

УДК 321.6/.8

DOI <https://doi.org/10.30970/2307-1664.2020.28.29>

## ПАРАДОКСИ ЛЕГІТИМНОСТІ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Лілія Яковлева

*Одеський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України,  
кафедра регіональної політики та публічного адміністрування,  
вул. Генуезька, 22, 65009, м. Одеса, Україна*

У статті досліджується легітимність інститутів публічної влади. До них належать як державні, так і недержавні інститути, органи місцевого самоврядування та громадянське суспільство. Від їх взаємодії залежить ефективність та значимість внутрішніх факторів легітимності. Діяльність наднаціональних та міжнародних інститутів забезпечує вплив зовнішніх факторів на рівень легітимності публічної влади. Визначено джерела теорії легітимності публічної влади (теорії природних прав, суспільного договору, розподілу влади, маківелістську та веберіанську традиції). Обґрунтовано, що на сучасному етапі під впливом діяльності наднаціональних та міжнародних інститутів публічної влади формується феномен глобальної легітимності публічної влади. Відзначено специфіку ліберального (Дж. Ролз) та лібертаріанського (Р. Нозік) підходів до легітимності інститутів публічної влади. Їх об'єднує розуміння справедливого урядування та підтримки громадян як фундаменту легітимності інститутів публічної влади. При цьому перші наголошують на необхідності раціонального підходу, а другі обґрунтовують «мінімалістську» державу та «волонтаристську» легітимність. Відзначено, що згода та підтримка громадян є необхідною, але недостатньою умовою легітимності інститутів публічної влади. Тобто легітимність є необхідною, але недостатньою умовою справедливого правління. Без згоди неможлива легітимність, а без легітимності – справедливість як основа діяльності інститутів публічної влади. Визначено легітимність публічної влади як мінімальний критерій справедливого урядування. Досліджено співвідношення легальності та легітимності, визначено, що легітимність потребує відкритості, ефективності комунікації інститутів публічної влади. На основі парадоксів демократії (Л. Даймонд) визначено «парадокси легітимності», у яких діалектично перетинаються згода та конфлікт, індивідуалізм та колективізм.

*Ключові слова:* легітимність, публічна влада, легітимність інститутів публічної влади, справедливість, раціональність, парадокси легітимності.

У сучасній політичній теорії значну увагу приділено дослідженню ролі соціальних інститутів. Це не дивно. Інститути здійснюють легітимну владу та гарантують легальне панування через конструювання правил соціальної взаємодії. Неінституціональний підхід (Дж. Марч, М. Олсон, Е. де Сото, Д. Норт, ін.), який формується внаслідок міждисциплінарного синтезу політичної науки, економічної теорії, соціології та публічного управління, наголошує на тому, що громадяни підпорядковуються соціальним інститутам, які «наглядають і карають» (за висловом М. Фуко [8]), примушують, підштовхують, виносять рішення, радять, вимагають, пропонують, приймають, перерозподіляють тощо.

До інститутів публічної влади відносять державні й недержавні інститути, наднаціональні та міжнародні. Їх діяльність формує внутрішні та зовнішні підстави для права на владу, основу легітимності публічної влади. Держава виступає «організацією організацій» (Д. Норт [10]), це сукупність органів влади різних видів та рівнів. На особливу увагу у процесі забезпечення внутрішніх основ легітимності публічної влади сьогодні заслуговують інституції громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування тощо.

Серед усіх соціальних інститутів найбільший вплив на формування суспільного порядку здійснюють інститути публічної влади.

Теорія легітимності інститутів публічної влади, джерелом якої є веберіанська традиція, актуалізує питання щодо виправдання інституційного панування. Без забезпечення соціальної довіри та публічної підтримки, підвищення ефективності комунікації між громадянами та політичними інститутами неможливо уявити легітимність публічної влади. Йдеться про виправдання та підтримку діяльності інститутів публічної влади з погляду суспільної моралі, права (легальність інститутів публічної влади), раціональну оцінку діяльності інститутів та відмову від їх сприйняття як трансцендентних (Лаку-Лабарт. Трансценденція кончається в політике). Останнє означає, що інститути публічної влади можуть бути замінені (так само як політики), якщо вони втрачають довіру та підтримку суспільства. Громадяни не є їх боржниками та заручниками. Незалежно від того, ідентифікуємо ми інститути як правила (у дусі Д. Норта [10]) або як організації, вони мають бути легітимними. У першому випадку йдеться про легітимність правил та норм, які формують фундамент соціального порядку, відповідно до М. Вебера. У другому – про легітимність окремих колективних агентів політичного поля.

