

УДК 35-027.21

П. М. Петровський,

д.держ.упр., проф., завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, м. Львів

Т. В. Новаченко,

д.держ.упр., доц., доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентіві України, м. Київ

ПРОБЛЕМА ЛЕГІТИМНОСТІ ВЛАДИ Й АВТОРИТЕТУ КЕРІВНИКА

Аналізуються проблеми легітимності влади та авторитету керівника, визначається їхній взаємозв'язок та співвідношення. Наголошується на тому, що легітимність влади та авторитет керівника є важливими чинниками сучасного демократичного управління.

Ключові слова: авторитет, легітимність, влада, керівник, довіра.

Україна як держава, українці як спільнота мають досить значуще геополітичне розміщення в світовому просторі та власну культурну автентичність. Відповідно до цього визначилася ціла низка проблем, що вже існують і продовжують своє нагромадження як усередині країни, так і через глобалізаційні процеси. Тому в умовах нинішньої кризи перед системою державного управління постає завдання вибору власного, притаманного національній культурі шляху розвитку, забезпечення суспільства і держави від різного роду соціальних і психосоціальних дисфункцій, досягнення гармонійності суспільно-владних відносин. У цьому контексті особливо актуалізується проблема легітимності влади і авторитету керівника.

Явища влади й авторитету досліджуються з давніх часів (Аристотель, Аврелій Августин, Геракліт, Іларіон, Піфагор, Платон, Сократ, Ярослав Мудрий, Нестор та ін.). У подальшій історії світової думки цій проблемі приділяли увагу представники різних філософських і соціальних концепцій (Т. Адорно, Т. Аквінський, Дж. Віко, М. Вебер, Г. Гегель, К. Гельвецій, Т. Гоббс, Е. Дюркгейм, Ф. Енгельс, І. Кант, М. Кузанський, Р. Коллінз, Н. Маківалеллі, Ф. Петрарка, П. Сорокін, Л. Фейєрбах, З. Фройд, М. Фуко, Е. Фромм, М. Хоркхаймер та ін.). В українській суспільно-політичній думці тема влади й авторитету керівника розкривалася в контексті пошуків шляхів розбудови української державності (М. Грушевський, Д. Донцов, Ю. Липа, В. Липинський, М. Драгоманов, І. Франко та ін.).

На теперішній час у різних наукових напрямках сформовано традиційні підходи до розуміння влади й авторитету. Наприклад, філософсько-теоретичний аспект дослідження феномена авторитету базується на традиційному концепті, за яким авторитет – це форма і результат соціальної взаємодії (В. Богданов, Т. Бондаренко, Г. Вептруска, І. Єфремов, Л. Завірюха, А. Комина, І. Салабеков, В. Солдатов та ін.). У політичній науці авторитет розглядають як близьке до влади явище і осмислюють його з позицій лідерства особистості (Г. Дідух, Дж. Джонс, Х. Джерард, Дж. Картрайт, О. Єгорова-Гатман, О. Кобилянська, О. Лабковська, А. Лисюк, Б. Новожилов та ін.).

Водночас, можна констатувати, що проблему розкриття феномена авторитету в умовах демократичного врядування взагалі та його українського різновиду зокрема не висвітлено належним чином, і вона потребує більш повного розгляду.

Цією статтею ставиться на меті проаналізувати проблему легітимності влади та авторитету керівника, розкрити їхній взаємозв'язок та соціально-інтерактивне значення для демократизації державного управління України.

Проблема влади є стійкою, глибинною і вічною в суспільному житті. У загальному сенсі поняття “влада” розуміється як здатність і можливість здійснювати свою волю, чинити певний вплив на діяльність людей за допомогою того чи іншого засобу – авторитету, права чи насилля. На перший погляд, визначення поняття “влада” демонструє простоту й очевидність. Проте згадка про засоби її застосування – право, сила, насилля, вплив, авторитет – вносить деякі складнощі в його осмислення.

