

Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи

Сергій Телешун,

доктор політичних наук,

завідуючий кафедрою політичної аналітики і прогнозування

Національної академії державного управління

при Президентові України,

керівник навчально-наукового комплексу

„Аналіз державної політики”

В сучасне українське суспільство з 1990-х років повернулася давня теза: „Хоча б не було гірше”. Вона досить влучно передає суспільні настрої та очікування більшості українських громадян. Світова криза, що нині „блукає” планетою, зустрілася з українськими реаліями, специфіка яких полягає у поєднанні світової кризи у всіх її проявах – фінансово-іпотечних, економічних, внутрішньополітичних, інституційних. Наш громадянин адекватно відреагував на цю ситуацію новим анекдотом: „Летить криза над світом, пролітає над США й каже: „О, добре я тут попрацювала”. Пролітає над Європою: „І тут мої результати непогані”. Летить над Україною і здивовано запитує: „А тут який фахівець до мене так якісно реалізувався?”. Фольклор підводить фахівців до логічного висновку: Україна вже давно переживає системну кризу, а світова криза лише легалізувала її прояви у вигляді так званої „нефункціональної демократії”. При демократичній риториці і збереженні загалом демократичних принципів українське суспільство потерпає від „діяльності” неефективних владних і політичних інституцій та неякісного державного менеджменту.

Сьогоднішні українські реалії формуються аж ніяк не на традиціях суспільної довіри. Головний нині девіз: нічого не сприймати на віру, нікому не довіряти, постійно змінювати правила гри і, головне, „вижити” за будь-яку ціну. Бажання отримати надприбуток незалежно від сфери діяльності, цинізм психології накопичення, поєднаний з

псевдodemократичною риторикою, при непрозорих законах, яких, до речі, ніхто й не збирається дотримуватися, породжує, з одного боку, синдром „соціальної обережності”, що межує з апатією, а з іншого – проблему „соціального вибуху”, який може зруйнувати не тільки неефективний політико-економічний менеджмент, але й самі засади демократичного суспільства, спровокувавши прихід до влади амбіційних конформістів авторитарного ґатунку, одягнутих у псевдodemократичні шати.

Створюється враження, що в Україні існує тільки постійний рух, і це добре „для всього живого”, з одного боку, а з іншого – постійна криза з її позитивним і негативним вектором спрямування дискредитує ефективність демократичних інститутів влади і знижує їх підтримку в усіх верствах населення. Криза перестає бути індикатором системних реформ.

Суттєвого значення для визначення темпів і якості реформ набувають форми і глибина проникнення кризи в суспільні інститути. Це ілюструє те, наскільки вищі органи державної влади можуть повно і ефективно реалізовувати свої рішення в усіх сферах суспільного життя. Органи влади змушені змагатися з багатьма центрами впливу, які мають можливість змінювати на свою користь зміст і форму управлінських рішень. Державна влада наражається на постійне зниження ефективності свого політичного регулювання, втрачаючи підтримку як у власній країні, так і за її межами.

Сучасні політико-економічні реалії характеризуються системною нестабільністю, а це вже передетап системної політико-економічної кризи. Її ознаки: суспільні процеси штучно заполітизовані; інститути громадянського суспільства недостатньо розвинені; соціальна структура суспільства невиразна, бракує механізмів реалізації інтересів основних соціальних груп суспільства; державний апарат корумпований і прямо залежить від політико-фінансових груп впливу та корпорацій.

За цих умов постає нагальне питання щодо здатності органів влади здійснювати свої конституційні повноваження і не допускати у політико-правовому просторі нелегітимних силових дій; адекватно реагувати на соціально-економічні, політичні та зовнішньополітичні виклики; не допускати руйнування конституційного устрою і довільного перекроювання правового простору; не допускати зниження ефективності виконання владними інституціями їх повноважень та нести політико-юридичну відповідальність за нефахові стратегічні рішення, які стосуються суспільного розвитку; ефективно розподіляти політичні функції серед національного політико-економічного істеблїшменту та унеможлиблювати громадянські конфлікти. Тобто перед українським управлінським класом, незалежно від сфери його діяльності, постає нагальна потреба навчитися ставити необхідні акценти, можливо, навіть застосовуючи вибірковий підхід у впровадженні демократичних процедур, котрі відповідають потребам часу.

