

17. ГПУ возбудила дело за сепаратизм в Крыму – Аронец // Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/politics/pnews/gpu-vozbudila-delo-za-separatizm-v-krymu-aronec-499019.html/> 26.02.2014.
18. Драма Севастополя. Новый мэр Чалый: один против националистов // Режим доступу: <http://www.mk.ru/politics/world/article/2014/02/25/989670-drama-sevastopolya-noviyi-mer-chalyiy-odin-protiv-natsionalistov.html/> 25.02.2014.
19. "Кримський фронт" і "казакі" блокують Верховну Раду Криму з вимогою незалежності АРК // Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/103202/> 25.02.2014.
20. Мінюст: Рішення про проведення референдумів в Криму та в Донбасі незаконні // Режим доступу: http://espreso.tv/news/2014/03/02/minyust_rishennya_pro_provedennya_referendumiv_v_krymu_ta_v_donbasi_nezakonni/ 28.02.2014
21. Референдум 16 березня 2014 р. в Криму: технічні та юридичні аспекти його проведення // Режим доступу: <http://spektor.ua/uk/article/referendum-16-marta-2014-goda-v-krmu-tehnitcheskie-i-yuriditcheskie-aspekt-ego-provedeniya/> 16.03.2014
22. Итоги 17 марта: Официальные результаты референдума в Крыму // Режим доступу: <http://korrespondent.net/ukraine/events/3320876-ytohy-17-marta-ofytsyalnye-rezultaty-referenduma-v-krymu-y-obysk-v-ofyse-akhmetova> 18.03.2014.
23. Донбасс, который мы потеряли // Режим доступу: http://lb.ua/news/2014/06/05/268917_donbass_poteryali.html/ 5.06.2014.
24. В Донецке обнародованы результаты "референдума" // Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/ukraine_in_russian/2014/05/140511_ru_s_donbass_referendum.shtml/ 11.05. 2014.
25. Выборы президента 2014 http: // Режим доступу: www.segodnya.ua/hot/presidential-electio.html 6.06. 2014.
26. Мирный план Порошенко: первый визит на Восток и приказ о прекращении огня // Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/politics/pnews/politolog-esli-rf-otdast-prikaz-95-terroristov-uydut-530486.html> 21.06.2014.
27. "Мирный план" П.Порошенко имеет больше политических преимуществ, чем военных – эксперт // Режим доступу: <http://pressorg24.com/news?id=54838> 23.06.2014.

Надійшла до редакції 16.06.2014 р.

ББК С562.21

ЛЕГІТИМНІСТЬ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЧИННИК БЮРОКРАТІЇ

В.Ф. Кокорський, О. І. Кокорська

АНОТАЦІЯ

У статті досліджується взаємозв'язок між ефективністю бюрократії та легітимністю влади, компонентом якої вона є. Задля цього використовуються дані соціологічного моніторингу Інституту соціології НАН України «Українське суспільство 1992-2013 рр.» та індикатори ефективності вітчизняних державних владних інституцій (WGI: Worldwide Governance Indicators), показники яких співставлені з аналогами в Польщі.

Ключові слова: бюрократія, ефективність, легітимність.

Для суспільства, яке здійснює перехід до демократії, проблема легітимності є однією з актуальних, тому що високий рівень останньої дозволяє реформаторам здійснювати широкомасштабні та радикальні перетворення. Серед політиків, економістів та політологів широко представлені прихильники ідеї важливості економічного розвитку для становлення та зміцнення демократичного режиму. Вони наголошують, що саме «економічне зростання сприяє виживанню демократії. Адже чим швидше зростає економіка, тим більшою є ймовірність виживання демократії» [1].

Має своїх послідовників і теза про культурні зміни як складову успіху демократичного транзиту. Останнім часом збільшується увага до впливу на нього інститутів, зокрема політичних. Однак, як підкреслює С. М. Ліпсет, особливе значення для останніх і вирішальну роль для демократії має саме легітимність. Вчений наголошує, що її відсутність здатна звести нанівець вплив економічних, культурних та інституційних чинників [2].

