

УДК 342:321

DOI <https://doi.org/10.32837/apfs.v0i35.1101>*Л. І. Яковлева*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0942-485X>*доктор політичних наук, доцент,**доцент кафедри місцевого самоврядування та розвитку територій
Державного університету «Одеська політехніка»***КООРДИНАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ДЖЕРЕЛА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ ТЕОРІЇ ЛЕГІТИМНОСТІ**

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Проблема забезпечення легітимності публічної влади постійно знаходиться на порядку денному в Україні. Пошуки оптимальної моделі легітимності не лише супроводжували, а й досить часто обумовлювали напрямки та динаміку політичного процесу: пострадянські трансформації та демократичні реформи, олігархічно-клієнтельний авторитаризм та конституційні реверси. Створення «формули легітимності» є важливим теоретичним та практичним завданням, вирішення якого потребує трансдисциплінарного синтезу й підвищення ефективності міжінституційної взаємодії [15].

У даній статті увагу сфокусовано на джерелах та викликах для легітимності публічної влади, які формулюються у межах інституціональної теорії. Цим пояснюється ракурс дослідження: визначити координацію публічної влади, як один із головних чинників її легітимності. Варто зазначити: «Легітимність влади є центральним поняттям політичної науки та однією з головних характеристик сучасного демократичного суспільства. Водночас, легітимність залишається якимось загадковим феноменом сучасної політики, у якому химерно переплітаються раціональне, сакральне та легальне. При цьому навіть легальність (законність) влади є обов'язковою, але недостатньою умовою її легітимності... Повною мірою це стосується країн пострадянського простору, де після розпаду СРСР відбуваються складні та болісні процеси, пов'язані з пошуком «формули» легітимності. Незалежні країни, об'єднані спільним минулим (як соціальним та економічним, так і політичним та ідеологічним), у процесі подолання тоталітарної радянської спадщини стикаються з необхідністю пошуку підстав легітимності влади. Найбільш очевидною є відповідь, яку дає електоральна демократія: легітимною є влада, яку громадяни обирають у результаті проведення регулярних конкурентних та більш-менш чесних виборів. Для України, яка часто опиняється в кризових ситуаціях, нормою стало проведення як дострокових парламентських, так і президентських виборів» [11, с. 242].

Увага до інституційного виміру легітимності сприяє визначенню координації публічної влади

з точки зору інституціональної теорії. Її ретроспективний аналіз – від історичного інституціоналізму до дискурсивного – дозволить продемонструвати важливість інститутів у забезпеченні легітимності публічної влади, акцентуючи увагу на різних аспектах сутності інститутів у представників «строкатих» інституціоналізмів.

В якості важливого доповнення до електоральної демократії (та, відповідно, моделі електоральної легітимності) пропонується обґрунтування з точки зору інституційної теорії необхідності координації публічної влади як фундаменту її легітимності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Цілісне бачення координації публічної влади як основи її легітимності та визначення джерел та викликів інституціональної теорії, які акцентують увагу на необхідності забезпечення міжінституційної взаємодії, потребує використання інституціональної методології дослідження, зокрема здобутків «старого» та «нового» інституціональних підходів. У дослідженнях з даної теми зосереджується увага на специфіці інституціональної теорії, окресленні її предметного поля та найпоширеніших версій щодо координації міжінституційної взаємодії як основи легітимності публічної влади.

Історія створення понятійного апарату інституціоналізму дозволяє виокремити джерела та критерії легітимності публічної влади, які формувались на різних етапах становлення політичної теорії. До джерел інституціональної теорії легітимності слід віднести праці Н. Макіавеллі, Дж. Лока, Ж.-Ж. Руссо, Г. Гегеля, ін. Окремий етап пов'язується із М. Вебером. Один із дослідників творчості Макса Вебера, німецький автор М. Райнер Лепсіус у збірці за редакцією Клауса Вендта визначив, які основні концепти веберіанської інституціональної теорії впливають на сучасну науку, політику та суспільство – від демократизації до інституціоналізації та легітимності публічної влади ЄС [13].

