

УДК 364 : 323.21 (477)

Драшкович А. І., ОНУ ім. І. І. Мечникова

ОСОБЛИВОСТІ ЛЕГІТИМАЦІЇ ВЛАДНОГО РІШЕННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНОГО ПЕРЕХОДУ

У статті розглянуто процес прийняття владного рішення в умовах перехідного періоду, механізми його легітимації в сучасних умовах. Відзначається необхідність перманентної участі громадян у діяльності владних інституцій.

Актуальність теми даної статті обумовлена високою суспільною необхідністю легітимації владних рішень задля здійснення ефективних реформ із модернізації української політичної, економічної та соціальної системи. В перехідних суспільствах, які характеризуються політичною нестабільністю та невизначеністю, проблеми легітимності владного рішення набувають особливого значення. Повною мірою це стосується і сучасної України.

З наукової точки зору, важливо проаналізувати процес легітимації владного рішення в умовах демократичного переходу із використанням здобутків політичної науки, публічного управління, соціологічної теорії.

Сьогодні у нашій країні існує нагальна потреба створення раціональної системи прийняття та реалізації владних рішень, без якої неможливо забезпечити їхню легітимність. Це потребує узгоджених дій від усіх органів влади, як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівні.

На думку Ю. Мірошниченка, «створення в Україні системи прийняття державно-політичних рішень дозволить звести до мінімуму елемент випадковості в політичному управлінні, подолати домінування спонтанних проблем, які виникають випадково чи внаслідок невідрядного прагнення парламентської фракції» [3].

Розробка проблематики владного рішення, як складової політичного процесу, у широкому теоретичному та методологічному контексті пов'язана із працями таких зарубіжних науковців, як Г. Саймон, Г. Лассуел, Д. Істон, А. Етціоні, Л. Пал, В. Парсонс, Д. Стоун, П. Розанвалон та ін.

В Україні дослідженню прийняття владних рішень, їх ролі у процесах демократизації влади та суспільства присвячено роботи таких авторів, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Л. Дунаєва, В. Кремень,

В. Ребкало, Д. Табачник, В. Лісничий, Г. Щокін, В. Горбатенко, Г. Зеленько, М. Михальченко, Ю. Мірошниченко, І. Коліушко, Н. Нижник, С. Наумкіна, В. Бебик, І. Варзар, І. Кресіна, Ф. Рудич, С. Рябов, Ю. Шемшученко, Г. Почепцов, В. Ребкало, В. Тертичка, О. Шаян, Д. Яковлев та ін.

Важлива роль процесу прийняття рішень для успішності демократичного переходу обумовлена тим, що «завдання вирішувати пронизує всю адміністративну систему», а саме прийняття рішень лежить між «формуванням політики і її впровадженням»: «Прийняття рішень проходить крізь увесь цикл публічної політики, наприклад: рішення про те, що перетворити у проблему, яку обрати інформацію, вибір стратегії для впливу на порядок денний політики, вибір засобів і цілей, вибір способу впровадження політики, вибір способу оцінювання політики. У кожний із цих моментів відбувається прийняття рішення» [4, 221].

У теорії політичного менеджменту розроблено та визначено етапну модель владного рішення, яка у демократичному суспільстві складається з наступних елементів: 1) етапу виявлення та структурування політичної проблеми; 2) пропозиції та розгляд альтернатив вирішення політичної проблеми експертними інституціями, оцінка наявних політичних альтернатив, що може відбуватися за низкою критеріїв; 3) включення рішення до урядового або парламентського порядку денного та її легітимізація; 4) впровадження та підсумкове оцінювання результатів владного рішення.

Реформи, що їх потребує наша країна, можливі лише за дотримання вимог щодо раціональності та ефективності владних рішень, але вони також не можливі без довіри населення, активної участі громадян у процесі вироблення та прийняття владних рішень, тобто доповнюються необхідністю легітимації владного рішення.

Дійсно, прогрес раціональності, пов'язаний із становленням та розвитком раннього індустріального суспільства в Європі, «коли вступили у взаємодію кілька соціальних феноменів, кожен із яких ніс у собі своє власне раціональне начало: наука, право і раціональний спосіб економічної організації, призвів до утворення проєктів універсальної раціоналізації, із вираженою тенденцією до «універсальної бюрократизації» [6, 21]. Одним із наслідків зміцнення держави як засобу задоволення суспільних інтересів став розвиток «бюрократії» як раціональної форми організації: «Державне управління» розвинулося як засіб задоволення суспільного інтересу за допомогою нейтрального класу суспільних службовців, чийм завданням було виконувати волю тих, кого обрало населення. Отже, державна бюрократія відрізняється

від тієї, що існувала в приватному секторі (бізнесі, торгівлі й промисловості), оскільки вона була вмотивована до захисту «національних інтересів», а не приватних. Таким чином, тоді як, з точки зору політекономістів (і поборників «нового права»), лише ринок міг урівноважити приватні й суспільні інтереси, «новий лібералізм» ґрунтувався на переконанні, що державне управління є раціональнішим засобом для задоволення суспільного інтересу» [4, 26].