Зasadничими для демократичних режимів з початку ХХ століття стали дві перехресні форми легітимності – процедурна і субстанціональна. Перша походить від суспільного визнання певної влади, друга відтворюється через її відповідність певній нормі чи цінностям [3]. Їх поєднання простежується у книзі Д. Бітема "Легітимація влади", де наведені необхідні для неї критерії: 1) відповідність встановленим у суспільстві правилам; 2) останні мають ґрунтуватися на переконаннях, які поділяють правлячі та підлеглі; 3) є свідчення згоди (що знаходить вияв в діях) з боку підлеглих щодо проявів конкретних владних стосунків. Таким чином, на думку дослідника, легітимність має три рівні: перший – правила, другий – їх відповідність переконанням і третій – відтворення в практичній діяльності [4]. Пов'язане з реалізацією правил узгодження індивідуального та соціального в розумінні справедливості і законності сприяє моральному виправданню політичної влади і формуванню на індивідуальному рівні відповідальності щодо її дій.

При цьому варто зважати на той факт, що за висновками західних вчених Б. Джилі, Б. Ротстейна, Я. Теорела та інших ефективність владних інституцій має більший вплив на легітимно – позитивну оцінку функціонування демократії, аніж їх ідеологічна відповідність політичним уподобанням громадян чи тип виборчої системи. А отже неупереджена та ефективна бюрократія більш значуща порівняно з представницькими структурами держави [5].

Провідні дослідники процесів легітимації політичної влади в Україні, зокрема О. Висоцький, А. Єрмоленко, А. Колодій, С. Makeєв, О. Резнік, С. Рябов, В. Фадєєв та інші, розробляють і теоретичне підґрунтя, і практичні аспекти відтворення цього феномену у різних його проявах, зокрема в його зв'язку з ефективністю владарювання. Однак впливи на останню та їх відтворення в контексті легітимності з боку бюрократії допоки самостійно не вивчалися, хоча вона виступає інструментально-функціональним владним механізмом і засобом реалізації рішень, а отже відіграє важливу роль у легітимаційному процесі.

Метою запропонованої розвідки є спроба проаналізувати взаємозв'язок між ефективністю бюрократії та легітимністю влади як її компоненту. Задля цього використовуються дані соціологічного моніторингу Інституту соціології НАН України «Українське суспільство 1992-2012 рр.» та індикатори ефективності вітчизняних державно – владних інституцій (WGI: Worldwide Governance Indicators), показники яких співставлені з аналогами в Польщі.

Точкою відліку в часі для нас є події Помаранчевої революції та обрання Президентом В. А. Ющенка, що стали певним поштовхом для вможливлення легітимації вітчизняної влади, яка за роки незалежності постійно відтворювала кризу легітимності. Разом з формуванням нового уряду вони різко трансформували настрої в

суспільстві, коли вперше відповідні інститути отримали більш ніж 50% рівень довіри населення. Загалом, як зазначав Є. Головаха, з жовтня 2002 року по березень 2005 року значення «Індексу соціальних очікувань» (ІСО) для дорослого населення країни змінилося принципово: переважно песимістичну оцінку довготривалої перспективи країни заступила загалом оптимістична. Причому переважання оптимізму спостерігалося у більшості громадян, окрім мешканців східного регіону, а також росіян і російськомовних, більшість яких проживає у східному та південному регіонах України [6].

У потрактуванні легітимності ми дотримуємося логіки М. Вебера, який запропонував цей термін задля того, щоб відрізнити владу легальну, яка відповідає законам, юридичним нормам права, тобто є законною, від тієї, котра дійсно значуща для людей як легітимна, що і знаходить вияв у їхній поведінці стосовно неї. Схвалення ними існуючого порядку постає як наслідок його узгодженості з пануючим у суспільстві баченням правомірного й справедливого політичного ладу.