Харизматичне лідерство може заважати легітимності публічної влади. Саме через відсутність координації у міжінституційній взаємодії виникають загрози для демократії та обмеження свободи

індивідів. Аналізуючи структурні та культурні умови, за яких люди розвивають довіру до політичних і соціальних структур і в кінцевому підсумку приходять до їх підтримки та підкоряються, автор надає ґрунтовну інформацію. Координація є важливою складовою у веберіанській концепції «інституційного порядку». Координація санкціонує довіру до інститутів, яка є фундаментом їх легітимності. Як зазначає М. Райнер Лепсіус: «Довіра до інституцій стосується дуже різних аспектів. Виходячи з досвіду функціонування певного інституційного порядку, ми віримо, що окремі особи та організації достатньо структуровані й контролюються інституційними правилами навіть у непередбачуваних ситуаціях. Довіра може розвиватися з досвіду того, що певні особи та організації практикують свою попередню поведінку знову і знову. Виконання очікувань від певної поведінки призводить до відносин довіри, навіть якщо інституційні правила та процедури та керівні ідеї, на яких вони засновані, явно не відомі. У випадку довіри до інституцій наша довіра не пов'язана з поведінкою індивідів, їх мотивами та настроєм» [13]. Система сучасного урядування потребує як спроможності, так і легітимності, у творах сучасних авторів наголошується на необхідності координації публічної влади в умовах фрагментації суспільства [12]. Зв'язок між координацією та легітимністю проявляється у тому, що здійснюється перехід від моделі держави-опікуна до держави-партнера, бо саме партнерський підхід відкриває нові можливості у публічній політиці, дозволяє підвищити ефективність урядування.

Спираючись на дослідження цих та інших авторів спробуємо проаналізувати як з розвитком політичної науки змінюється інституціональна оптика щодо легітимності публічної влади.

Формулювання мети статті. Метою статті є визначення джерел та викликів інституціональної теорії щодо координації публічної влади як основи її легітимності.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Зазвичай тлумачні словники надають дві інтерпретації поняття «координація» [10]. По-перше, погодження та зведення до відповідності у процесі встановлення взаємозв'язку між діями індивідів [10]. По-друге, узгодженість дій та рухів. Особливо ця інтерпретація розповсюджена щодо фізичного виховання та спорту. Адже, важко уявити успішного спортсмена, рухи якого не координовані, або спортивну команду, гравці якої діють під час гри окремо, без належної координації. Відсутність координації – це шлях до поразки. Навпаки, координація рухів та взаємодії є однією із головних заповорок спортивної перемоги.

Екстраполюючи це твердження на простір публічної влади слід відзначити, що координація

інституційної взаємодії є важливою умовою легітимності. Адже, у процесі управління однією із основних виступає координаційна функція. Координація як функція менеджменту забезпечує розвиток організації. Погодимось із українською дослідницею О. Громовою: «Координація забезпечує взаємодію різних частин організації на користь виконання завдань, що стоять перед нею. Координація конкретно визначає, хто, що і коли робить, з ким і як взаємодіє, в якому порядку передає власні результати праці іншим учасникам діяльності і користується їх результатами» [4].

Встановлення та подальше функціонування легітимної публічної влади потребує координації. У сучасних умовах координація міжінституційної взаємодії – це головна функція публічної влади, яка й забезпечує її легітимність. Ця функція реалізується за наступними напрямками:

- погодження горизонтальної та вертикальної міжінституційної взаємодії, зведення її до відповідності демократичним стандартам діяльності публічної влади;

- сприяння встановленню нових зв'язків (розширення мережі взаємодії) та підвищення ефективності наявних взаємодій між інститутами;

- підвищення ефективності парламентського контролю;

- налагодження взаємодії між інститутами центральної та регіональної (місцевої) влади;

- підвищення ефективності діяльності координаційних органів публічної влади, які відповідно до норм адміністративного законодавства мають узгоджувати та упорядковувати взаємодію суб'єктів урядування;

- контактування із представниками громадськості (масмедіа, представники спільнот, активні громадяни тощо);

- узгодженість дій різних органів публічної влади.