Аналіз наукової літератури дозволяє дійти висновку, що однозначного визначення поняття “влада” не існує. В Енциклопедичному словнику з державного управління влада – це “здатність і можливість особи, соціальної групи, інституту, організації провадити свою волю через певні засоби та канали впливу на діяльність і поведінку людей, їх спільності. Сутнісно владою є відносини управління (керівництва), панування, підпорядкування, покори” [3].

Відповідно виникає розуміння того, що “влада” – це відносини, зв'язки, що існують між людьми, суспільством чи державами, оскільки саме відносини є фактором взаємозв'язку всіх явищ, де залежність одного від деякого є такою, що зміна одного створює умови для зміни іншого.

За М. Вебером (1922 р.), влада – це ймовірність того, що один актор (латин. *auctor*, від *augeo* – збільшую, примножую) у межах соціальних відносин буде спроможним реалізувати власну волю, незважаючи на спротив [2]. Слід додати, що в давніх джерелах *augeo* – це ще й творча дія в поживному середовищі, яка є правом і перевагою природних сил і Богів. “Будь-яке слово, вимовлене владою (авторитетом), зумовлює деяку зміну у світі, створює щось. Це прихована якість, що висловлює *augeo* – сила, що змушує рости все живе і надає життя закону” [1, с. 188]. Отже, авторитетна влада – це могутня природна сила, що спрямовується на творення буття. Макс Вебер аналізував феномен влади в різних аспектах, а саме в соціологічному, економічному, психологічному, політичному й етичному. Водночас, його позиція не обмежувала типи прояву влади примусом і насиллям. Учений позитивно розцінював переваги переконання, впливу, авторитету і легітимності. Зокрема, вплив – це одна з форм реалізації влади, де об'єктивними критеріями її корисності послуговують загальнолюдські цінності й інтереси суспільства. За своїми сучасними значеннями поняття “влада” і “вплив” хоча і перетинаються, проте відрізняються, оскільки в них закладено різні сенси. Наприклад, “влада” – це здатність чи потенціал, а “вплив” – дія, прояв сили авторитету. Інакше кажучи, внаслідок впливу влади або її представників відбувається зміна уявлень, думок чи поведінки особи або групи людей через такі основні механізми, як зараження, навіювання, наслідування, переконання дифузії культурних зразків та ін.

Отже, вплив – це одна з форм здійснення влади, сутністю якої є процес і результат істотної зміни смислових утворень, настанов і систем цінностей, а також поведінкової активності людини при взаємодії в умовах спільної діяльності тощо. Доречно зауважити, що і вплив, і авторитет мають проявлятися тією мірою, якою одна сторона, мобілізуючи свої можливості, намагається змінити поведінку іншої. Відповідно до цього значущим стає факт розуміння представниками влади мінливості міри для

кожного відповідного випадку, а не єдина міра і спільний масштаб для всіх випадків. Вочевидь, міра – це рівень поєднання владних можливостей і адекватного сприйняття їх тими, на кого цей вплив спрямовано. Спрямування й регулювання поведінки людей значною мірою залежить від поширених серед них настанов, культурних цінностей та зразків поведінки. Тому вплив може бути реальною силою, що сприймається громадськістю як позитивно (легітимно), так і негативно (нелегітимно).

Як відомо, одним із смислів категорії “легітимний” (від латин. *legitimus, legitima, legitimum*) є законний, правомірний, юридичний, правовий. У такому трактування цей термін може застосовуватись як синонім поняття “легальний”, – власне, законний. Оскільки легальність влади – це її нормативно-правова законність, що її закріплено в державних документах, то поняття легітимності є доповнювальним і більш глибоким, що включає значення морального виправдання та соціально-психологічного визнання влади. Отже, легітимність не зводиться до визнання права, а є процесом із застосуванням способу, завдяки якому влада отримує виправдання.

Тож, поняття “легальність” означає законність влади, а поняття “легітимність” поряд із правовим має ще й ціннісний та морально-психологічний компоненти.