Згаданий класик досліджував і феномен бюрократії, розглядаючи її як елемент правлячого класу та пропонуючи наступний перелік ознак: 1) ієрархічний характер, за якого більш високі прошарки у драбині ієрархії контролюють і керують нижчими; 2) встановлені правила, що визначають поведінку посадових осіб на всіх рівнях організації; 3) посадовці зайняті повний робочий день і отримують посадовий оклад, намагаючись збільшити його шляхом кар'єрного зростання; 4) існує розподіл між їх обов'язками всередині організації та життям поза нею; 5) ніхто з членів організації не володіє ресурсами, якими розпоряджається. М. Вебер вказує, що чиновник як носій влади ніколи не здійснює її від власної особи, а завжди від імені знеособленої «установи» [7]. Квінтесенцією згаданих ознак в умовах демократії, стверджував Людвіг фон Мізес, є здійснення бюрократичного управління відповідно до закону [8].

Аналізуючи бюрократію ми слідом за Ольгою Криштановською [9] пропонуємо розглядати її як одну з двох виділених за типом їх інкорпорації взаємозалежних груп так званих офіціалів, тобто індивідів, що займають посади у державних владних інститутах. Другу, на відміну від призначених бюрократів, складають ті, хто приходить у владу через вибори. Йдеться про електократів, тобто політиків, які після обрання вже у якості державних посадовців стають на чолі ієрархічної організації як чиновники, відповідаючи щонайменше чотирьом з п'яти веберівських ознак: вони вбудовуються в ієрархічну державну організацію, працюють за встановленими правилами, отримують посадовий оклад і не володіють ресурсами, якими розпоряджаються.

Звичайно, між згаданими частинами політичного класу – бюрократією та електократією – є істотні відмінності, зокрема в аспекті легітимізації статусу, тобто узаконення влади і визнання законності права на повноваження. Стосовно призначеного чиновника останнє здійснює його керівник, тоді як легітимність електократів визначається виборцями. Однак в оцінці суспільством влади загалом і окремих її інститутів вказана різниця нівелюється. Для нього, на що вказує Д. Бітем [10], бюрократія позначає управління державним сектором на відміну від управління у приватних організаціях, коли в першому випадку воно набуває якісно іншого характеру, включно з обов'язковістю рішень, особливим ставленням до закону, турботою про суспільні, а не приватні інтереси, підзвітністю діяльності контролю з боку громадськості тощо.

А отже задля визначення рівня її легітимізації ми використовуємо показники довіри до уряду, місцевих органів влади, судів і прокуратури. Тим більше, що ці ж інститути згадуються Національним агентством України з питань державної служби, яке нещодавно повідомило про кількість чиновників станом на початок 2013 року. Попри деклароване останні 15 років бажання скоротити її, вона склала 372856 осіб, з

них 274739 – державні службовці, а 98117 – посадові особи місцевого самоврядування. У 1999 р., коли було прийнято перший указ президента України №1573/99 "Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади", країну обслуговували 193 тис. бюрократів, 2004-го їх було 251 тис., 2005 року нараховувалося відповідно 339049 (247124 та 91925). Тобто за останні вісім років чиновницька армія зросла більш ніж на 30 тис. Впродовж 2010-2012 років зростання спостерігалось, зокрема, в центральних органах виконавчої влади (з 9420 до 10021), органах державної влади Криму (з 409 до 451), а також судової влади і прокуратури (з 27450 до 32096) [11].

Зі свого боку, суспільство відреагувало на таку тенденцію у визначенні найбільш впливових соціальних груп, котрі відіграють значну роль у його житті. Порівняно з 2010 роком воно помічає зростання ролі службовців держапарату, показники яких, щоправда, допоки не досягли рівня 1994, 1998 і 2000 років як більш «успішних» для них. Висхідний тренд демонструє також мафія, тоді як підприємці та лідери політичних партій, навпаки, зменшують свою вагу (див. таблицю №1).

Таблиця №1 [12].

Найбільш значущі на думку суспільства групи в Україні.

