

**Петровський Петро Михайлович**

*доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України*

ORCID: 0000-0001-8521-2384

e-mail: [petro\\_petrovskyu@ukr.net](mailto:petro_petrovskyu@ukr.net)

**Радченко Оксана Олександрівна**

*кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом*

ORCID: 0000-0001-9286-0240

e-mail: [ksenichka\\_r@ukr.net](mailto:kсенічка_r@ukr.net)

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ЛЕГІТИМНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ  
В СУЧАСНИХ УМОВАХ УКРАЇНИ**

Розкрито особливості забезпечення легітимності публічної влади в сучасних умовах України. Зазначено, що поняття “легітимність” враховує юридичну (законність певної дії чи статусу) і етико-психологічну (визнання та підтримка тієї чи іншої дії, явища, інституції як правомірних і справедливих) складові. Доведено, що легітимність як результат інтеракції влади й громади характеризується постійною напругою відносин і потребує серйозного теоретико-методологічного забезпечення. Обґрунтовано низку положень про специфіку й напрями підвищення рівня легітимності публічної влади.

**Ключові слова:** легітимність; легальність; соціальна довіра; легітимація; делегітимація; інтеракція; теоретико-методологічні основи; напрями забезпечення легітимності публічної влади.

**Постановка проблеми.** Необхідною передумовою успішного функціонування політичної системи будь-якого суспільства є соціальна довіра громадян до обраних ними органів публічної влади – один із вкрай важливих для існування демократії чинників. Довіра пов’язує пересічних громадян із публічними інституціями, підвищує легітимність і соціальну ефективність останніх.

На якість державно-управлінських рішень і на розвиток суспільства суттєво впливає позитивний імідж інституцій публічної влади, що підвищує ефективність її діяльності. На сучасному етапі в Україні спостерігається низький рівень довіри громадськості до публічних інституцій, що пов’язано не лише із реальними досягненнями їхньої діяльності, але й значною мірою зумовлено загальною негативною оцінкою чи емоційним сприйняттям результатів, а це своєю чергою сприяє виникненню передумов для соціальної напруги, деструктивних процесів та кризових ситуацій у суспільстві.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика легітимності публічної влади досить широко представлена в сучасній науковій літературі з

публічного управління. Її класифікація дозволяє виокремити низку основних кластерів легітимності залежно від домінуючого аспекту наукового розуміння. Так, вона розрізняється за джерелами легітимності публічної влади, на що звертали увагу М. Вебер, М. Доган, Дж. Джост та Б. Майер, П. Бергер, Т. Лукманн, Д. Хелд, О. Хеффе та інші. Аспект зв'язку довіри/недовіри громадян до публічної влади (політиків та різноманітних інституцій) як вияв її легітимності розкривали: Д. Валадес, Д. Істон, Н. Луман, І. Пардо та Г. Прато Г. Ферреро. Аспект взаємозв'язку права й політики – співвідношення понять “легальності” та “легітимності”, як і значна роль правових аспектів легітимності, висвітлені в працях П. Готтфріда, К. Гротке, К. Шмідта. Проблематика співвідношення легітимності та ефективності державного управління є предметом наукових розвідок таких закордонних фахівців, як: Р. Аш, У. Бейкес та С. Кайліц, Т. Кемпер, І. Крастев, С. Ліпсет, Т. Хербст та Дж. Уолен. А формування легітимності публічної влади в контексті її комунікативної взаємодії з суспільством широко розгорнута у працях Х. Блюменберга, Дж. Паркінсонса, Т. Парсонса, Ф. Пітера, Ю. Габермаса та багатьох інших.

По кожному із вказаних кластерів дослідження легітимності публічної влади існують публікації українських науковців, які можна структурувати як загальнотеоретичні чи філософські (Є. Бистрицький, Є. Головаха, М. Попович, С. Пролеєв), політологічні (О. Білий, В. Бортніков, О. Гребіневич, Г. Заболотна, В. Ковальчук), юридичні (Л. Байрачна, Г. Бережанський, Т. Кравченко) та публічно-управлінські (Ю. Калюжна, О. Крутій, І. Лопушинський, І. Мезеря, Т. Новаченко, О. Петрос, О. Радченко).