Зауважимо, що першими “теоретиками легітимності” влади, які передбачили веберівську методологію типів легітимності і влади, були Платон та Аристотель. Парадоксальним є той факт, що когнітивний прорив, що його здійснила інтелектуальна еліта грецьких полісів, набув характеру соціальних практик у структурах управління Риму та в імперіях-республіках феодальної Європи. Зокрема, римський сенат та імператор, щоб здобути владний авторитет, змушені були виступати свого роду “інституційною рамкою” народної згоди, являючи зачатки відмінності та єдності державності й громадянського суспільства. Авторитет у християнській Європі визначався як серце влади в двоєдності її концентрації та зворотного розподілу. Схоже розуміння фундаментального співвідношення між владою й авторитетом знайшло яскраве вираження в афористичній формі в Цицерона: “Влада в народі, авторитет у сенаті” [8, с. 110–111].

Однак необхідно підкреслити, що поняття “легітимний тип влади” у специфічно соціологічному сенсі було введено саме М. Вебером. Наприклад, вчений у праці “Господарство і суспільство” (опубліковано в 1922 р.) визначає три “ідеальних типи” легітимності влади, наголошуючи, що поняття “легітимна влада” й “авторитет” – синоніми. Учений вводить у соціологію поняття “визнання” і перетворює його на категорію “орієнтація на іншого”, що виявилось визначальним моментом соціальної дії. Сучасне суспільство, приймаючи правила легітимації влади, передбачає можливість різного розуміння її сенсів, де кожен із них може бути соціально визнаним, що означає – цінним та авторитетним. Тому легітимація – це не об’єктивна даність суспільно-політичного ладу, а суб’єктивна властивість суспільного уявлення або визнання влади громадськістю. Інакше кажучи, легітимна влада – це така, що визнається тими, хто їй підкоряється, за рахунок надання їй бонусу, винагороди у формі довіри, однак ці дивіденди необхідно постійно підтверджувати.

Для вчених ХХ ст., зокрема Т. Парсонса, влада – це можливість досягнення соціальних і суспільних цілей, і в цій якості вона є аналогічною грошам, послуговуючи основою узагальненої здатності досягати цілей. У соціологічному контексті влада повинна визнаватися первинним поняттям. Вона потенційно визначає всі відносини, але вони мають різні компоненти, що вимагають урахування їхньої специфіки [8]. Окреслюючи значущість феномена влади, Е. Гідденс наголошує, що визнання її

первинності зумовлене тим, що влада – це перетворювальна здатність людини або здатність втручатися в перебіг подій задля їхньої зміни. Проте, хоча влада потенційно визначає всі відносини, це поняття слід розбити на різні компоненти, перш ніж ефективно використовувати. Головну відмінність вчений вбачає між двома типами ресурсів влади, зокрема матеріальними (економічними або ті, що розподіляються) й авторитетними, включно з легітимним авторитетом, а також багатьма іншими аспектами авторитетної влади, акцентуючи, що жоден із них не має переваги [10].

Отже, влада за своєю суттю є людським феноменом – складним і винятковим, який важко з чимось порівняти. Влада – це особливі стосунки між людьми, право і можливість одних повелівати, розпоряджатися й управляти іншими; здатність і можливість одних здійснювати свою волю щодо інших. Інакше кажучи, влада – це можливість спрямування діяльності й поведінки людей за допомогою різноманітних засобів, зокрема авторитету, впливу, легітимності. Останнє є одним із показників ефективності політичної влади, що відбиває ставлення громади до неї, коли більшість народу визнає владу законною і справедливою. Тим самим легітимність означає згоду народу з владою, коли він добровільно визнає її право ухвалювати рішення, що повинні виконуватися. Отже, будь-яка легітимна влада – форма політичного правління, за допомогою якої керівники успішно зберігають претензію на те, що вони управляють по праву відповідно до закону чи традиції, підтверджують свій авторитет, доводячи населенню, що саме вона найбільшою мірою відповідає його інтересам. Специфіка легітимної влади полягає в тому, що цей феномен забезпечує особливу конфіденційність – довірливість владних відносин, їхнє визнання й узгодженість.