Основою розуміння легітимності як феномену демократичного політичного процесу епохи модернізації (можливо й політики та права на владу епохи постмодерну, але це предмет окремого дослідження) є концепція «політизму» Н. Макіавеллі, теорія суспільного договору, теорія природних прав людини, теорія розподілу влади (Г. Гроцій, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Луї де Монтеск'є, Б. Спіноза, І. Кант, Д. Дідро, Ж.-Ж. Руссо, Т. Джефферсон, Т. Пейн та інші). Адже в епоху Просвітництва проблема обґрунтування права на владу, виправдання, панування повертається з «божественного», «небесного» виміру у земний, політичний вимір [4]. Політичне панування більше не потребує обґрунтування з боку релігії (церкви), воно спирається на внутрішню логіку влади та політики, яку можна представити у вигляді спеціальної (політичної) [3]. В основі легітимності інститутів публічної влади епохи модерну – раціональність, природні права людини (рівність, свобода, недоторканість тощо), суспільний договір. У процесі становлення демократичної легітимності формується республіканська традиція відносин вільних та рівних індивідів (*res publica* – «спільна справа») та інститутів публічної влади.

Останні потребують постійної публічної підтримки громадян задля виправдання панування та підтвердження права на владу. Справедливий соціальний порядок є передумовою легітимності публічної влади. М. Вебер, пропонуючи поняття легітимності соціального порядку, «ідентифікує легітимність як важливу пояснювальну категорію для соціальних наук, оскільки віра у конкретний суспільний порядок створює соціальні закономірності, які є більш стійкими, ніж ті, що є результатом прагнення до власних інтересів або звичного дотримання правил» [7].

У подальшому розвиток теорії легітимності соціального порядку відбувається у межах класичних теорій еліт (Г. Моска, В. Парето, Р. Міхельс, В. Липинський та інші), теорії політичних партій, громадянської участі, електоральної демократії, теорії раціонального вибору тощо. Під впливом глобалізації формується теорія легітимності глобальних акторів [9]. З одного боку, глобалізація презентує нових акторів – міжнародних, транснаціональних та наддержавних. Їх легітимація вже не спирається на громадську думку у межах національних держав. З іншого боку, теорія легітимності досліджує право на владу, яке поширюється на усі типи інститутів та акторів – регіональних, національних та глобальних. Три проблеми глобальної легітимності називає П. Фабієн: «По-перше, що таке глобальні інституції управління і якими способами можна їх розглядати, як взяти на себе роль від держав або їх урядів? Йдеться про тему глобальної легітимності. По-друге, яка проблема легітимності, з якою стикаються такі інститути управління? І, по-третє, як вони

можуть вирішити цю проблему легітимності і які критерії законності належать до них? Як ці критерії відрізняються від тих, що застосовуються на рівні національних держав? [7].

Натомість уявлення щодо справедливості як основи легітимного панування знайшли продовження у ліберальній традиції (Дж. Ролз) та лібертаріанстві (Р. Нозік). За Р. Нозіком, «... важко зрозуміти, яким чином політичні інститути можуть бути легітимними перед обличчям сильних, далекосяжних прав, які кантіанці приписують окремим особам. Незалежно від того, як ви описуєте деталі теорії індивідуальних прав, вони працюють як козири, виключаючи неузгоджене втручання інших. Звісно ж, це означає, що згода необхідна для легітимності: політичні інститути можуть правити тільки тими, хто погодився ними керувати. Цю теорію я назву «волютаризм політичної легітимності», або коротко – «волютаризм» [5]. Для лібертаріанської політичної традиції характерно уявлення про мінімум функцій держави. Відповідно, Р. Нозік формулює концепцію «мінімальної» легітимності [5]. Сучасна держава виконує значно більший обсяг завдань, ніж це передбачено лібертаріанством, і тому потребує легітимності, яка включає підтримку громадянами діяльності держави щодо охорони здоров'я, освіти, публічних фінансів, боротьби з бідністю, забезпечення суспільного розвитку відповідно до моделі «держави добробуту» [2]. «Мінімалістські держави», у яких політичні інститути виконують лише мінімальний обсяг завдань та функцій, відповідно до такої логіки будуть мати мінімальну легітимність. Дійсно, навіщо громадянам підтримувати політичні інститути, функції яких зведено до мінімуму? Це означає також, що будуть з'являтися та посилюватись інші, часто недержавні легітимні актори, які будуть відповідати за конструювання та підтримку соціального порядку.