#### **Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми.**

Актуальність досліджуваної проблематики полягає у тому, що докорінні соціально-економічні трансформації в Україні вимагають створення дієвих та ефективних механізмів відкритості влади із широким залученням інститутів громадянського суспільства до процесів публічного управління. Забезпечення легітимності публічної влади є динамічним процесом взаємодії влади й громади, інтерактивним взаємовпливом обох сторін. Попри сприянню практичному розширенню вказаної взаємодії, існує потреба більш глибокого теоретико-методологічного обґрунтування процесу забезпечення легітимності публічної влади, її легітимації як постійного підтвердження високим рівнем соціальної довіри. Метою цієї статті є розкриття теоретико-методологічних основ забезпечення легітимності публічної влади в сучасних умовах України, тобто визначення принципових положень, дотримання яких сприятиме існуванню високої соціальної довіри до здійснюваної соціальної політики як дієвого чинника розвитку суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема легітимності влади в умовах публічного врядування має достатньо широке теоретичне підґрунтя та потребує насамперед визначення змісту основних понять. Поняття “легітимність” (від лат. *legitimus* – законність, правомірність) враховує як юридичну складову (законність певної дії чи статусу), так і морально-психологічну (визнання та

підтримка тієї чи іншої дії, явища, інституції чи посадовця як правомірних і справедливих). Доречно послатися на висновок Є. Бистрицького, за яким “поняття легітимності означає, що існують достатні аргументи на користь вимоги визнавати певний політичний режим як добрий та справедливий. Легітимний лад – це такий суспільно-політичний устрій, що заслуговує на визнання” [1].

Легітимність є характеристикою владного боку управлінської взаємодії, а з іншого – суспільно-громадянського боку – вона проявляється як соціальна довіра. Динамізм вказаної інтеракції зумовлює постійну напругу відносин – зменшення чи збільшення соціальної довіри та відповідні зміни легітимності. Власне перманентний процес відновлення й посилення легітимності визначається як легітимація, а можливий стан її послаблення, відповідно, характеризується делегітимацією. Тому легітимність публічної влади означає, що її діяльність отримує високий рівень соціальної довіри – позитивне сприйняття й схвалення громадськістю. У науковій літературі досить ґрунтовно висвітлено зміст категорій “довіра” та “соціальна довіра” та розкрито їх значення для формування демократичних суспільно-владних відносин. Значну увагу феномену соціальної довіри приділив відомий німецький вчений М. Вебер, який обґрунтував особливість сучасного демократичного розвитку ціннісно-раціональним типом дії. На його думку, довіра формується в процесі міжособової взаємодії й співпраці, а згодом стає основою для створення загальнонаціональної мережі інститутів громадянського суспільства, сприяє формуванню громадянської культури та є чинником легітимації публічної влади [2].

За Т. Парсонсом, соціальна довіра є однією із необхідних умов забезпечення суспільної стабільності. У працях Дж. Коулмена, Р. Патнема та Ф. Фукуями довіра розглядається як соціальний капітал – безпосередня основа розвитку суспільних відносин. Соціальна довіра – це відмова від нанесення збитку, чесна поведінка у дусі співпраці, готовність до взаємодії та взаємодопомоги. Аналіз феномена довіри неможливий без розгляду категорій суб’єкта і об’єкта довіри. Суб’єктами довіри можуть бути людина, соціальна група або суспільство. Розглядаючи об’єкти довіри, можна говорити про довіру до себе, до іншого або інших, до публічних інституцій або всього світу. У формуванні відношення довіри до об’єкта для її суб’єкта велику роль відіграє як минулий досвід взаємодії з ним, так і актуальні потреби та інтереси. Довіра чи недовіра суб’єкта взаємодії відтворює низку взаємодоповнюючих характеристик соціальних відносин, поєднує раціональність розуміння та емоційну схильність, реальні етичні цінності та психологічні очікування. Процес формування соціальної довіри до чинних органів публічної влади здійснюється на основі соціальної культури і традицій. Вона є частиною соціального середовища, звичок і правил, норм поведінки, що склалися тривалий період часу. У цивілізованих суспільствах протягом багатьох років “доводилася” ефективність соціальні дії, побудованої на довірі. Тому довіра є соціальною нормою.