Така досить жорстка раціоналізація політики зумовлюється її

стратегічними цілями, а саме необхідністю створення демократичних інститутів, які б не втратили своєї цінності в глобалізованому світі кризового періоду.

Нині, по суті, можна говорити, що відбувається процес нагромадження того демократичного потенціалу, який дозволить легітимізувати владу як сьогодні, так і з найменшими втратами адаптуватися до нового світового порядку завтра. Йдеться, насамперед, про те, що держава в окремих випадках втрачає свої арбітражні функції і перетворюється на „державу-корпорацію”, котра обслуговує інтереси національних і міжнародних компаній та їх конгломератів, користуючись демократичними інститутами впливу. Справа в тому, що під їх тиском держава, зберігаючи формальні функції арбітра суспільних відносин, спочатку продає значну частину соціальних і регуляторних функцій, а далі й позбавляється їх. Особливо гостро такі загрози постають перед перехідними суспільствами, в яких одночасно відбуваються процеси формування демократичних інституцій, боротьба за владні повноваження у всіх сферах суспільного буття, корпоратизація і монополізація в економіці та жорстка конкуренція між інститутами влади і суспільства.

Складність демократизації авторитарних систем і систем перехідного періоду дозволяє зробити припущення, що, очевидно, мають існувати певні необхідні та достатні умови для того, щоб демократичний режим став основою функціонування політичної системи. До необхідних умов слід віднести сам транзит демократії – формування інституційних основ демократичної системи, а до достатніх – здатність демократичного політичного режиму підтримувати свою легітимність, створювати соціальну базу підтримки своїх дій, формувати позитивне ставлення до режиму. При цьому слід враховувати суспільні очікування, інтелектуальні, організаційні, кадрові та інформаційні ресурси, традиції, політико-правові норми, міжнародний тиск.

Якщо правила і норми демократичного співіснування постійно змінюються з міркувань політичної доцільності, то політичний режим, навіть попри демократичну його риторику, починає „корумпуватися” у первинному значенні цього слова, тобто „розкладатися” зсередини.

Поєднання вертикальних і горизонтальних вимірів політики, де саме останній вимір є визначальним у становленні демократичного суспільства, – це дуже спрощена схема, що не відображає реальність повністю навіть у ліберальних суспільствах. Деякі дослідники застерігають, що саме обмеження кількості задіяних акторів сприяє згортанню демократизації. Але насправді ситуація складніша. Соціальне середовище впливає на мотивацію і поведінку у сфері політики. Так, неструктурованість суспільства може породжувати велику кількість стихійних груп та неінституалізованих організаційних форм впливу.

Побоювання, що такий підхід обмежить кількість задіяних акторів, а отже зменшить демократичність системи, можуть бути досить

сумнівними. Адже кількісний критерій далеко не гарантує якості прийняття рішень стосовно забезпечення вирішення суспільних проблем. Неструктурованість суспільства може породжувати велику кількість стихійних неінституалізованих груп інтересів, а це, у свою чергу, лише ускладнюватиме процес прийняття політичного рішення, що становитиме небезпеку і в без того кризовому суспільстві. До того ж, такий підхід є суттєвим спрощенням складних політичних процесів навіть у державах з високими показниками участі. Так, надзвичайно важко визначити, до якого рівня політики, вертикального чи горизонтального, належать мережі політики, особливо ті, що набувають інституалізованої форми.