Проте варто погодитись із тим, що про раціональність політичної діяльності можна говорити «у процесуальних питаннях, коли згода досягається за допомогою стандартизованих прийомів, а рішення реалізуються у відповідності до існуючих алгоритмів, та про безпорадність раціоналізації у розгляді непередбачуваних та визначальних питань цивілізаційного розвитку, коли конфлікти виникають не просто між індивідами чи групами, а між альтернативними ідеями щодо природи самого суспільства» [Цит. за: 6, 21].

Щодо нашої країни, то комплексний науковий аналіз процесу прийняття та реалізації владних рішень повинен включати суб'єктивний та об'єктивний аспекти, враховувати дилему раціонального вибору (тобто діяльність егоїстичних гравців, які виходять із захисту та розширення простору власного інтересу), дисфункціональність інституційного дизайну країни, що здійснює перехід до демократії (постійний рух від розбалансованості влади до її надмірної концентрації на загальнонаціональному рівні, недостатні повноваження місцевого самоврядування), різноманітні економічні, культурні, соціальні інтереси груп та кланів, які склались у ході посткомуністичного розвитку.

Складність та багатозначність характерні не лише для тих типів демократичного урядування, у яких здійснюється прийняття та реалізація владних рішень, а і самої процедури – суб'єктів владного рішення, його реципієнтів, сутності, відповідності певним інтересам, можливих наслідків тощо. Для комплексного аналізу владного рішення вкрай важливими є здобутки таких наукових дисциплін, як політична наука, соціологія, економічна теорія (зокрема, теорія організації), психологія, публічна політика тому що «... фокус кожної з цих дисциплін і підходи, які вони містять, відрізняються. Напевно, жодна дисципліна не може все пояснити у такій складній справі, як прийняття рішень... Внески до аналізу рішень незмінно перекриваються і взаємодіють між собою. Один фокус служить критикою іншого, і часто існує загальна основа для підходів і їх різних рамок» [4, 223].

У сучасних умовах змінюється розуміння легітимності влади та її рішень. Це пов'язано, у тому числі, із світоглядними зрушеннями доби постмодерну. Протягом історичного розвитку демократії вже

відбулось декілька таких змін, які були суперечливими і охоплювали цілий спектр важливих для суспільства питань. Можна стверджувати, що зміна підходів до легітимності влади пов'язується зі змінами суспільного та політичного устрою, світоглядних орієнтирів в цілому.

Слід враховувати, що демократичний перехід, який триває в Україні вже понад двадцять років, відбувається в особливих умовах внутрішнього розвитку, який можна назвати «посткомунізмом» та у достатньо специфічних умовах становлення нової глобальної пізнавальної ситуації, яку називають «постмодерном».

У широкому розумінні посткомуністичний світ характеризується співіснуванням в одному політичному та соціально-економічному просторі несумісних речей – залишків радянської авторитарної системи та елементів демократичного політичного режиму.

У владному полі нашої країни зустрічаються як тенденції до повернення авторитаризму, так і становлення процедури прийняття та реалізації владних рішень, що відповідає вимогам демократичної політичної взаємодії. Остання передбачає широке залучення громадськості, представників мас-медіа та експертного товариства до вироблення владного рішення, пошук консенсусу та компромісу серед владних інституцій, зацікавлених політичних груп та акторів.

Постмодерне розуміння влади визначається відмовою шукати джерело її легітимації у раціональності, релігії, суспільній моралі, індивіді тощо. Влада розуміється представниками постмодерну (М. Фуко, Ж. Дільоз, Ф. Гваттарі, Ж. Дерида, Ж. Бодріяр та ін.) як «здатність, і насамперед здатність існувати. Як така, вона є творінням «Бога або природи», згідно з висловом Спінози, онтологічно самою-річчю. Але тоді як влада у Спінози була об'єднана ідеєю єдиної субстанції, влада сьогодні є чимось первісно-ропорошеним, можливо, навіть хаотичним. Так, влада може інтуїтивно осмислюватися як сфера, що все охоплює, або як сукупність «по-кочовому розподілених елементів» (Ж. Дельоз). Ці елементи фактично існують, лише взаємопороджуючи один одного. Їхнє до-існування як влади є «віртуальним»... З усвідомлення того факту, що влада ділиться на сили, одна з яких домінує, а друга є об'єктом домінування, що співвідношення сил є характерним елементом самої влади, розподіленої у фізичному полі, у біологічних відносинах (у середині та поміж живих тіл у екосистемах) та серед кочових людських громад, – починається постмодерністська теорія» [1, 72].