В Україні ж існує інший соціальний контекст – для виживання в суспільстві впродовж тривалого історичного часу ефективною була недовіра. Тому зміни в

цьому сенсі відбуваються дуже повільно. За результатами дослідження соціологічної служби Центру Разумкова, останнім часом (лютий, 2019 р.) рівень довіри до таких публічних інституцій, як волонтери, громадські організації та Церква значно переважає рівень довіри до органів публічної влади. “Найчастіше громадяни України висловлюють довіру волонтерським організаціям (їм довіряють 67% опитаних), Збройним силам України (62%), Державній службі з надзвичайних ситуацій (61%), Церкві (61%), добровольчим батальйонам (57%). До інституцій, до яких довіра висловлюється частіше, ніж недовіра, належать також Державна прикордонна служба (їй довіряють 52% опитаних, не довіряють – 36%), Національна гвардія України (відповідно, 50% і 38%), засоби масової інформації України (відповідно, 49% і 43%) та громадські організації (відповідно, 45% і 41%)” [3].

Доречно зауважити, що, в порівнянні з подібними даними попередніх років, зміни досить незначні. Можна також констатувати, що останні вибори Президента України (березень – квітень 2019 р.) загалом підтвердили попередні дані та орієнтують на необхідність здійснення суттєвих змін у цьому руслі.

Існуючий на сьогодні низький рівень соціальної довіри до більшості органів публічної влади України вимагає від науки публічного управління обґрунтування новітніх шляхів та інструментів її підвищення. Власне, від цього залежить увесь майбутній поступ України шляхом соціально-політичного розвитку, і чи буде він продовжуватися в рамках демократизації, чи знову настане “відкат” до авторитаризму, залежить від того, наскільки українській владі довірятиме власний народ, наскільки вистачить їй кредиту народної довіри. Так, “усі врядування, демократичні чи авторитарні, стикаються із власними успіхами та невдачами; однак тільки легітимні мають резерв, який вони можуть використати за кризових часів” [4], зазначав Ф. Фукуяма, і його слова мають бути певним дороговказом для української влади.

Насамперед, зазначимо, що потреба підвищення соціальної довіри до системи публічної влади є загальносуспільною, а не тільки інституційно-державною проблемою. Йдеться про можливість самого подальшого існування української держави, адже країну з кризою соціальної довіри легко зруйнує зовнішній ворог або розірвуть на частини внутрішні чвари. Як справедливо зазначає із цього приводу Ю. Калюжна, “суттєвим бар’єром на шляху до “демократичних координат” обраних сучасною українською державою в 1991 р. є численні “легітимаційні кризи” влади, які раз у раз “дезорієнтують” індивіда, суспільство та державу загалом щодо стратегії демократичного майбутнього України. Відповідно, перед провідними представниками сучасної системи соціально-політичних знань залишається “відкритою опцією” питання пошуку новітніх підходів до підвищення соціальної довіри, здатного якісно та ефективно відповісти на суспільно-політичні виклики сьогодення” [5]. Означена проблематика є надактуальною для політичної системи сучасної України, що “перевантажена” хронічними “кризами довіри”, характерними ознаками яких є радикалізація політичних процесів, політична пасивність громадян, зневіра та

апатія, дефіцит демократичної політичної культури, загроза національній єдності та територіальній цілісності тощо.

Існує думка, що демократизація політичного режиму розпочинається не з виборів, а з домовленості між представниками старої еліти про нові правила політичної гри. Саме стара еліта схильна до утримання монополії на владу, що заперечує демократичну відкритість. Тому в сучасних українських умовах ключову роль має відігравати фігура Президента України та його сильна політична воля. А для того, щоб примусити політичну еліту до компромісу й консенсусу щодо зміни “політичних правил гри”, Президент мусить зважати на тих суб’єктів суспільно-владних відносин, які мають відповідний авторитет у суспільстві та власний кредит народної довіри.