Феномен довіри потребує особливої уваги. Довіра (англ. *trust*) – це психологічний стан, за якого люди покладаються на будь-яку думку, що здається їм авторитетною, і тому відмовляються від самостійного дослідження питання, яке може бути ними вивчене. Довіра – це впевненість у чийсь сумлінності, щирості, у правильності чогонебудь [11]. Виявляти довіру – означає віддавати свою довіру в заставу, але з подальшим поверненням. Відносини, які встановлюються між людиною, наділеною владою, і тим, хто їй підпорядковується за своєю волею, подекуди фіксуються в понятті “особистої відданості”. Головним же сенсом поняття “відданість” є латинське слово *fides* (первинне значення – довіра, авторитет), що пов’язує його зі значенням “кредит довіри”. Це явище належить до сфери відносин у владі, реалізуючись як протекція, що надається тому, хто підкоряється владі, замість покори того, хто підкоряється. Феномен довіри означає впевненість у тому, що об’єкт довіри буде саме таким, яким ми його собі уявляємо відповідно до певних норм і вимог. Довіра передбачає формування настанови на те, що об’єкт довірчих стосунків відповідатиме нашим очікуванням щодо певних дій, їхньої якості, результативності та передбачуваності, проявляючи взаємність і відповідальність. Незважаючи на той факт, що довіра має специфічні риси, зокрема неможливість або відсутність достатнього підтвердження гарантій, довіра – це душевний стан, що виражає суб’єктивну оцінку вірогідності та передбачає формування певної емоційної настанови на здійснення очікуваного. Вирішальним тут стає необхідність перетворення душевного стану на спосіб життя. У визначенні поняття “довіра” акцентується увага на тому, що вона є життєво важливою в міжособистісних стосунках. Проте участь у таких функціональних системах, як економіка чи політика, – це вже не питання особистісних стосунків, тому воно вимагає впевненості, а не довіри. Вочевидь, наголошується на характері взаємозв’язку понять “довіра” і “впевненість”, де кожне з них може виступати підвалиною для формування іншого.

Е. Гідденс також вважає недоцільним розмежування цих понять і розглядає довіру, скоріше, як прояв упевненості. Довіра – кредит довіри агентам або абстрактним системам, що базується на своєрідному “зануренні у віру”, яка виносить за дужки ігнорування або брак інформації [10, с. 101].

Отже, феномен довіри є основоположним у понятті “легітимність”, у якому змішалися елементи релігійного й політичного, ірраціонального та утилітарного.

Тривалий час у поняття “віра” вкладався лише релігійний сенс. Наразі це поняття характеризується тим, що приймає ті чи інші положення, які не потребують доказу, оскільки далеко не всі переконання людини можуть бути обґрунтованими та перевіреними. Частина з них приймається без доказів, з вірою в те, що ті чи інші переконання є правдивими, корисними, позитивними. У цьому розумінні віра є протилежною знанням, з якими асоціюється все те, що може бути перевірено, підтверджено, обґрунтовано, доведено. Аналізуючи специфічність понять “віра”, “довіра”, “упевненість”, констатуємо той факт, що це доволі складні процесуальні стани, що поєднують у собі раціональне та ірраціональне, знання й незнання, початок якого в часі визначити досить складно. Тож, віра, довіра, упевненість – фундаментальний психологічний стан людини як настанова ціннісного ставлення до іншого, що означає можливість довіряти комусь себе, самому віддаватися на віру. Водночас довіра торкається питань, що перебувають у компетенції людського пізнання; довіряється той, хто не хоче чи не може вирішити або зробити щось самостійно, покладаючись на суспільну думку або на авторитетну особу. Тож, довіра може ще виникати з усвідомлення слабкості, невпевненості в собі, відповідно, виникає необхідність визнання авторитету. Інакше кажучи, довіра, позиціонує стосовно когось, на перший погляд, може створити ситуацію невпевненості у своїх силах. Однак ідея Н. Лумана про те, що кожне з цих понять може виступати основою для формування іншого, дозволяє не сумніватися у взаємозв’язку і взаємозалежності цих понять як безсумнівного усвідомлення особистісної сили.