Представники ліберальної традиції наголошують на пріоритеті раціональності та справедливості перед довірою та підтримкою в обґрунтуванні легітимності (права на владу). Дж. Ролз визначає справедливість як «першу гідність» соціальних інститутів. Він зазначає: «Теорія, якою б елегантною і економною вона не була, повинна бути відкинута або переглянута, якщо вона не відповідає дійсності; так само закони й інститути, незалежно від того, наскільки вони ефективні і організовані, мають бути реформовані або скасовані, якщо вони несправедливі» [5].

Водночас для лібералів (які застосовують теорію інтересів у політиці за аналогією з теорією контрактів у економіці) згода громадян є однією із головних умов легітимності публічної влади. Згода та підтримка громадян дійсно є необхідною умовою легітимності. Необхідною, але недостатньою. Так само як легітимність є необхідною, але недостатньою умовою справедливого правління. Без згоди неможлива легітимність, а без легітимності – справедливість. Саме тому легітимність публічної влади визначається як мінімальний критерій справедливості панування. Таким чином, «... хоча справедливість і легітимність пов'язані між собою – вони спираються на один і той же набір політичних цінностей – вони мають різні сфери, а легітимність вимагає слабших вимог, ніж справедливість. Держава може бути легітимною, але несправедливою, але зворотне неможливе» [7].

Дослідження співвідношення легальності та легітимності також показують, що дотримання демократичних правових процедур не завжди створюють умови для забезпечення легітимності. Навпаки, радше легітимне панування, перед яким постають нові виклики та нові обставини, ініціює законодавчі новели та зрештою призводить до змін у правовому полі. Процес забезпечення легітимності інститутів публічної влади реалізується тільки в умовах демократичного політичного режиму. Задля оцінки інститутів публічної влади на предмет їх справедливості громадяни повинні мати рівне право голосу, бути рівноправними членами спільноти.

Легітимність також потребує відкритості, комунікації, а головне – справедливості, яка тут виступає не лише як мета, а й як принцип демократичних процедур у діяльності інститутів – від електорального процесу до судових рішень.

Напряму стосуються легітимності й три парадокси демократії, які досліджує Л. Даймонд. Він виокремлює такі парадокси: 1) конфлікт та консенсус; 2) згода та ефективність; 3) представництво та керованість. З метою вирішення парадоксів демократії Л. Даймонд пропонує консенсус еліт та створення у відносинах між елітами системи взаємної безпеки, яка б пом'якшувала протиріччя демократичного урядування. Він зазначає: «Серед усіх форм урядування тільки демократія спирається на мінімум примусу і максимум згоди. Демократичні держави неминуче постають перед певними «вбудованими» парадоксами, або суперечностями» [1, с. 92]. Усі вони пов'язані із проблемою легітимності публічної влади. Перший парадокс репрезентовано як суперечність між конфліктом і консенсусом. Демократія як інституціоналізоване змагання за владу потребує конфліктів як під час виборчих кампаній, так і у процесі здійснення публічного адміністрування. Саме у процесі політичної боротьби формується легітимна публічна влада, яка спирається на більшість населення. Якщо конфлікт не пом'якшений консенсусом, то виникає не тільки загроза легітимності якогось окремого політика чи партії. Делегітимація загрожує усьому соціальному порядку. Звідси парадокс: «...демократія вимагає конфлікту, але не великого; за демократії повинна існувати боротьба за владу, але тільки в ретельно визначених і загальноновизначених межах. Поділи слід пом'якшувати консенсусом» [1, с. 93]. Кожна демократична країна шукає власну модель зняття цього протиріччя, а отже – й вирішення проблеми делегітимації інститутів та соціального порядку.

Другий парадокс стосується публічного адміністрування. Він полягає у необхідності забезпечити представництво різних політичних, економічних та соціальних груп та водночас впроваджувати єдину публічну політику у процесі урядування. Ця суперечність між представництвом та керованістю: «Представництво вимагає, щоб партії висловлювали конфліктні інтереси і зверталися до них, а керованість – щоб партії мали достатню автономію, аби піднятися над ними» [1, с. 93]. Влада не може бути легітимною, якщо вона не представляє групи та спільноти, не захищає їх інтереси. З іншого боку, відсутність єдиної стратегії в урядуванні, невміння виробляти та енергійно впроваджувати публічну політику призводить до делегітимації.