Групи	1994	1998	2000	2005	2006	2008	2010	2012
Підприємці, бізнесмени	24,2	25,4	32,4	31,9	33,4	33,4	32,1	31,4
Службовці держапарату (чиновники)	29,1	29,3	33,3	25,7	25,7	29,4	24,5	28,4
Лідери політичних партій	-	-	-	28,3	35,8	36,9	36,5	32,4
Мафія, злочинний світ	33,9	42,7	42,7	30,7	33,9	32,9	32,3	38,6

Однак ця тенденція жодним чином не поєднується зі збільшенням довіри до чиновництва. Наведені в таблиці №2 показники сигналізують, що впродовж 2005 – 2013 років відбувалося зниження її рівня стосовно уряду, місцевих органів влади, прокуратури, судів з суттєвим зростанням недовіри і посиленням кризи легітимності в останні два роки – період домінування у владі Партії регіонів [13]. Тобто пов'язані з владним оновленням внаслідок Помаранчевої революції очікування з боку як безпосередніх учасників, так і значної частини суспільства стосовно набуття нею якостей справедливої, чесною, відповідальною не виправдалися. Однією з причин стало те, що чиновництво швидко поглинуло в себе багатьох її лідерів, фактично зробивши їх своїми заручниками.

Таблиця № 2 [14].

Індекс довіри до чиновників (шкала 1-5).

Довіра	1994	1998	2000	2005	2006	2008	2010	2012	2013
Уряду	2,3	2,1	2,4	3,1	2,5	2,4	2,6	2,1	1,9
Місцевим органам влади	-	-	-	2,7	2,5	2,5	2,5	2,4	2,2
Прокуратурі	-	-	-	2,4	2,4	2,4	2,3	2,1	2,0
Судам	-	-	-	2,4	2,4	2,4	2,3	2,1	1,9

Цьому факту не варто дивуватися. Адже, як доречно зауважує завідувач відділу новітньої історії та політики Інституту історії України НАНУ Георгій Касьянов, держава Україна виникла в результаті розпаду наднаціонального Радянського Союзу, де державні інститути окрім партійної ідеократії та технократії обслуговували бюрократію. Їх трансформація у інститути національної держави мала б означати, що в

ідеалі вони слугують інтересам громадян як джерела власної легітимності. Однак насправді ситуація залишилася практично незмінною і державність насамперед продовжує відтворюватися задля задоволення та захисту інтересів чиновництва, з яким зрослися фінансово – промислова і аграрна олігархії. Зазначені групи для власної легітимації з різним ступенем інтенсивності використовували і використовують хіба що її зовнішні атрибути (символіку, мову, ідеологеми) [15].

Як наслідок, значна кількість інституційних форм, прямим призначенням яких є відтворення і захист інтересів різних прошарків суспільства, не виконувала вказаних функцій, орієнтуючись швидше на позицію бюрократичної владної еліти, що тримала їх під контролем. Показово, що у більшості тих, хто отримав мандат на здійснення влади, було практично відсутнім прагнення викликати і підтримати легітимацію знизу у вигляді поваги до неї й її визнання. Тим самим влада не набувала авторитету з боку виборців і не формувала у них переконаності в особливій значущості та правильності своїх дій.

А отже кредит довіри від суспільства, наданий 2005 року, в подальшому не був виправданий як творенням нових правил гри, що відповідають демократичним очікуванням суспільства, так і ефективною діяльністю, послідовною реалізацією програм, спрямованих на підвищення добробуту населення, справедливий розподіл прибутків, боротьбу з корупцією, хабарництвом тощо. Моніторингове опитування Інституту соціології НАН України в квітні 2006 року знову засвідчило зниження рівня довіри до президента, ефективність діяльності якого за десятибальною шкалою була оцінена респондентами лише на 3.8 (для порівняння, в 2005 році - на 5.6). У ставленні ж до виконавчої влади недовіра знову, як і до помаранчевої революції, перевищила довіру [16], тобто означена тенденція низької легітимності влади не була подолана і в подальші роки набула усталеного характеру.