Тож, довіра і впевненість володіють великою силою актуалізації та життєвого творення і є позитивною умовою внутрішнього розвитку людини. Вони також мають значення ключового положення для встановлення легітимної влади й авторитету. Інакше кажучи, це є той ресурс влади, за наявності якого люди з готовністю підкоряються наказам, оскільки вважають владу легітимною. Відповідно, у ситуації, коли люди розуміють невинуватість (необґрунтованість чи несправедливість) наказів, довіра закінчується.

Як фіксувалося вище, актор – це той, хто щось започатковує, здійснює вплив, виконує роль суб’єкта, в органах державної влади авторитетний керівник є тією самою особистістю, яка сприяє досягненню управлінських цілей. За традиційними визначеннями поняття “керівник” має декілька значень, а саме: той, хто спрямовує чиюсь діяльність; наставник, вихователь; той, хто очолює установу, організацію тощо; посада особистості, яка завідує чимось, або особа, яка обіймає таку посаду [4]; особа, яка керує чим-небудь [6].

У сучасній науковій літературі “керівник”, здебільшого, визначається як особа, наділена повноваженнями ухвалювати управлінські рішення та здійснювати організацію їхнього виконання, створюючи для цього належні умови. Водночас значна увага приділяється особистісним якостям керівника, наголошується на тому, що керівник – це та особистість, яка має організаторський талант і наділена суто людськими душевними якостями [7].

Отже, керівник – це посадова особа, наділена адміністративною владою. Інакше кажучи, увага зосереджується на статусі керівника, що визначається сукупністю прав та обов'язків посадової особи з акцентуванням уваги і на значущості того, що пов'язується з внутрішнім світом людини, її почуттями та переживаннями.

У державному управлінні поняття “керівник” визначається як особа, на яку офіційно шляхом призначення (обрання, затвердження) покладено функції керівництва державною або будь-якою іншою організацією, наділена формально регламентованими правами й обов'язками, зокрема правом висувати юридично-владні вимоги і застосовувати засоби дисциплінарного впливу до органів та осіб, які перебувають у його службовому підпорядкуванні. Він репрезентує організацію у взаємовідносинах з іншими організаціями. Головне призначення керівника в органах державної влади – забезпечення їхнього ефективного функціонування. Реальний його вплив на діяльність організації базується на офіційних повноваженнях, організаторських здібностях і особистому авторитеті. Керівник у державному управлінні – посадова особа державного органу або його апарату та інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій. Функції, виконувані керівниками в державному управлінні, зумовлюють виділення основних категорій керівників, зокрема: низової, середньої та вищої ланок. Категорії керівників на державній службі в Україні визначаються відповідно до Закону України “Про державну службу” шляхом класифікації посад. Головним критерієм класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу [9, с. 315].

Відповідно до наведеного доцільно конкретизувати найбільш значущі вимоги щодо претендентів на посаду керівника в органах державної влади, оскільки сучасний керівник має бути координатором і каталізатором. Тож, керівник в органах державної влади має стати провідником змін – суспільно-історичних, економічних, психологічних, політичних, що базується на довірі громади. Отже, він має бути скоріше моральним авторитетом, а не тим, хто видає накази. Тому сенс державної влади як феномена сучасного суспільного життя полягає у здійсненні авторитетного керівництва в її органах, яке сприймається підлеглими, на яких вона поширюється. Добровільно підкоряючись авторитетному керівникові, який адекватно віддзеркалює інтереси громадян, останні й легітимують владу, сприяючи її ефективності, а відтак – стабільності суспільно-політичного розвитку, досягненню спільного блага. Іншими словами, авторитет керівника – це той ресурс, що легітимує відносини між керівником і підлеглими, відповідно до якого встановлюються пріоритети щодо вибору імперативів, принципів та методів управління, які спрямовуються на досягнення накреслених управлінських цілей.