Екстраполяція «постмодерної гри» та постсучасних уявлень про владу на політичну площину означає, окрім іншого, відмову від принципів ієрархії, когерентності та системності у діяльності владних інституцій, прийнятті владних рішень.

Постмодерне уявлення про владу розуміє її як «розподільчу мережу, позбавлену меж (віртуальну), позбавлену центру (жоден суб'єкт не є «центром влади», «кожен» поділений і перерозподілений у характерній царині), кореневищу (на противагу закоріненій), іноді безладну, як рій або зграя, іноді без лідера або з тимчасовим лідером... Влада – це синтез сил і відносин, не особиста власність, а різновид безособистісної свободи або творчих можливостей загалу» [1, 73].

І якщо у країнах консолідованої демократії відбувається активний пошук відповіді на виклики постмодерної доби через сформовані механізми активізації комунікації влади та суспільства (мас-медіа, громадські об'єднання, політичні партії тощо), то у країнах, які знаходяться у перехідному стані виникає «хаотичне переплетіння» інформаційних потоків, що відкриває можливості для маніпуляцій громадською думкою, сприяє відтворенню авторитаризму у відносинах суспільства і влади.

Разом із тим, слід визнати, що розвиток демократії у суспільстві визначається як організованою діяльністю владних інституцій, їх ефективністю та координацією, так і рівнем впливовості громадськості на прийняття та реалізацію владних рішень, що забезпечує їхню легітимність. Особливої актуальності це питання набуває у нашій країні на регіональному та місцевому рівнях, бо саме тут владні рішення безпосередньо стосуються кожного громадянина та впливають на його повсякденне життя.

Через це варто погодитись із Ю. Мірошниченком у тому, що у сучасних умовах «... доцільно створити перспективний проект політичних і законодавчих реформ у державі. В ньому слід накреслити першочергові та перспективні рішення. Інтереси України вимагають скоординованих зусиль законодавчої і виконавчої гілок влади, у тому числі центральних і місцевих органів у виробленні і проведенні єдиної національної політики країни. Процес її формування і реалізації необхідно здійснювати програмно-цільовим методом, який базується на системному підході до організації, міжвідомчої координації і управління, в основі якого знаходиться система ППБ («стратегічного планування – програмування – розробки бюджету»), завдання якої полягає в тому, щоб слугувати формою зв'язку між стратегією і тактикою вирішення першочергових державних проблем та розробкою державного бюджету» [3].

Легітимність влади та її рішень виступає одним із визначальних факторів демократичного розвитку, який «забезпечується через підняття рівня раціональності сприйняття політичного курсу держави і відповідний рівень сприйняття цього суспільством, в цілому, його

окремими складовими, зокрема... Сьогодні поняття легітимності є невід'ємною складовою розвитку та формування правової демократичної держави та громадянського суспільства. Останнє вимагає більш активної участі громадян в їх розбудові та розвитку. Тому і виникає багато питань щодо того, яким чином повинна бути встановлена (чи сформована, досягнута) легітимність владних структур» [2].

Демократія, як плюралістичний режим, інституціоналізує існуючі у суспільстві конфлікти та шляхи їх вирішення: «не існує демократії без того, щоб не здійснювався рішучий вибір для розв'язання суперечок. Займатися політикою в умовах демократії означає обрати свій табір, стати на чийсь бік... Але водночас немає більше демократії без формування спільного світу, без визнання спільних цінностей, які дають змогу не доводити конфлікти до крайнощів громадянської війни» [5, 25].

З цього внутрішнього протиріччя демократичного політичного режиму П. Розанвалон виводить необхідність вирізняти інститути конфлікту та інститути консенсусу: «З одного боку маємо упереджений, суб'єктивний світ електорально-представницької сфери, з іншого – об'єктивний світ інститутів непрямой демократії. Визнання специфіки цих останніх дає змогу, таким чином, повністю зберігати обидва полюси демократичної напруженості... Не може бути демократії без можливості приймати рішення, діяти швидко... Але не може бути демократії і без інститутів, покликаних постійно нагадувати про суть загального інтересу і самостійно спростити, бодай частково, його реалізації. Демократичне життя передбачає, отже, організацію певної форми розділення і напруженості між інститутами, що належать до сфери прийняття рішень більшістю, і інститутами, наближеними до імперативу обґрунтування одностайністю» [5, 26].

У сучасних умовах розвиток демократії створює особливий тип демократичної легітимності, який можна назвати «демократія участі» (термін вперше вжито у 1962 році), а П. Розанвалон пропонує назву «демократія взаємодії» (або – інтерактивна демократія), яка, на його думку, передбачає наближеність, відкритість, чутливість до інших, відсутність формалізму, а також «... сходження демократії до громадянського суспільства, процедури прямого волевиявлення громадян, децентралізацію влади, прихід активнішого громадянства і створення автономнішої індивідуальності» [5, 243].