І все ж головною проблемою демократизації владних інститутів залишається визначення характеру зв'язків між гілками законодавчої і виконавчої влади. Класична концепція розподілу державної влади передбачає чіткий функціональний розподіл, спеціалізацію гілок влади, їх рівність та взаємозалежність. Вважалося, що впровадження такого принципу є основним кроком до розбудови демократичної держави. Але практика внесла корективи, зробивши цей принцип не чим іншим, як лише певним формальним атрибутом демократичної держави. Нині маємо справу з двома зразками демократичного розподілу – північноамериканським і західноєвропейським. Перший, в основу якого покладено систему стримувань і противаг, максимально наближений до класичного варіанту розподілу влади. В основі другого взаємозалежність замінено на співпрацю гілок влади. Та обидва варіанти базуються на принципі, неодмінному для демократичного суспільства, – необхідності розподілу владних ресурсів з тим, щоб унеможливити їх монополізацію. Саме цей принцип становить основу політичної системи, організаційне і функціональне розмежування владних структур як умови ефективного управління.

Дискусійна тема єдності законодавчої і виконавчої влади в парламентських республіках потребує уточнення. Єдність можна розуміти і як злиття, і як співіснування гілок влади. У першому випадку не окреслюється межа компетенції гілок влади, у другому – за законодавчою владою закріплюється право формування уряду і контролю за його діяльністю, але при цьому вся повнота повноважень за здійснення державної політики покладається на уряд, який має реалізовувати публічне управління.

Різні елементи структури інститутів можуть впливати на баланс та рівновагу політичної системи. Рівновага підтримується завдяки узгодженню принципів політичної демократії і норм конституційного права з діючою структурою влади. Нині ж в Україні маємо, по-перше, конституційні норми, далекі від реалій, які більше відповідають запитам держав з розвинутою демократично-правовою системою, а по-друге, бачимо цілковиту невідповідність демократичного розподілу влади чинній структурі її інститутів. Інститут президентства виведений із системи розподілу влади. Не існує загальної основи виконавчої влади, яка

демонструвала б причетність до неї як Прем'єр-міністра, так і Президента. При цьому багато президентських повноважень стосуються сфери діяльності уряду та органів виконавчої влади. Відтак нерегламентована присутність Президента в структурі виконавчої влади автоматично породжує проблему повноти й ефективності контролю за виконавчою владою з боку законодавчої, до компетенції якої не належить контроль за діяльністю інституту президентства.

Концентрація владних повноважень в інституті, який перебуває за структурою розподілу влади, порушує рівновагу і провокує конфлікти між інститутами, усунути які лише шляхом зміни конституційної структури неможливо. Важливість та необхідність горизонтальної системи підзвітності і парламентського контролю зумовлюється ще й тим, що навіть за найдосконаліших демократичних систем здійснювати вертикальний контроль, за яким представницькі інститути безпосередньо несли б відповідальність перед виборцями, неможливо.

Процеси модернізації в поставторитарних державах характеризуються цілеспрямованим впровадженням демократичних інститутів. Тому в перспективі держава змушена буде взяти на себе відповідальність за розбудову громадянського суспільства, переклавши на нього функції, які переважанняють політичну систему і роблять її неефективною.

Скалярний характер впровадження демократичних процедур дозволяє припустити, що публічна політика може виявитися ефективним напрямом легітимації майбутніх переможців боротьби за перерозподіл фінансових, матеріальних, владних ресурсів, для тих, хто, використавши весь арсенал як законних, так і незаконних методів, навряд чи побажає опинитися за межами демократичної Європи. До того ж, забезпечення тривалого існування і панування зумовлюватиметься необхідністю нагромадження максимального владного потенціалу, який складається не лише з наявності політичної сили, а й з прихильності соціальних сил.

Використання демократичних засобів і процедур в реалізації політичного рішення надає демократичності інституту виконавчої влади. Необхідною процедурою є, в першу чергу, підзвітність парламенту. Особливо це важливо для українського суспільства, оскільки блокування урядом такої підзвітності часто пояснюється потенційною небезпекою зниження ефективною спроможності приймати рішення. Така поведінка призводить до надмірної концентрації повноважень в руках виконавчої гілки влади, наслідком чого є нагромадження односторонньо прийнятих рішень, виконання яких стає надто сумнівним, оскільки вони зачіпають важливі організаційні інтереси. Високою стає і вірогідність того, що переважна більшість політичних, соціальних та економічних акторів заявить про зняття з себе відповідальності за спосіб прийняття цих рішень. Водночас послаблення їх позицій дасть імпульс новому загостренню боротьби за владу. Основним стабілізуючим механізмом у боротьбі за владні повноваження між основними політико-економічними акторами при

збереженні ефективних демократичних інститутів є публічна політика.