Її можна вважати закономірною, оскільки за оцінками науковців соціум насамперед пов'язує легітимацію владного режиму з більш важливою для нього якістю урядування, а не його атрибутикою. Задля визначення такої якості Інститутом Світового банку було розроблено перелік показників, які отримали назву Світові індикатори врядування (CIB) (Worldwide Governance Indicators). Вони визначаються щорічно починаючи з 2002 р.і ґрунтуються на експертних оцінках підприємців та приватних осіб, а також оцінках комерційного ризику рейтинговими агентствами, неурядовими організаціями, даних соціологічних досліджень та рейтингах міжнародних агенцій та організацій. Попри їх певну критику в сенсі визначення ролі бюрократії, ці індикатори залишаються одними з небагатьох, що дозволяють охарактеризувати активність останньої в контексті легітимності урядування [17]. Вони вможливають отримання інформації стосовно нього за наступними показниками:

1. Право голосу та підзвітність (voice and accountability): якою мірою громадяни країни залучені до участі у виборах до владних інституцій, а також якими є свобода вираження поглядів, свобода асоціацій і свобода ЗМІ.

2. Політична стабільність і відсутність насильства (political stability and absence of violence): сприйняття ймовірності того, що діяльність уряду буде дестабілізовано або припинено неконституційними методами або зі застосуванням насильства (включно з політичним) і тероризму.

3. Ефективність державних владних інституцій (government effectiveness): якість публічних послуг, якість державної служби та ступінь її незалежності від політичного тиску, якість вироблення і впровадження політики, а також ступінь довіри до зобов'язань влади щодо такої політики.

4.Якість регуляторної діяльності (regulatory quality): здатність уряду розробляти та впроваджувати прозору політику і правила, що дозволяють розвивати приватний сектор і сприяють йому.

5.Верховенство права (rule of law): оцінка ступеня довіри до різних суб'єктів і дотримання ними суспільних норм, зокрема, якість виконання договірних зобов'язань, функціонування поліції та судів, а також рівень злочинності й насильства.

6.Боротьба з корупцією (control of corruption): застосування державних повноважень для забезпечення приватних інтересів, включно з корупцією як у великих, так і в незначних розмірах, а також "захоплення" держави корумпованими угрупованнями зсередини. Чим вищим є показник, тим краще здійснюються заходи боротьби з корупцією.

Нами використовуються ті з наведених показників, які, на нашу думку, дозволяють зробити це найбільшою мірою: ефективність державних владних інституцій, якість регуляторної діяльності, верховенство права, боротьба з корупцією. Дані для України наведені в таблиці №3. Вони засвідчують вкрай низьку ефективність вітчизняного державного урядування, яка упродовж зазначеного часу загалом демонструє регресивну тенденцію і суттєво поступається результатам постсоціалістичних країн Центральної та Південно – Східної Європи та Балтії.

Таблиця №3 [18].

Якість урядування – Україна (шкала від -2,5 до +2,5).

індикатори	2005	2006	2008	2010	2011
ефективність державних владних інституцій	-0,58	-0,57	-0,72	-0,78	-0,83
якість регуляторної діяльності	-0,50	-0,50	-0,51	-0,53	-0,56
верховенство права	-0,79	-0,87	-0,74	-0,84	-0,86
боротьба з корупцією	-0,69	-0,68	-0,79	-0,99	-0,99

Задля наочності достатньо порівнянати їх з аналогами по Польщі, наведеними в таблиці №4. З кінця 1980-х – початку 1990-х рр. ця країна, як і дещо пізніше Україна, розпочали перетворення попередньої системи з приблизно однакових показників. Сьогодні ситуація в них відрізняється чи не у всіх сферах життєдіяльності соціумів, що стало можливим, насамперед, завдяки значно кращій ефективності та якості урядування. Якщо в нашій країні усі його параметри знаходяться у мінусі, то в Польщі – у плюсі. Різниця між ними достатньо вагома і на 2011 рік стосовно ефективності державних владних інституцій вона склала 1,51 бал, якості регуляторної діяльності – 1,52 бала, верховенства права – 1,59 бала та боротьби з корупцією – 1,5 бала. При цьому у перерахунку на душу населення кількість чиновників в Україні втричі вища, ніж у Польщі.