Останнє виявляється найважливішим. Адже, саме узгодженість дій, як наслідок координаційних зусиль публічної влади забезпечує її легітимність.

Боротьба за «право на владу» у сучасних суспільствах означає, передусім, боротьбу за здатність здійснювати координацію. Необхідно впровадження нового інституційного дизайну, який обов'язково має включати «інститути координації». Тобто, інститути, прямим завданням яких буде забезпечення координації міжінституційної взаємодії. Це питання потребує посиленої уваги. Інститути та їх еволюція є одним із найяскравіших прикладів боротьби за «право на владу» в європейській політичній традиції. Ретроспективний огляд історичних віх розвитку та трансформації інституціональної оптики інституційного виміру легітимності публічної влади слід розпочати з часів афінського полісу. Координація тут спрощувалась порівняно невеликою кількістю громадян

та їх спілкуванням обличчям до обличчя. Афіньська демократія постала через Агору – спеціальне місце координації дій громадян, «топосу» їх взаємодії задля утворення демократичної влади та забезпечення її легітимності. Водночас, політичне життя афіньського полісу відбувалося на перетині сакрального та раціонального. Сакральний вимір діяльності влади, а отже, й її легітимності, супроводжує усю історію людства. Водночас, сакралізація влади – це актуальний виклик сьогодення, фундамент тоталітарних ідеологій та одна із причин конфліктів та війн. Сприйняття влади як цілісності, бездоганності та таємничості є складовими її сакралізації. Навпаки, раціональний вимір легітимності публічної влади дослідники пов'язують із виокремленням інститутів та координацією міжінституційної взаємодії. Відзначимо: «...з часів Платона і Аристотеля політична думка цікавилась тим, що надалі отримало назву політичних інститутів – держава, конституція...» [7, с. 146]. Наприклад, Платон у творі «Держава» виокремив та порівняв різні форми правління (тимократія, олігархія, демократія, тиранія тощо), в межах яких визначалися інституційні виміри легітимності публічної влади. Аристотель у «Політиці» [1] продовжив обговорення політичних інститутів і «правильного» суспільства, висунувши ряд питань: «Яка ідеальна форма уряду?», «Який тип конституції є оптимальним у різних обставинах, далеких від ідеалу?», «Що характеризує конституції, які не є «правильними» (ідеальними) в різних неідеальних обставинах?» [1, с. 544].

Б. Ротстайн вказує: «Класична політична теорія включає в себе не тільки обговорення політичних ідеалів та індивідуальних обов'язків. Для Платона і Аристотеля, як і для Н. Макіавеллі, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббса та інших представників цієї традиції, одна з основних проблем полягала у з'ясуванні питання про те, які політичні інститути можуть забезпечити створення кращого типу суспільства і особистості» [9, с. 149].

Слід погодитися з тим, що «...інтерес (до інститутів) знайшов друге дихання у новій науці про політику Н. Макіавеллі, у трактатах Ж. Бодена, Т. Гоббса, Д. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Г. В. Ф. Гегеля і багатьох інших мислителів, які створили передумови для становлення сучасного політичного знання» [7, с. 146].

Через століття інституційного розвитку у Європі роль інститутів переосмислює Г. Гегель. Відзначимо: «висунута Гегелем ідея інститутів, що формують і складають державний лад як втілення розумності, яка перевершує розумну волю окремого індивіда, надовго дала потужний імпульс й чітку орієнтацію подальшого вивчення природи, змісту та функцій соціальних, публічно-правових інститутів» [7, с. 146].