Варто зазначити, що на сьогодні немає жодного визначення поняття „публічної політики”, яке б хоч трохи претендувало на універсальність. Причина, очевидно, полягає в тому, що досить сильними залишаються ліберальні традиції визначення основного агента публічної політики та механічне калькування західного досвіду в українських реаліях. Проте вітчизняні науковці від перекладу зарубіжних наукових праць переходять до системного опрацювання базових засад публічної політики та її впливу на практичну складову державного управління. Продовжуючи наукові розвідки зарубіжних і вітчизняних фахівців, мої колеги Е. Афонін, О. Титаренко, С. Ситник, О. Оболенський, В. Трощинський, Г. Ситник, І. Рейтерович, С. Вировий, О. Мельник та інші запропонували оригінальні підходи з окремих питань до нової дисципліни „Публічна політика і управління”, яка поєднує в собі світовий досвід, знання українських політичних реалій та сучасну практику.

Публічна політика, в міру розмивання ідеологічних меж, набуває комплексного характеру, бо презентує досить складний спектр комунікаційних зв'язків. Вона стає цілеспрямованим процесом застосування владних повноважень у виявленні та узгодженні інтересів, цілей, дій різних політичних суб'єктів задля артикуляції політичного рішення. За такого підходу виявити сферу публічної політики досить складно. На нашу думку, більш предметно її можна окреслити, якщо розглядати її як один з різновидів публічної комунікації, де комунікатор має не лише охопити своїми повідомленнями реципієнтів, але й довести цільовій аудиторії вартісність своїх цілей.

У подальшому аналізі публічної політики будемо орієнтуватися не стільки на предмет, скільки на проблему необхідності легітимації суб'єкта, який представляє владний інститут, а також на використання публічної політики як стратегічно спрямованої діяльності. Таке формулювання проблеми спонукає зробити низку методологічних уточнень. По-перше, під стратегією легітимації будемо розуміти конкретний напрям діяльності суб'єкта легітимаційного процесу (політичної влади), яка розгортається у певному нормативному юридично-правовому та раціональному полі. По-друге, найбільш доцільно для аналізу, на нашу думку, використовувати інституційний підхід, який розкриває зв'язки соціальних суб'єктів з політичними інститутами. Цей підхід концентрується на визнанні того, що легітимність і політичні цінності становлять основу боротьби за владу між групами, які претендують на роль політичної еліти. Завданням же демократії є досягнення балансу між легітимністю і функціональністю. Інституційний підхід максимально ефективний також при розкритті соціальних взаємин і політичних дій, пов'язаних з державою. Як вважав М. Вебер, монополія держави на використання сили дає їй можливість реорганізувати і структурувати соціальні відносини та інституції. Найбільшою проблемою за такої ситуації стане те, що не визначено

процедури самої публічної політики та її реалізації в юридично-правовому контексті. А тому публічна політика за переходу до демократичного режиму вимагатиме впровадження мінімальних демократичних процедур.

Варто зазначити, що публічна політика – це один з головних атрибутів не лише розвинутого громадянського суспільства, а й необхідна умова існування сильної демократичної держави. Адже вона реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Як держава, так і громадянське суспільство при вирішенні певних проблем змушені апелювати до громадян, потребуючи схвалення своїх рішень і дій. Держава, використовуючи сучасні методи формування громадської думки, прагне досягати ефекту мобілізації суспільства і, таким чином, виникає зворотна реакція у вигляді підтримки необхідності вирішення проблеми. Це тактичні особливості публічної політики держави.