Із зазначеного виникають три закономірних висновки:

1. Маємо констатувати, що загально негативний рівень легітимності провідних інститутів публічної влади в Україні є наслідком відсутності цілеспрямованої державної політики забезпечення власної соціальної підтримки. Зокрема, саме на цьому наголошує В. Волинець: “Як доводить сучасний вітчизняний політичний розвиток, на державному рівні досі не вжито практично будь-яких спроб ефективної протидії процесу делегітимації влади, що триває нині. Можна констатувати відсутність будь-якої загальної державної програми заходів, мір, спрямованих на формування позитивного образу держави в очах населення і протидії делегітимації влади. Все це не лише посилює розкол політичної системи, коли держава й суспільство діють майже в повністю автономному режимі держави без суспільства й суспільства без держави, але ставить під загрозу перспективи завершення демократизаційних процесів в Україні” [6].

2. Для системи органів публічної влади України вкрай нагальним завданням є подолання існуючої кризи довіри й формування та реалізація системної цілеспрямованої підтримки державної політики, адже криза є сприятливим середовищем для активізації антиукраїнських сил. Політичні конфлікти подвійно впливають на політичну владу: підвищують або понижують довіру до неї, залежно від того, яким шляхом вони вирішуються й, взагалі, вирішуються вони або накопичуються [7].

3. Розбудувати нову державну політику підвищення соціальної довіри до публічних органів влади можна, але лише зважаючи на ті суспільні сили, які мають значимий власний потенціал довіри. У сучасній Україні це, насамперед – представники інституцій громадянського суспільства та місцевого самоврядування. Таку думку поділяє професор Острозької академії В. Ковальчук, який стверджує, що “основним суб’єктом позитивного ставлення до державної влади є громадянське суспільство, його основою є незалежні, самоврядні інститути, які в процесі взаємодії з органами влади виконують низку важливих функцій, що безпосередньо пов’язані з легітимацією державної влади” [8]. Дійсно, саме вони створюють сприятливі умови для функціонування державної влади; є посередниками двосторонньої комунікації між громадянами і представниками держави.

Деталізація сучасних моделей формування легітимності публічної влади шляхом підвищення соціальної довіри до неї з боку громадськості дозволяє зафіксувати такі основні чинники цього процесу:

- інтегративний (консолідація на національних, етнокультурних або загальногромадянських засадах);
- справедливості (відповідність уявленням громадян про належний рівень організації суспільних відносин);
- стабільності (стала та відтворювана система організації державної влади);
- ефективності (задоволення основних потреб та інтересів населення);
- персональної підтримки (довіра як підтримка особистості керівників чи персонального складу інституції) тощо.

Названі основні складові формування соціальної довіри до публічних інституцій діють як цілісно, так і вибірково та сприяють підвищенню позитивного їх сприйняття. Так, інтегративний чинник виявляє конституційну, інституційну, ідеологічну чи геополітичну спрямованість соціальної довіри до публічних інституцій. Зокрема, Конституція України є інституціоналізованою формою суспільного договору, через який громадяни об'єднуються в політичну спільноту. А сприйняття демократичного типу діяльності публічних інституцій проявляється в належному поцінуванні громадськістю паритетного ставлення до своєї активності та спільного визнання паритетної участі в управлінських процесах. Ідеологічна складова формування соціальної довіри має базуватися на проголошені та законодавчо закріплених для обов'язкового виконання демократичних та гуманістичних цінностях.

Сформована висока соціальна довіра до публічних інституцій трансформується в їх легітимність, що досягається якісним управлінням та демонстрацією ефективності та результативності. Вона, зокрема в сучасних умовах України, передбачає рішучу та реальну боротьбу з корупцією, вимагає тривалого часу та стабільного розвитку політичної системи, а також високої фахової компетентності кадрового складу публічних інституцій.

Досягнення високого рівня легітимності органів публічної влади забезпечується належним рівнем діяльності самої влади, що втілюється в таких імперативах, як:

1. Реалізація принципу служіння народу, тобто відтворення в процесі реалізації владних повноважень конституційних положень, стратегій, законів, що реалізують інтереси розвитку суспільства. Складність такої реалізації проявляється насамперед у неоднозначній його ідентичності, поліфонічності цінностей і необхідності їх узгодження в конкретних управлінських рішеннях.

2. Відповідність практики управління раціонально встановленим нормам і правилам – законам, прийнятими рішеннями, регламенту тощо.

3. Партнерська співпраця із приватним сектором і пошук нових можливостей розширення ефективного конкурентного середовища.