Продовжуючи інституціональну традицію, фундатор теорії легітимності М. Вебер у своїй праці «Господарство та суспільство» сформулював політологічні та соціологічні поняття та окреслив інституційні засади соціальної структури суспільства (легітимний порядок, види легітимного порядку (конвенція і право, союзи, об'єднання, установи, бюрократія, політичний союз, держава, панування тощо). Як стверджує один із дослідників веберіанської традиції в історичній соціології: «...істотну роль відіграли концептуалізації М. Вебера щодо ролі різноманітних історичних практик легітимації соціального порядку в економічній і політичній інституціоналізації» [5, с. 72].

На думку К. Байме: «Після Макса Вебера історична соціологія почала відводити центральне місце інституціям, навіть якщо при цьому вона ставала все більше формалізованою і, частково, відмовлялася від поняття інституцій» [2, с. 130]. Наступницею веберіанської традиції інституціоналізму К. Байме називає американську теорію систем. Зокрема на теоретичній спадщині М. Вебера ґрунтується соціологічна парадигма структурного функціоналізму Т. Парсонса та Р. Мертона, теорії раціонального вибору Дж. Коулмана, феноменологічна соціологія А. Шюца, П. Бергера, Н. Лукмана. Слід зазначити, що різні соціологічні напрямки об'єднують соціологічний аналіз інститутів у структурі суспільства з опорою на творчість М. Вебера.

Виокремлюючи в якості однієї з головних функцій інститутів координацію дій індивідів, досліджуючи її у соціально-історичному середовищі в процесі становлення та розвитку Т. Парсонс посилається безпосередньо на М. Вебера.

Отже, саме теоретична спадщина М. Вебера стала ключем дослідження інституційного виміру публічної влади та координації міжінституційної взаємодії як основи її легітимності.

Засновниками класичного інституціоналізму («старий інституціоналізм») вважаються Т. Веблен і Дж. Коммонс. Однак, основні положення інституційної теорії були виокремлені ще в межах інституційної економічної теорії К. Маркса та Ф. Енгельса, які «...розглядали державу як найважливіший економіко-політичний інститут» [8, с. 13]. Їх поняття «певний спосіб життя» було використане в дослідженнях Т. Веблена. Останній під інститутом розумів «...стійкі звички мислень, властиві великій спільності людей» [8, с. 13]. Один із авторів вказує, ніби «Деякі дослідники специфіки історичного інституціоналізму іронізують, що якби роботи К. Маркса або М. Вебера з'явилися зараз, то їх теж можна було б класифікувати як «історичний інституціоналізм» [5, с. 74].

Інститути розглядалися як основа легітимності публічної влади. Більшість із них створювались саме для забезпечення легітимності. На думку

німецького дослідника К. Байме, «...інституціональний підхід в усі часи був обтяжений присмаком консервативності. Адже у консервативних ідеологіях постійно проголошувалися священними певні інституції (монархія, двопалатна система тощо), специфічний розподіл влад та організація управління, щоб зберегти успадковані механізми суспільного управління, що послуговували дуже специфічними інтересами» [2, с. 130]. Саме інститути проголошуються владою священними, виступаючи джерелом трансцендентної легітимності.

Традиційно європейська континентальна політична теорія «...не тільки здійснювала предметнення окремих інституцій, але й також магічно підносила державу як інституцію інституцій» [2, с. 132]. А саме: «...у центрі теоретичних зусиль знаходиться не держава, а government (уряд – англ.)» [2, с. 132].

Таким чином, одним із основних викликів для легітимності публічної влади виступає її сакралізація. Протягом усієї історії людства та інституційної історії цивілізації сакралізація влади призводить до домінування принципу панування над координацією, і це утворює небезпеки застосування насильства, встановлення тоталітарних політичних режимів, спричиняє конфлікти та війни.