Саме тому, при здійсненні демократичного переходу необхідно встановити оптимальний баланс владних інституцій, розмежувати повноваження між центром та регіонами для прийняття ефективних раціональних рішень. На думку Ю. Мірошніченка «Особливе зна-

чення слід надати розвитку суб'єктів прийняття державно-політичних рішень, оскільки саме вони утворюють динамічну систему, в якій постійно відбувається перерозподіл сил та впливу, ціннісних орієнтацій, ресурсів влади. Поряд з цим важливе значення має забезпечення подальшого розвитку процесу демократичної законотворчості в Україні. Останній неможливий без уміння державної влади керувати результатами прийнятого рішення. Важливо впливати на ситуацію, конструювати політичне середовище так, щоб прийняття рішення з необхідністю вимагало забезпечення спадкоємності в законотворчості, планування та прогнозування майбутніх державно-політичних рішень як логічних наслідків попередніх рішень [3].

Але вкрай важлива роль належить й участі громадян у прийнятті владних рішень, яка має збагачувати та водночас критикувати функціонування органів державної влади.

Сучасне урядування виступає складною багатошаровою чи багатогалузевою діяльністю, в якій публічна політика складається з численних моментів прийняття рішень за участі громадян: участь стає способом урядування.

Демократична легітимність спирається на перманентне представництво та розривається у процесі взаємодії між владою та громадянами: «З процедурної точки зору, представляти – це здійснювати доручення, діяти замість іншої особи. Завжди існує, отже, певна форма заміни, умови якої слід визначати з точністю, щоб налагодити її. У рамках демократії взаємодії ця концепція представництва вже не має сенсу. Звісно, правлячі верстви і громадяни, якими вони правлять, як завжди є роз'єднаними. Але це роз'єднання вже не входить в уявлення про доручення (мандат). Громадяни не прагнуть правити. Навпаки, вони визнають, що влада має функціонально існувати в диференційований спосіб. Влада, відтак стає схожою на своєрідну рефлексивну силу, завдання якої – постійно виробляти проекти й ідеї, відносно яких різні елементи суспільства зможуть позиціонувати себе, переглянути свої очікування, краще оцінити умови того, з чим вони погоджуються, або відкидають. Наближеність у цьому випадку розуміється не як спосіб скорочення відстані, а як відкритість, здатність широко увійти в гру взаємного відкриття одне одному влади й суспільства... Через це представництво стає водночас пізнавальним і інформаційним: воно є частиною політичної дії суспільства, структуруючи процес постійного обміну як між владою і суспільством, так і всередині самого суспільства. Ідея представництва відділяється також і від поняття виборів одноразового моменту: вона вказує на здійснення перманентного процесу» [5, 244].

У нашій країні перманентне представництво неможливо без урахування історичного та культурного контексту, самобутності, політичної культури, традицій.

Таким чином, перехід до консолідованої демократії в Україні є можливим за умов формування ефективної взаємодії влади та громадян, що передбачає високий авторитет владних інституцій, здійснення ними управлінської функції з урахуванням громадської думки.

Бібліографічний список

1. Енциклопедія постмодернізму / за ред. Ч. Вінквіста та В. Тейлора; пер. з англ. В. Шовкун; наук. ред. пер. О. Шевченко. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. – 503 с.
2. Кузнецов С. С. Процес легітимації державної влади в Україні в умовах сучасних демократичних трансформацій : дис. канд. політ. наук: 23.00.02 – ОНЮА / С. С. Кузнецов. – Одеса, 2008. – 18 с.
3. Мірошніченко Ю. Р. Демократичні механізми підготовки і прийняття державно-політичних рішень : дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / НАН України; Інститут держави і права імені В. М. Корецького / Ю. Р. Мірошніченко. – К., 2006. – 18 с.
4. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс / пер. з англ. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549 с.
5. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / П. Розанвалон; пер. з фр. Є. Марічева. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – 287 с.
6. Яковлев Д. В. Раціоналізація політичної комунікації як альтернатива медіатизації взаємодії влади та суспільства в Україні / Д. В. Яковлев // Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. / гол. ред. С. В. Ківалов ; відп. за вип. Л. І. Кормич. – Одеса, 2011. – Вип. 41. – С. 19-26.

В статье рассматривается процесс принятия властного решения в условиях переходного периода, механизмы его легитимации в современных условиях. Отмечается необходимость перманентного участия граждан в деятельности властных институтов.

The article discusses the process of decision making authority under transitional arrangements for its legitimacy in modern conditions. There is a need for permanent participation in the activities of government institutions.

Стаття надійшла до редколегії 09.01.2013