4. Запровадження дискурсу як постійне залучення експертної оцінки та колективного розуму до вирішення ключових завдань розвитку.

5. Інституціоналізація ідей (месиджів, результатів) дискурсу як необхідна передумова їх втілення в управлінський процес.

6. Інформаційна відкритість діяльності органів публічної влади громадськості.

До конкретних механізмів, якими користуються органи публічної влади для підвищення власної легітимності, належать медійний, деліберативний, соціалізаційний та партиципативний. Медійний механізм є одним із найбільш поширених і полягає у розробці, затвердженні та реалізації в медійно-інформаційному полі різних впливів на громадян із метою посилення цінності публічних заходів. Деліберативний механізм формування соціальної довіри фокусується на утвердженні спільного комунікативно-інформаційного поля, постановці спільного порядку денного для політики й виробленні ключових підходів до подальшого ухвалення публічно-управлінських рішень. Своєю чергою, соціалізаційний механізм формування довіри передбачає розробку та запровадження єдиної програми діяльності публічних інституцій (освіта, медіа, трудові колективи, медицина, родина) із підвищення соціального статусу демократичних стандартів. Партиципативний механізм формування соціальної довіри (через співучасть, причетність, взаємодію) базується на заохоченні активної участі громадян до процесів публічного управління на місцевому рівні та до різних форм контролю за діяльністю публічних інституцій.

Тому можна стверджувати, що конкретний рівень легітимності публічної влади має системне та інтерактивне спрямування і формується в процесі поєднання щонайменше шести напрямів реалізації публічної політики: концептуально-стратегічного, нормативно-правового, інституційно-функціонального, діяльнісно-компетентнісного, публічно-демократичного та інформаційно-комунікативного. В силу інтерактивної сутності публічного врядування з боку громадськості вказані напрями мають своє продовження й відтворення у відповідних напрямках (ракурсах) сприйняття й схвалення публічної політики того чи іншого рівня. Схематично вказану інтеракцію можна відтворити за допомогою табл. 1.

Єдність зазначених шести напрямів формує матрицю позитивного сприйняття (схвалення) інститутів публічної влади в Україні, яка надає можливість системного формування та реалізації державної політики розвитку соціальної довіри. Розглядаючи вищенаведену матрицю, необхідно проаналізувати діяльність суб'єктів здійснення легітимності, їх інструментарій для кожної вказаної складової. Так, концептуально-стратегічний напрям діяльності органу публічної влади має підтверджуватися ідентичними для громадськості цінностями та перспективами розвитку, що своєю чергою виявляється в світоглядній, геополітичній, ідеологічній та інших спрямованостях. Зрозуміло, що в цьому контексті існує широкий діапазон відмінностей, зумовлених різними підходами, ставленнями, як з боку органів влади,

так і з боку громадськості. Для легітимності дій перших потрібне стратегічне вміння знайти спільні точки дотику, “згладити гострі кути” відмінностей і знайти загальну основу для порозуміння з можливими поліфонічними прагненнями громадськості. Нормативно-правовий напрям діяльності органу публічної влади досить суттєво визначає сучасний стан українських суспільно-владних відносин. У цьому контексті Ю. Габермас стверджував, що “ідея панування права вимагає того, щоб державний апарат був організований у такий спосіб, який би в категоріях законно встановленого права забезпечував легітимність кожного акту реалізації владних повноважень” [9].

Таблиця 1

### Напрями інтеракції органу публічної влади з громадськістю

№ з/п	Напрями діяльності органу публічної влади	Шкала відповідності	Відповідні очікування громадськості і констатації нею реального стану
1	Концептуально-стратегічний	Сфера динамічного узгодження якості виконання функцій влади із очікуваннями громадян (від повного несприйняття – недовіри до позитивного схвалення – довіри)	Ідентичність цінностей і перспективність
2	Нормативно-правовий		Законність і справедливість
3	Інституційно-функціональний		Якісне надання адміністративних послуг
4	Діяльнісно-компетентнісний		Компетентність і професіоналізм посадовців
5	Публічно-демократичний		Залучення до управління
6	Інформаційно-комунікативний		Відкритість до комунікації й прозорість інформації

Дійсно, легітимні дії органів публічної влади базуються на положеннях законодавчих та підзаконних нормативних актів, головним суб’єктом формування яких є національний парламент. А суб’єктами легітимності нижчого рівня є державні діячі, політики та депутати, керівники та службовці центральних, регіональних і місцевих органів публічної влади. При цьому необхідно зазначити, що вітчизняне законодавство, як в частині Закону України “Про державну службу”, так і в частині регламентування й унормування діяльності органів публічної влади, за всіма ознаками й оцінками цілком відповідає міжнародним нормам та стандартам [10].