Висновки. Отже, до джерел інституціональної теорії щодо координації публічної влади як основи її легітимності слід віднести наступних авторів. По-перше, акцентування уваги на ролі політичних інститутів у творенні кращого суспільства та особистості (Н. Макіавеллі, Ж. Боден, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Г. В. Ф. Гегель, ін.). По-друге, праці М. Вебера, у яких вперше визначено сутність легітимності соціального порядку, окреслено роль координації міжінституційної взаємодії тощо. По-третє, безпосередньо етап становлення інституціоналізму, як окремого напрямку дослідження легітимності публічної влади, її інституційного виміру (Т. Веблен, Дж. Коммонс, ін.).

Визначено основний виклик координації публічної влади відповідно до інституціональної теорії легітимності, який сформульовано у вигляді дилеми: сакральне vs. раціональне ставлення громадян до влади.

У сучасних умовах функція координації міжінституційної взаємодії як основи легітимності публічної влади реалізується за наступними напрямками:

- погодження горизонтальної та вертикальної міжінституційної взаємодії;
- сприяння встановленню та розширенню мережі міжінституційної взаємодії;
- підвищення ефективності взаємодії інститутів публічної влади із масмедіа, лідерами громадської думки, активістами тощо.

Література

1. Аристотель Этика. Политика. Риторика. Поэтика. Категории. Минск : Литература, 1998. С. 409–738.
2. Байме К. Политичні теорії сучасності / пер. з нім. Култаєвої та М. Бойченка. Київ : Стило, 2008. 396 с.
3. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понижающей социологии : в 4 т. / пер. с нем. ; сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина ; Нац. иссл. ун-т «Высшая школа экономики». Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Т. I. Социология. 445 с.
4. Громова О. Є. Роль координаційної функції в процесі управління організацією. *Економіка та суспільство*. 2016. № 7. URL: http://economyandsoociety.in.ua/journal/7_ukr/43.pdf
5. Завершинский К. Ф. «Эффект колеи» в методологии политико-культурных исследований институциональной динамики современного российского общества. *Вестник Санкт-Петербургского университета*. 2014. Серия 6. Вып. 1. С. 71–79.
6. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / пер. з англ. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. 549 с.
7. атрушев С. В. Институционализм в политической науке: этапы, течения, идеи, проблемы. *Политическая наука*. 2001. № 2. С. 146–186.
8. Попов Е. В. Становление институциональной теории. *Журнал экономической теории*. 2013. № 4. С. 13–22.
9. Ротстайн Б. Политические институты: общие проблемы. *Политическая наука. Новые направления* / под ред. Р. И. Гудина и Х.-Д. Клингемана, 1999. С. 149–180.
10. Словник української мови. В 11 т. Київ : Наукова думка, 1973. Том 4. С. 278.
11. Яковлева Л. Легитимность власти в Украине: от электоральной демократии к политической инклюзивности. *Studia Universitatis Moldaviae (Seria Stiințe Sociale)*. 2019. № 128(8). С. 241–248.
12. Christensen T., Lægheid P. and Rykkja L.H. Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Admin Rev*. 2016. № 76. P. 887–897. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12558>
13. Lepsius M. R. Max Weber and institutional theory. Ed. C. Wendt. Springer International Publishing Switzerland, 2017. 384 p.
14. Papadopoulos Y. Governance, Coordination and Legitimacy in Public Policies. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2000. № 24(1). P. 210–223. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00244>
15. Yakovleva L., Yakovlev D. Institutional interaction and political choice in a transitional society. What role for the social sciences. *Nationalism and Ethnic Politics*. 2020. № 2(4). P. 582–608.

Анотація

Яковлева Л. І. Координація публічної влади: джерела інституціональної теорії легітимності. – Стаття.