Суперечність між згодою та ефективністю формує третій парадокс демократії. Тут найбільш повно проявляється зв'язок парадоксів демократичного урядування та легітимності публічної влади: «Щоб бути стабільною, демократія повинна набути легітимності, яку визнає народ, що має вважати її за найкращу, найдоречнішу форму урядування для свого суспільства. Адже демократія, оскільки вони спирається на згоду урядованих, залежить від легітимності, яку визнає народ, набагато більшою мірою, ніж будь-яка інша форма урядування. Ця легітимність вимагає глибокої моральної відданості та емоційної пов'язаності, але такі почуття розвиваються тільки з часом і почасти як наслідок успішного функціонування демократії. Люди не цінуватимуть демократії, якщо вона не розв'язуватиме успішно соціально-економічних проблем і не досягне певного мінімального рівня порядку і справедливості» [1, с. 93].

Також слід наголосити на протиріччях, які має вирішувати теорія легітимності: 1) протиріччя між «згодою» та «конфліктом» і, 2) протиріччя між індивідуалізмом та колективізмом. Який мінімальний рівень згоди потрібен задля того, аби визнати легітимність? Згода та підтримка більшості щодо кола питань може гарантувати легітимність, а які проблеми не можна вирішувати більшістю голосів? Наприклад, якщо більше податків громадян спрямовується на поліцію, то вони можуть бути використані як для забезпечення свободи законослухняних громадян, так і для її обмеження.

Подолання «парадоксів легітимності» є навіть більш складним завданням, аніж подолання парадоксів демократії. Воно потребує виходу за межі домовленостей між

елітними групами та звернення до суспільної підтримки, суспільного вибору та раціональності [6]. Раціоналізм у розумінні легітимності передбачає справедливий розподіл права на владу, навіть якщо частина суспільства не підтримує це. Згода громадян сама по собі не може забезпечити справедливість, отже, вона не є необхідною умовою з погляду раціонального підходу до легітимності. Раціоналізм, на відміну від теорії демократичної легітимності, не стверджує пріоритет «загальної волі» над справедливістю. «Руссо, наприклад, ставить «загальну волю» в центр легітимності держави, а Гегель стверджує, що людська воля непостійна і ненадійна, і її здійснення не могло стати основою легітимної держави. Раціоналізм і волюнтаризм – це теорії, які зосереджені винятково на одному з цих двох елементів, тоді як інші теорії ми можемо розглядати як спроби гібридних теорій» [6].

Легітимність – це феномен, який передусім пов'язаний зі справедливістю та раціональністю. Легітимність потребує визначених процедур передачі, отримання й утримання влади (легальність) і згоди громадян на застосування насильства владою (демократія). Пріоритет справедливості та раціональності у сучасних концепціях легітимності над легальністю, демократичністю та історичними міркуваннями зумовлюється, зокрема і тим, що делегітимація публічної влади відбувається через несправедливі та нераціональні рішення. Як зазначає Л. Даймонд: «Демократія вимагає згоди. Згода вимагає легітимності. А легітимність вимагає ефективного функціонування. Проте ефективністю можна пожертвувати задля згоди. Обрані лідери завжди відчуватимуть неохоту здійснювати непопулярну політику, байдуже, хоч якою мудрою чи необхідною вона може бути» [1, с. 94].

**Висновки.** Таким чином, інтерпретація справедливості та раціональності як основи легітимності публічної влади дозволяє зробити висновки відносно вимог до демократичних інститутів сучасного суспільства.

По-перше, за такого розуміння легітимність публічної влади напряму залежить від рішень політичних інститутів. Вони мають відповідати критеріям справедливості та раціональності. Без сильних інститутів неможливо забезпечити легітимність публічної влади. У процесі легітимізації публічної влади одним із головних факторів успішності стає активна взаємодія між політичними інститутами та організаціями громадянського суспільства.