Нормативно-правові вимоги як до безпосередньо службовців органів публічної влади, так і до установ та інституцій в Україні місцевого й загальнодержавного рівня, прописують відкритість та прозорість діяльності, професійність та підзвітність, конкурсні засади набуття посади та участь громадськості у проведенні такого конкурсного відбору. Україна має також імplementованими більшість міжнародних нормативно-правових актів, що стосуються сучасного належного врядування. Наша держава виконує основні вимоги міжнародної спільноти, зокрема стосовно унормування законами антикорупційної діяльності, доступу до публічної інформації, процедур формування кадрового корпусу державної служби тощо.



Проте у наших співгромадян, як і у наших закордонних партнерів, є серйозні претензії до суб'єктів реалізації нормативно-правових норм, адже, за оцінками фахівців та експертів, цілком європейське законодавство в Україні дуже часто попросту не працює через невиконання, саботаж або вихолощення законодавчих норм. На персоналізованому рівні все ще функціонує пострадянська система “соціальних ліфтів”, прив’язана до кланової або особистої відданості, партійної чи персональної лояльності. А кадрові конкурси відбуваються з численними маніпуляціями із заздалегідь визначеними переможцями, що, з одного боку, спричинене тотальною корупцією державного апарату, а з іншого – само по собі також спричиняє зростання корупційних мереж в Україні.

Таким чином, у право-нормативному просторі головними напрямками вдосконалення процесів легітимації органів публічної влади в Україні мають стати дотримання ними нормативно-правових засад діяльності, встановлення реальної політичної й правової відповідальності посадових осіб та посилення суспільного й державного контролю за дотриманням законності. Подібні виклики перед органами публічної влади України постають в інших сферах їх діяльності.

**Висновки і перспективи подальших розвідок.** Можна констатувати, що проблема легітимності публічної влади в сучасних умовах України є вельми актуальною, оскільки від її вирішення залежить подальша консолідація відносин влади й суспільства та успішна реалізація реформ. Визначення теоретико-методологічних основ забезпечення легітимності публічної влади перебуває у площині розкриття системної та інтерактивної сутності досліджуваної проблеми та врахування низки вимог до діяльності кожного органу влади, а також специфіки ставлення громадськості, її інтересів і очікувань. Головними засобами формування високого рівня легітимності органів публічної влади в Україні мають стати їх постійний і ефективний діалог із громадськістю, спільне відповідальне ставлення до здійснюваних модернізацій. Значний демократичний ресурс є також у реальному дотриманні нормативно-правових засад діяльності, децентралізації влади, формуванні запрограмованого компетенційного підходу до кадрового відбору посадових осіб тощо. Ці та низка інших заходів сприятимуть підвищенню легітимності органів публічної влади та подальшому демократичному розвитку українського суспільства. Перспективи подальших досліджень запропонованої теми вбачаються у висвітленні конкретних аспектів забезпечення легітимності владних інституцій на основі підвищення якості їх соціально спрямованої діяльності.

#### **Список використаної літератури**

1. Бистрицький Є. Легітимація як дієве філософське поняття. URL : <http://bystrytsky.org/legitym.htm> (дата звернення: 15.03.2019).
2. Вебер М. Типы господства. URL : [http://socioworld.narod.ru/text/history/web\\_gosp.html](http://socioworld.narod.ru/text/history/web_gosp.html) (дата обращения: 20.03.2019).
3. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: результати соціологічного дослідження Центру Разумкова. (лютий 2019 р.). URL : <http://>

razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-institutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy (дата звернення: 20.03.2019).

4. Фукуяма Ф. Всесвітня ліберальна революція // Лібералізм : антологія / [упоряд. : О. Проценко, В. Лісовий]. [2-е вид.]. Київ : ВД “Простір”, “Смолоскип”, 2009. С. 1061—1071.