У статті визначено координацію публічної влади як основу її легітимності. Сучасні суспільства є фрагментованими, а публічна влада переходить від примусу чи загрози насильства як складової урядування до зосередженості на головній функції – координації міжінституційної взаємодії. Від моделі держави-опікуна до моделі держави-партнера. Координація міжінституційної

взаємодії задля узгодження інтересів суспільних груп стає головним напрямком діяльності публічної влади, від якого повною мірою залежить її ефективність. Для українського суспільства головним завданням стає координація публічної влади з метою визначення суспільного інтересу та формулювання на цій основі національної ідеї. Відповідно до веберіанської традиції це сприяє забезпеченню легітимності інституційного порядку. У фокусі дослідження знаходяться історичні джерела та сучасні виклики легітимності публічної влади, які формулюються у межах інституціональної теорії. Обраний ракурс дослідження дозволяє визначити координацію публічної влади, як один із головних чинників її легітимності. Наголос зроблено на координації, як однієї із головних функцій урядування, діяльності публічної влади у цілому.

Акцентовано увагу на джерелах та теоретичних інтерпретаціях сучасного виклику легітимності, який сформульовано у вигляді дилеми між сакралізацією влади та її раціоналізацією. Визначено, що сакралізація влади є вкрай небезпечним феноменом політичного життя. Констатовано, що підхід, який позиціонує координацію публічної влади, як фундаментальну основу її легітимності, передбачає раціоналізацію та відкритість влади, відмову від її сакралізації тощо. Визначення джерел інституціональної теорії щодо легітимності публічної влади дозволяє інтерпретувати координацію як основу сучасного розуміння легітимності. Ретроспективний аналіз – від історичного інституціоналізму до дискурсивного – наголошує не лише на важливості інституційного виміру легітимності публічної влади, але й акцентує увагу на різних аспектах сутності інститутів у представників «строкатих» інституціоналізмів.

Запропоновано обґрунтування з точки зору інституціональної теорії необхідності координації публічної влади як фундаменту її легітимності. Це є суттєвим доповненням до моделі електоральної демократії, яка є панівною у дискурсі політичної науки в Україні.

Ключові слова: публічна влада, легітимність, координація, публічна політика, інституціональна теорія, міжінституційна взаємодія.

Summary

Yakovleva L. I. Coordination of public power: sources of institutional theory of legitimacy. – Article.

The article defines the coordination of public power as the basis of its legitimacy. Modern societies are

fragmented and public power shifts from the coercion or threat of violence as part of governance to focusing on the main function of coordinating inter-institutional interaction, from the guardian state model to the partner state model. Coordination of inter-institutional cooperation in order to reconcile the interests of social groups is becoming the main activity of public power, on which its effectiveness fully depends. The main task of Ukrainian society is the coordination of public power to determine the public interest and formulate a national idea on this basis. According to the Weberian tradition, this contributes to the legitimacy of the institutional order. The research focuses on historical sources and current challenges to the legitimacy of public power, which are formulated within the framework of institutional theory. The chosen perspective of the study allows identifying the coordination of public power as one of the main factors in its legitimacy. The emphasis is placed on coordination, as one of the main functions of governance, and the activities of public power in general.

Special attention is focused on the sources and theoretical interpretations of the modern challenge of legitimacy, which is formulated as a dilemma between the sacralization of power and its rationalization. It has been determined that the sacralization of power is an extremely dangerous phenomenon in political life. It has been stated that the approach, which positions the coordination of public power as a fundamental basis of its legitimacy, involves the rationalization and openness of power, the rejection of its sacralization, etc. Identifying the sources of institutional theory regarding the legitimacy of public power allows interpreting coordination as the basis of modern understanding of legitimacy. The retrospective analysis (from historical institutionalism to discursive one) emphasizes not only the importance of the institutional dimension of public power legitimacy but also focuses on various aspects of the essence of institutions in the representatives of "variegated" institutionalism.

The substantiation from the point of view of institutional theory of the necessity of public power coordination as the foundation of its legitimacy has been offered. This is a significant addition to the model of electoral democracy, which is dominant in the discourse of political science in Ukraine.

Key words: public power, legitimacy, coordination, public policy, institutional theory, inter-institutional interaction.