Таблиця №4 [19].

Якість урядування – Польща (шкала від -2,5 до +2,5).

індикатори	2005	2006	2008	2010	2011
ефективність державних владних інституцій	+0,48	+0,43	+0,48	+0,70	+0,68
якість регуляторної діяльності	+0,81	+0,70	+0,82	+0,99	+0,96
верховенство права	+0,42	+0,37	+0,52	+0,69	+0,73
боротьба з корупцією	+0,23	+0,18	+0,35	+0,46	+0,51

В зв'язку з цим не варто надто дивуватися таким же відмінностям у результатах обох держав, зафіксованим у світових рейтингах 2012 – 2013 рр., деякі з яких представлені в таблиці №5:

Таблиця №5.

Світові рейтинги 2012 – 2013 рр.

Рейтинги	Результати України (місце)	Результати Польщі (місце)
Рейтинг процвітаючих країн	71	32
Рейтинг свободи	79	37
Рейтинг розміру ВВП	53	24
Рейтинг ведення бізнесу	137	55
Рейтинг конкурентоспроможності	84	42
Рейтинг економічних свобод	161	57
Рейтинг корупції	144	41
Рейтинг добробуту	71	32
Рейтинг країн, у яких краще народитися	78	33

Таким чином, якщо в Україні рівень довіри до уряду та його політики з боку населення і бізнесу падав, то в Польщі навіть в кризовий період він зростав завдяки спокійній та продуманій економічній політиці і зрозумілості та передбачуваності дій. А отже, наприклад, на відміну від нашої держави, де швидка девальвація гривні підняла б паніку серед громадян, що не довіряють владі, послаблення злого за задля підтримки експортерів залишило поляків спокійними [20]. І це не дивно, оскільки на вітчизняних теренах бачення необхідних стосовно чиновництва змін орієнтувалося на скорочення людей, а не функцій, які залишалися і перерозподілялися, швидко обростаючи рудиментарними законами та підзаконними актами. Тому, накачавши м'язи, вітчизняна бюрократія почала вважати себе правлячим класом, обклала пересічних громадян і бізнес-середовище нечуваною кількістю заборон й обмежень.

Суспільство ж у 2013 році відповіло найнижчими за останні двадцять років показниками довіри до чиновництва, яка стосовно уряду склала 8,1% за недовіри у 72%, місцевих органів влади – відповідно 13,8 і 59,9%, суду – 7 та 73,6%, прокуратури – 7,1 і 70,1% [21]. Зрозуміло, що на вищі результати і підтримку з його боку може розраховувати лише влада легітимна, важливим елементом якої є бюрократія. Саму легітимність в сучасних умовах вона має розглядати не як певний стан, а як процес її постійного набуття і підтвердження через відкритість та якість урядування за допомоги ефективних інститутів, котрі користуються повагою і довірою громадян.

РЕЗЮМЕ

В статье исследуется взаимосвязь между эффективностью бюрократии и легитимностью власти, компонентом которой она является. Для этого используются данные социологического мониторинга Института социологии НАН Украины «Украинское общество 1992-2013 гг.» и индикаторы эффективности отечественных государственных властных институтов (WGI: Worldwide Governance Indicators), показатели которых сопоставлены с аналогами в Польше.

Указывается, что численность отечественных чиновников за последние восемь лет выросла, увеличилось их роль и влияние. Однако происходило это, особенно в период

доминирования во власти Партии регионов, на фоне существенного падения доверия к политическим и государственным институтам и усиления кризиса легитимности. Такие последствия являются закономерными, так как общество связывает легитимацию политического режима не с его атрибутикой, а с более важным для него качеством управления, которое по оценкам Мирового банка демонстрировало регрессивную тенденцию и значительно уступало польским показателям. Результаты двух стран, нашедшие отражение в мировых рейтингах, свидетельствуют о том, что бюрократия в Украине стала фактором делегитимации власти.