5. Калюжна Ю. Легітимізаційні стратегії як фактор ефективного державотворення // Сучасне суспільство. 2015. Вип. 2(2). С. 73—82.

6. Волинець В. Легітимність влади як фактор політичної стабільності суспільства : дис. канд. політ. наук: 23.00.02. Острог : Національний університет “Острозька академія”, 2008. 215 с.

7. Кравченко Т. Легітимність як фактор сучасного державно-правового та управлінського розвитку // Наукові праці МАУП. 2013. Вип. 1. С. 74—83.

8. Ковальчук В. Роль інститутів громадянського суспільства в процесі легітимізації органів державної влади України // Часопис Національного університету “Острозька академія”. 2013. № 2.

9. Habermas J. Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy / transl. by W. Rehg. Cambridge : The MIT Press, 2001. 632 p.

10. Горбатенко І. Проблеми і перспективи подолання кризи легітимності влади в Україні // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. 2013. Вип. 11. С. 23—27. (Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін).

*Статтю подано: 23.04.2019*

*Статтю схвалено: 31.05.2019*

#### **Petrovskyi Petro Mikhailovych**

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of the Public Administration Department of Lviv Regional Institute for Public Administration of the NAPA under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0001-8521-2384

e-mail: petro\_petrovskyy@ukr.net

#### **Radchenko Oksana Oleksandrivna**

*Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0001-9286-0240

e-mail: ksenichka\_r@ukr.net

### **THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS FOR ENSURING THE LEGITIMACY OF PUBLIC AUTHORITY IN MODERN CONDITIONS OF UKRAINE**

**Problem setting.** Under the conditions of the modern development of democracy, public authorities and their officials become the subject of special attention from the public, and the level of trust to them becomes an indicator of the society’s readiness for serious reforms. Positive perception and approval of the activities of public institutions (their legitimacy) increase the effectiveness of social and managerial transformations. At the same time, today in Ukraine there is a rather low level of public confidence in various public authorities that is related not only to the actual achievements of their activities but also to a large extent due to a negative assessment based on the emotional perception of the results.

Consequently, the lack of public support for actions and programs that are implemented by public authorities contributes to the emergence of prerequisites for social tension, destructive processes and crisis situations in society.

**Recent research and publications analysis.** The disclosure of this problem has been made in the writings of such classics as M. Weber, J. Habermas, J. Coleman, T. Parsons, R. Patnam, F. Fukuyama and others. The main element of their legitimacy is social trust. In the domestic scientific literature, for the most part, the problem of political trust is highlighted, which was studied, in particular, in the works of such scholars as E. Bystrytskyi, S. Biloshytskyi, E. Holovakha, V. Ihnatov, A. Kovalova, O. Krutii, V. Maltsev, I. Martyniuk, S. Naumov, V. Nechyporenko, N. Panina, A. Khokhlova and others.

**Highlighting previously unsettled parts of the general problem.** The works of the above-mentioned authors raise important aspects of achieving the legitimacy of public authority. However, in the science of public administration, these topics are considered sporadically, only some of its aspects are disclosed. The process of practical expansion of interaction between the authorities and the community forms the necessity for a more profound theoretical and methodological substantiation of the process of ensuring the legitimacy of public authority. The purpose of this article is to reveal the theoretical and methodological foundations for ensuring the legitimacy of public authority in the current conditions of Ukraine, that is, the determination of the principal provisions, the observance of which would promote the existence of high social trust in the implementation of social policy as an effective factor in the development of the society.

**Paper main body.** In the article, the substantiation of the conclusions is based on the definition of the content of basic concepts. Thus, the notion of “legitimacy” (from the Latin *legitimus* – legality, lawfulness) includes both a legal component (the legality of a certain action or status) and ethical and psychological (recognition and support of one or another action, phenomenon, institution or official as lawful and fair). Legitimacy is, on the one hand, a characteristic of the power of managerial interaction, and on the other, the socio-civic side, it manifests itself as social trust. The dynamism of the indicated interaction leads to constant tensions of relations – reduction or increase of social trust and corresponding changes in legitimacy. Actually, the permanent process of restoration and strengthening legitimacy is defined as *legitimization*, and the possible state of its weakening is accordingly characterized by *delegitimization*. Therefore, the legitimacy of public authority means that its activity receives a high level of social trust – a positive perception and approval by the public.