Поняття “влада” є полісемантичним, розгалуженим, воно має багато відтінків та нюансів і ототожнюється з пануванням, впливом, силою, авторитетом, легітимністю. Авторитет – тип влади, за якого люди з готовністю підкоряються керівникові, оскільки вважають його легітимним.

Проблема співвідношення легітимності влади й авторитету керівника є однією з найважливіших, оскільки способи її досягнення можуть бути дуже різноманітними. Специфікою легітимного авторитету є те, що цей феномен забезпечує особливу довіру у владних відносинах. Поняття “довіра” – це ціннісно-оцінний психологічний стан суб'єкта, що корелюється з категоріями “віра” і “впевненість”. Тож, віра, довіра, впевненість – це фундаментальний психологічний стан людини як настанова ціннісного

ставлення до іншого. Можливість довіряти комусь себе, самому віддаватися на віру і є основоположним у встановленні легітимної влади й авторитету керівника.

Легітимність влади та її авторитет – це певною мірою схожі феномени. У них відбивається ставлення громадськості до влади: коли вона визнається більшістю народу законною і справедливою, коли народ погоджується з владою, коли він добровільно визнає її право ухвалювати рішення, що повинні виконуватися. Чим нижчим є рівень легітимності, тим частіше влада спиратиметься на силовий примус, тому легітимність влади та авторитет керівника – показники демократичності та ефективності державної влади. За демократичних умов легітимації підлягають всі основні елементи механізму утворення авторитету: інституції, через які він здійснюється, управлінські ролі носія авторитету, спосіб проголошення і структура самих авторитетних вимог і розпоряджень. Процес легітимації влади й керівників різних рівнів державного управління є перманентним і вимагає нових форм теоретичного осмислення та практичної реалізації, що складає перспективи подальших розвідок щодо цієї проблеми.

Література:

1. Библия. Комментарии // Рос. библейское общ-во. – М., 1997 – 688 с.
2. Вебер М. Типы господства / М. Вебер. – Режим доступа : http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/veber/tip_gosp.php.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т. Ф. Ефремова. – М. : Рус. яз., 2000. – 1536 с.
5. Каптерев С. Е. Авторитет государственной власти и процессы трансформации в современной России : монография / С. Е. Каптерев ; под. общ. ред. акад. О. А. Колобова ; [науч. ред. д.и.н., профессор С. В. Устинкин]. – Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос ун-та им. Н. И. Лобачевского, 2005. – 605 с.
6. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : 8000 слов и фразеологич. выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова ; РАН, Ин-тут русского языка им. Виноградова. – Изд. 4-е, дополн. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
7. Омаров А. М. Руководитель: размышления о стиле управления / А. М. Омаров. – М. : Прогрес, 1984. – 118 с.
8. Парсонс Т. Социальная система / Т. Парсонс // О социальных системах / [пер. с англ. В. Чесноковой, Г. Беляевой, В. Герчикова, Н. Осиповой ; под ред. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского]. – М. : Академ. Проект, 2002. – С. 73–520.
9. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
10. Giddens A. The Consequences of Modernity / A. Giddens. – Cambridge : Polity Press, 1996. – 186 p.
11. Brockhaus Enzyklopädie: Deutsches Wörterbuch / Reh-Zz Günther Drosdowski Ausgabe : 19. – Herausgeber : Brockhaus, 1995. – P. 1360.

Petrovskiy P. M., Novachenko T. V. The problem of legitimacy and authority of the head.

The article analyzes the problems of legitimacy of power and authority, is determined by their relationship and ratio. It is noted that the legitimacy of power and authority are indicators of the effectiveness of political control.

Key words: authority, legitimacy, power, head, trust.

Надійшла до редколегії 19.03.2015 р.