація самої влади [11].

Довіра як ключове поняття, відображає ступінь розвитку конкретних важелів суспільства по конкретних проблемах. Крім того, ефективність влади визначає також її здатність визначати та реалізовувати національні інтереси. При цьому, довіра – ключовий суб'єктивний фактор, раціональність діяльності – ключовий об'єктивний фактор ефективності діяльності влади.

В Україні ж влада не має капіталу легітимності, на що вказують результати моніторингового дослідження Інституту соціології НАН України 1996 – 2008 рр. [5]. Неоднорідність політичних уподобань не сприяє інтеграції держави та легітимації влади. Отже, українська спільнота могла б консолідуватись навколо спільних цілей та інтересів, зрозумілих і прийнятних для кожного, закріплених у Конституції та інших нормативно-правових документах, обов'язкових для дотримання і виконання системою державного управління, незалежно від ідеологічного і політичного спрямування. На нашу думку, суспільство повинне уміти працювати з будь-якою владою, незалежно від підтримки з боку його складових частин.

Існує діалектична взаємодія між владою та громадянським суспільством. Адже спільними для громадянського суспільства та державної влади є реалізація суспільних інтересів. Контролюючи діяльність влади, громадянське суспільство сприяє корегуванню її діяльності у кожен потрібний момент та спрямованості на суспільні та національні інтереси, що є умовою збільшення довіри до неї суспільства та забезпечення її легітимності. Легітимність у даному випадку виступає як засіб реалізації національних інтересів, оскільки демократична влада не може діяти ефективно без достатнього рівня визнання та підтримки, цілком ж являється підвищення дієздатності, ефективності і продуктивності державної

влади. Виходом з такої ситуації може бути лише ефективна реалізація стратегічних ліній українського державотворення, визначених у чинній Конституції та інших базових нормативних документах. Йдеться, зокрема, про наповнення реальним політичним змістом конституційного положення про те, що “Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава” [1]. Від того, в якій мірі в подальшому відбуватиметься реальне втілення означених ідеалів, залежить легітимація державної політики України.

В Україні влада ще не набула капіталу легітимності. Для цього потрібен час і реальні показники, дії. Легітимність сьогодні ґрунтується на раціональній основі. Основними ознаками легітимності влади ми назвали законність, довіру громадян та визнання міжнародною спільнотою, становлення демократичним шляхом, раціональність її діяльності.

Розвиток в рамках сучасної парадигми демократичності можливий лише на основі збалансування приватних і публічних суспільних інтересів. Тому держава повинна враховувати інтереси громадянського суспільства при формуванні політики. Конфронтація інтересів держави і громадянського суспільства є показником неефективності державного управління і самого механізму держави. В умовах неоднорідності уявлень населення про бажану владу, національні інтереси могли б послужити інтегруючим чинником для української спільноти. Перспективами подальших розвідок є дослідження національних інтересів як основи формування державної політики.

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України. Закон України “Про внесення змін до Конституції України”. За станом на 10 березня 2005 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. Вид-во, 2005. – 68 с. – (Бібліотека офіційних видань).

2. Закон України “Про основи національної безпеки України” [Електронний ресурс] : За станом на 19 червня 2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 39. – С. 351.

3. Концепція взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства від 21 листопада 2007 р. / Кабінет Міністрів України. Київ – 2007 р. – № 1035-р. – Режим доступу : <http://www.ngo.dn.ua/doc/concept2.doc>

4. Вебер Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Макс Вебер ; [пер.

Олександр Погорілий]. – К. : Основи, 1998. – 534 с.

5. Дослідження рівня довіри громадян України до демократичних інституцій, органів влади [Електронний ресурс] : (Динаміка довіри до провідних органів влади протягом років незалежності України досліджена за даними моніторингового дослідження Інституту соціології НАН України) / Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку. – Режим доступу до журн. : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor22/01.htm> — Назва з екрану.

6. *Дармограй Н. М.* Культура влади – легітимність влади / Н. М. Дармограй // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 1. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej1/index.html>.

7. *Колодій А. Ф.* Етнонаціональні ідентичності і легітимність влади в Україні / А. Ф. Колодій // Вісн. Львів. ун-ту “Філософські науки”. – Л., 2002. – № 4. – С. 114–124. – Режим доступу : <http://www.franko.lviv.ua/faculty/Phil/Visnyk/Visnyk4/Politologija/Kolodij.htm>

8. *Кремень В. Г.* Україна: шлях до себе. Проблеми суспільної трансформації : навч. посіб. / В. Г. Кремень, В. М. Ткаченко. – К., 1998. – 446с.

9. Основи демократії : навч. посіб. / [М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.] ; за заг. редакцією А. Колодій ; [М-во освіти і науки України, АПН України, Укр.-канад. проект “Розбудова демократії”, Ін-т вищої освіти]. – К. : Вид-во “Ай Бі”, 2004. – 668 с.

10. *Тадевосян Э. В.* Словарь-справочник по социологии и политологии / Э. В. Тадевосян. – М. : Знание, 1996. – 272 с.

11. *Телешун С.* Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С. Телешун [Електронний ресурс] // Корреспондент.net. – 2009. – Режим доступу : <http://blogs.korrespondent.net/users/blog/sateleshun/a8167>

12. Українське громадянське суспільство – двигун чи запасне колесо суспільних перетворень? (висновки проекту СІВІКУС Індекс громадянського суспільства в Україні, 2003-2005 рр.) – Режим доступу : <http://www.philanthropy.org.ua/filestorage/File/CSIreview.htm>

13. Чи підтримуєте Ви діяльність Уряду України? : за даними соціологічних опитувань 2000 – 2009 рр. / Центр Разумкова. – Режим доступу : <http://www.uceps.org.ua/ukr/socpolls.php>

### ***Kolisnyk A. A. The consolidative power of the sivil society establishing and one’s influence on legitimacy and effectiveness of public administration.***

The category of civil society, and processes of its formation and of authorities’ legitimization are considered in the paper. The potential role of civil society institutes concerning the reinforcement of authorities’ productivity on the realization of Ukraine National Interests is discussed. The list of characteristics of the authority power legitimization are also determined. It was the base to discover the interconnection between civil society development and political authorities legitimization process in Ukraine.

**Key words:** civil society, political power, authorities’ legitimacy, effectiveness, national interests.

### ***Колиснык Г. О. Консолидирующая сила становления гражданского общества и его влияние на легитимность и эффективность государственного управления.***

В статье рассматривается категория гражданское общество, процесс его становления и процесс легитимации власти. Раскрыто потенциальную роль институтов гражданского общества в усилении эффективности власти с точки зрения реализации интересов человека и общества, определен и обоснован перечень признаков легитимности власти. На этой основе обнаружена взаимосвязь развития гражданского общества с процессом легитимации политической власти в Украине.

**Ключевые слова:** гражданское общество, политическая власть, легитимность власти, национальные интересы.