The article substantiates the position that a high level of legitimacy of public authority is ensured by a system combination of at least five areas of activity – conceptual-strategic, normative-legal, institutional-functional, performing and competency-based and informational-communicative. And because of the interactive nature of public governance, these areas should be supplemented and reproduced in the relevant perspectives of public perception and approval of the public policy.

**Conclusions of the research and prospects for further studies.** Thus, the problem of the legitimacy of public authority in modern conditions of Ukraine is very topical, since the further consolidation of relations between government and society, as well as the successful implementation of reforms, depends on its solution. Identifying and taking into account the theoretical and methodological foundations for ensuring the legitimacy of public authority will enable the establishment of effective dialogue with the public, and form a responsible

attitude towards modernization. Prospects for further research on the proposed topic can be seen in the coverage of specific aspects of forming social trust in public authorities.

**Key words:** legitimacy; legality; social trust; legitimization; delegitimization; interactions; theoretical and methodological foundations; directions of ensuring the legitimacy of public authority.

### References

1. Bystrytskyi, Ye. *Lehitymatsiia yak diieve filosofske poniattia*. URL : <http://bystrytskyi.org/legitym.htm> [in Ukrainian].

2. Veber, M. *Typy gospodstva*. URL : [http://socioworld.narod.ru/text/history/web\\_gosp.html](http://socioworld.narod.ru/text/history/web_gosp.html) [in Russian].

3. Stavleniia hromadian Ukrainy do suspilnykh instytutiv, elektoralni oriientsatsii: Rezultaty sotsiolohichnoho doslidzhennia Tsentru Razumkova. (2019). URL : <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-oriientsatsii-gromadian-ukrainy> [in Ukrainian].

4. Fukuiama, F. (2009). Vsesvitnia liberalna revoliutsiia. In *Liberalizm*. Kyiv: VD “Prostir”; “Smoloskyp”, 2009. p. 1061-1071 [in Ukrainian].

5. Kaliuzhna, Yu. (2015). Lehitymatsiini stratehii yak faktor efektyvnoho derzhavotvorennya. *Suchasne suspilstvo*, Vyp. 2(2), pp. 73-82 [in Ukrainian].

6. Volynets, V. (2008). *Lehitymnist vlady yak faktor politychnoi stabilnosti suspilstva*. (Candidates thesis). Ostroh: Natsionalnyi universytet “Ostrozka akademiia”. 215 p. [in Ukrainian].

7. Kravchenko, T. (2013). Lehitymnist yak faktor suchasnoho derzhavno-pravovoho ta upravlinskoho rozvytku. *Naukovi pratsi MAUP*, Vyp. 1, pp. 74-83 [in Ukrainian].

8. Kovalchuk, V. (2013). Rol instytutiv hromadianskoho suspilstva v protsesi lehitymatsii orhaniv derzhavnoi vlady Ukrainy. *Chasopys Natsionalnoho universytetu “Ostrozka akademiia”*, 2013, № 2. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp\\_2013\\_2\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp_2013_2_19) [in Ukrainian].

9. Habermas, J. (2001). *Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge : The MIT Press, 2001. 632 p.

10. Horbatenko, I. (2013). Problemy i perspektyvy podolannya kryzy lehitymnosti vlady v Ukraini. *Naukovi chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova*, Vyp. 11, pp. 23-27 [in Ukrainian].

*Paper submitted: 23.04.2019*

*Paper accepted: 31.05.2019*

**Цитування:** Петровський П. М., Раченко О. О. Теоретико-методологічні основи забезпечення легітимності публічної влади в сучасних умовах України // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 2(59) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛІРІДУ НАДУ, 2019. С. 29—40. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.59.2019.178414>).

**Citation:** Petrovskyi, P. M., Radchenko, O. O. (2019). Teoretyko-metodolohichni osnovy zabezpechennia lehitymnosti publichnoi vlady v suchasnykh umovakh Ukrainy. *Efficiency of Public Administration*, Issue 2(59), pp. 29-40. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.59.2019.178414>).