И если в первом случае уровень доверия к правительству и его политике со стороны населения и бизнеса падал, то во втором даже в кризисный период – рос благодаря спокойной и продуманной экономической политике, понятности и прогнозируемости действий. Видение изменений украинского чиновничества ориентировалось на сокращение людей, а не функций, которые оставались и перераспределялись, быстро обрастая рудиментарными законами и подзаконными актами. Поэтому, начав считать себя правящим классом, оно обложило граждан и бизнес неслыханным количеством запретов и ограничений.

Общество в 2013 году ответило самыми низкими за последние двадцать лет показателями доверия к правительству, местным органам власти, суду и прокуратуре. Понятно, что на их повышение и поддержку с его стороны может рассчитывать только легитимная власть, важным элементом которой является бюрократия. Саму легитимность в современных условиях она должна рассматривать не как определенное состояние, а как процесс ее постоянного обретения и подтверждения через открытость и качество государственного управления с помощью эффективных институтов, пользующихся уважением и доверием граждан.

Ключевые слова: бюрократия, эффективность, легитимность.

SUMMARY

The article analyses connection between effectiveness of bureaucracy as a component of power and legitimacy of power. The data collected from the sociological monitoring of the Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Ukraine “Ukrainian society 1992-2013” and Worldwide Governance Indicators (WGI) were used in this investigation. WGI for Ukraine have been compared with WGI for Poland.

We have pointed out that number of bureaucrats has been increased during last eight years and they have become more influent. By the way, it was happen when Party of Region had come to the ruling position under conditions of decline of confidence in political and state institutions and deepening of crisis of legitimacy. These sequences are appropriate because society evaluates legitimacy of political regime not according its attributes but according quality of governance and Worldwide Governance Indicators for Ukraine demonstrated regressive tendency in comparison with WGI for Poland. Results of both countries which have been reflected in world rates emphasize that Ukrainian bureaucracy has become the factor of delegitimation of power.

In Ukrainian situation level of trust in government and its policy and support from ordinary people and businessmen fell dawn but in Poland level of trust in political and state institutions grew even at the crises time as result of considered and responsible economic policy and clearness prediction actions. Ukrainian government bureaucracy viewed the way of change as reducing the number of public servants but not set of functions that were redistributed and remained the same with old laws and rules. Therefore bureaucrats considering themselves as ruling class restricted opportunities for people and business activity. During the past twenty years as result of this situation data from the sociological

monitoring of the Institute of Sociology showed that society demonstrated the lowest indicator of trust in government, prosecutors, courts and local government in 2013.

Obviously that only legitimate power with bureaucracy as its important component might achieve growing of trust and support from people. In contemporary conditions legitimacy of power could be analysed not as a defined state but as a process of current creation and achievement through openness and quality of state governance and public services with affective institutions that supported by citizens.

Keywords: bureaucracy, effectiveness, legitimacy.

ПОСИЛАННЯ ТА ПРИМІТКИ:

1. Пшеворський А., Альварес М., Чейбуб Х. А., Лімонжі Ф. Що робить демократії тривкими // У пошуках правильної парадигми: Концептуальні перспективи посткомуністичного переходу у країнах Східної Європи: пер. з англ. / За ред. Д. Гузіни: гол.ред. Дж. Перлін: наук. ред. О. Кокорська – К. : вид-во «Ай Бі», 2003. – С.218.
2. Липсет С. М. Размышления о легитимности // Апология. – 2005 - №5.[Електронний ресурс].– Режим доступу: // http://www.journal-apologia.ru/rnews.html?id=331&id_issue=81.
3. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / Пер. з фр. Є. Марічева. – Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – С.15
4. Beetham D. The Legitimation of Power- London: Macmillan, 1996.- p.16.
5. Gilley B. The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries // International Political Science Review / Revue internationale de science politique.-2006.-Vol.27.-No.1.-pp.47-71; Rothstein B., Teorell J. What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Governmental Institutions// Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. –2008. –Vol. 21.–No. 2. –p 165-190.
6. Головаха Є. Революція очікувань. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.
7. Вергун О. Поняття бюрократії в творчості М. Вебера. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/PS/1999_7/03_vergyn_v.pdf
8. Мизес Л. Бюрократия, запланированный хаос, антикапиталистическая ментальность. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.
9. Крыштановская О. Бюрократия, электрократия, легислократия. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http://www.e-reading-lib.com/chapter.php/143030/20/Kryshtanovskaya - Anatomiya_rossiiskoi_elity.html](http://www.e-reading-lib.com/chapter.php/143030/20/Kryshtanovskaya_-_Anatomiya_rossiiskoi_elity.html)
10. Битэм Д. Бюрократия. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://nationalism.org/library/science/sociology/beetham/4beetha.htm>
11. Матола В. В Україні за останні вісім років армія чиновників зросла на 30 тис осіб. [Електронний ресурс].– Режим доступу: // <http://tyzhden.ua/News/86412>
12. Джерело: Українське суспільство 1992-2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред. д.ек.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2012. – С.536.
13. Головаха Є., Любива Т. Довіра до державно-політичних інститутів і реформи в Україні // Українське суспільство 1992-2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред. д.ек.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2012. – С.72.

14. Джерело: Українське суспільство 1992-2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред. д.ек.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2013. – С.486.
15. Солодько П. Георгій Касьянов: "Держава розколота на бюрократів і населення". [Електронний ресурс].– Режим доступу: // <http://www.istpravda.com.ua/articles/2013/08/24/135086/>
16. Паніна Н. Демократизація в Україні та помаранчева революція в дзеркалі громадської думки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/demokratizatsiya_v_ukrayini_ta_pomarancheva_revoljutsiya_u_dzerkali_gromadskoyi_dumki.html
17. Див. напр: Fukuyama F. The Strange Absence of the State in Political Science. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://blogs.The-American-Interest.com/Fukuyama/2012/10/02/The-Strange-Absence-of-the-State-in-Political-Science/>; Стрельцов В. Ю. Використання індикаторів якості врядування для країн, що розвиваються. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.](#)
18. Worldwide Governance Indicators. Ukraine. [Електронний ресурс].– Режим доступу: // [Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.](#)
19. Worldwide Governance Indicators. Poland. [Електронний ресурс].– Режим доступу: // [Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.](#)
20. Рябкова Д., Терехова Н. Польский мастер-класс для Азарова. [Електронний ресурс].– Режим доступу: // http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=18054
21. Джерело: Українське суспільство 1992-2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред. д.ек.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2013. – С.480-482.

Надійшла до редакції 16.04.2014 р.

ББК ТЗ(4УКР)0-536+С52,336.354

СПЕЦИФІКА ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНЕ МИНУЛЕ ТА СУЧАСНІ РЕАЛІЇ

Ю.О. Коваль

АНОТАЦІЯ

У статті досліджена специфіка формування національної моделі місцевого самоврядування в Україні крізь призму історії та сучасності. Визначено головні орієнтири трансформації національної моделі місцевого самоврядування в контексті історичного розвитку української державності. Узагальнено науково-практичний досвід дослідження місцевого самоврядування в Україні. Зроблено висновок, що національна модель місцевого самоврядування в Україні ще перебуває у стані свого формування і цей процес відбувається під впливом зовнішніх і внутрішніх загроз української державності.

Ключові слова: деконцентрація влади, децентралізація, місцева громада, місцеве самоврядування, самоврядність.

Однією з найбільш фундаментальних проблем політичної науки українського сьогодення є проблема аналізу місцевого самоврядування та його інституцій як політичних феноменів. Сутність проблеми полягає в тому, що цей громадянський