По-друге, легітимність публічної влади, а також справедливість і раціональність діяльності інститутів публічної влади потребує неухильного дотримання норм права. Інститути публічної влади відіграють не просто інструментальну роль у просуванні справедливості, їх роль є визначальною в реалізації прав громадян. Раціональність у діях інститутів публічної влади означає, що вони досягають справедливості за допомогою правових та демократичних процедур. Це дозволяє відрізнити легальне використання публічної влади справедливими та раціональними інститутами від нелегітимного насильства або загрози його застосування.

По-третє, у дослідженнях інституційного виміру легітимності публічної влади виокремлюється основна функція легітимності – пояснити відмінності між ефективною фактичною владою (яка може спиратись на силу традицій, харизму тощо) та справедливою, раціональною владою інститутів, які діють у правовому полі.

#### Список використаної літератури

1. Даймонд Л. Три парадокси демократії. *Демократія: антологія*. Київ: Смолоскип, 2005. С. 92–104
2. Кутуєв П.В. Парадигма держави, що стимулює розвиток у соціології: концептуальний аналіз. *Наукові записки НаУКМА: Серія «Соціологічні науки»*. 2002. Т. 20. С. 3–10.
3. Никитин Е.П. Спецраціональність *Исторические типы рациональности*: отв. ред. В. А. Лекторский. Москва, 1995. Т. 1. 350 с.

4. Яковлева Л.І. Демократична легітимність: ідейні джерела та політичні альтернативи. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політичні студії*. 2018. №16. С. 232–238.
5. Brinkmann M. *A Rationalist Theory of Legitimacy*. Magdalen College, Oxford, 2016. URL: <http://www.matthiasbrinkmann.de/thesis.html>; <http://www.matthiasbrinkmann.de/docs/dphil.pdf>
6. Buchanan J. M. *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*. Virginia : Center for Study of Public Choice George Mason University Fairfax, 2003. 32 p. URL: <https://publicchoicesociety.org/content/general/PublicChoiceBooklet.pdf>.
7. Fabienne P. Political Legitimacy *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. 2017. URL <https://plato.stanford.edu/archives/sum2017/entries/legitimacy/>
8. Foucault M. *Discipline and punish: The birth of the prison*. New York : Vintage Books, 1995. 333 p.
9. Ming-Sung K. Inter-Public Legality or Post-Public Legitimacy? Global Governance and the Curious Case of Global Administrative Law as a New Paradigm of Law (2012). *International Journal of Constitutional Law*, 2012; *Warwick School of Law Research Paper No. 2012/07*. URL: <https://ssrn.com/abstract=2013079>
10. North D. The New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift Für Die Gesamte Staatswissenschaft*, 1986. Vol. 142, No. 1. P. 230–237. URL [www.jstor.org/stable/40726723](http://www.jstor.org/stable/40726723)

## PARADOXES OF LEGIMACY OF PUBLIC AUTHORITIES

Liliya Yakovleva

*Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

*Department of Regional Policy and Public Administration  
Genuzka str., 22, 65009, Odesa, Ukraine*

The article examines the legitimacy of public power. It includes both governmental and non-governmental institutions, local governments and civil society. The effectiveness and significance of the internal factors of legitimacy depends on their interaction. The activities of supranational and international institutions ensure the influence of external factors on the level of legitimacy of public power. The sources of the theory of legitimacy of public power (the theory of natural rights, social contract, distribution of power, Machiavellian and Weberian traditions) are identified. It is substantiated that at the present stage, under the influence of the activities of supranational and international institutes of public power, the phenomenon of global legitimacy of public power is being formed. The peculiarities of the liberal (J. Rols) and libertarian (R. Nozick) approaches to the legitimacy of public power are noted. They are united by an understanding of fair governance and the support of citizens as a foundation for the legitimacy of public power. At the same time, the former emphasize the need for a rational approach and the latter justify the «minimalist» state and the «voluntarist» legitimacy. It is noted that the consent and support of the citizens are a necessary but insufficient condition for the legitimacy of public power. Legitimacy is a necessary, but not sufficient, condition for just governance. Without consent, legitimacy is impossible, and without legitimacy, justice is the basis of the activity of public power. The legitimacy of public power as a minimum criterion for fair governance is determined. The relation between legality and legitimacy is investigated. It is determined that legitimacy requires openness, effectiveness of communication between public authorities. On the basis of the paradoxes of democracy (L. Diamond), “paradoxes of legitimacy” are defined, in which consent and conflict, individualism and collectivism intersect.

*Key words:* legitimacy, public power, legitimacy of public authorities, justice, rationality, paradoxes of legitimacy.