Зробити акцент саме на процесах демократизації держави як найбільш інституалізованій політичній формі суспільних відносин змушує й те, що процес розбудови громадянського суспільства в сучасних умовах ускладнюється необхідністю його інституалізації, що передбачає формування і впровадження не лише нових нормативних процедур, але й формування організаційних структур, відповідальних за їх дотримання. Важлива також соціально-психологічна складова, а саме – формування такого рівня взаємодії масових суб'єктів та організаційних структур, який би демонстрував згоду людей з певним інституційним порядком. Загальний стан суспільства і переважання патерналістських настроїв навряд чи дозволять найближчим часом говорити про прояви суспільної самоорганізації. Амбівалентні уявлення, коли громадяни визнають ліберально-демократичні цінності, але при цьому вимагають, наприклад, активізації соціальної політики держави, дають підстави говорити про необхідність демократизації саме державного механізму.

Необхідність актуалізації публічної політики в Україні зумовлюється стійкою тенденцією недовіри громадян до владних інститутів. Причина – об'єктивна недосконалість самих інститутів, а також недосконалість комунікаційних зв'язків із суспільством, що унеможливує адекватне реагування на його запити. Одним з найпроблемніших владних інститутів, залучених до реалізації публічної політики, є, як не дивно, законодавчий орган. Традиції парламентаризму свідчать, що парламенти створювалися як головні інститути, де акумулюються і розглядаються суспільні проблеми шляхом їх обговорення. Завдяки впровадженню представницьких органів, як зазначали ще на початку ХХ століття Дж. Медісон і А. Гамільтон, відбулося удосконалення демократії; це стало засобом лікування вад демократичної політики, оскільки політика стала не ареною реалізації вузьких корпоративних інтересів, а можливістю досягнення суспільного блага. Але, по суті, декларування високих цілей заради добробуту суспільства утворили прірву між громадянами і парламентом. Періодична необхідність звертатися до електоральної

Сергій Телешун

підтримки примушує парламентарів вдаватися до публічної політики лише як до електорального ресурсу. Ця політика часто перетворюється на політику репрезентативної публічності, стає засобом боротьби за право репрезентувати волю народу. Проблема формування громадської думки під впливом залежних ЗМІ – це патологія нинішньої публічної політики. Так, більшість соціологічних центрів та медіа-експертів фіксують певну невідповідність між електоральними уподобаннями та основними положеннями партійних і передвиборчих програм. Своєрідною проблемою є і використання громадської думки як технології тактичного тиску одних політичних сил на інші або на суспільство в цілому; в даному випадку вона виступає як засіб маніпуляції, а не як вид соціальної сили, що спонукає приймати рішення.

Особливо важливо, що в кризових ситуаціях вона може бути тим елементом, який може зруйнувати стан нестійкої політичної рівноваги й поглибити суспільну та політичну кризу. Тим часом публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готової до діалогу. Наслідком такого діалогу стає легітимація самої влади.

Існування в суспільстві певних груп, чиї інтереси суперечать тому, що називають суспільним благом, покладає на представницький орган необхідність виконання функції досягнення балансу інтересів. Парламент, як виразник інтересів більшості, не повинен вдаватися до прийняття рішень, спрямованих на обмеження свобод людини, а також таких, що можуть викликати активний спротив меншості. Такий підхід є універсальним для розуміння реакції на владне рішення безвідносно до того, прийняте воно демократичною більшістю чи елітарною меншістю. Демократична модель представництва, яка передбачає прийняття рішень більшістю, має враховувати те, що маргіналізація меншості обернено пропорційна ступеню її опору впровадженню рішення. Це спостерігається переважно в ситуаціях, де параметри ідентифікації чітко окреслені (наприклад, етнокультурна, мовна, релігійна, бізнесово-корпоративна).

Сучасний парламент має не лише представляти інтереси різних груп, а й виконувати певні функції. Класичні функції, які виконують парламенти, а саме прийняття законів, артикуляція або лише озвучення вимог громадян, обговорення проблем, контроль за виконавчою владою роблять його досить закритим інститутом. Рівень його функціональності визначається акумуляцією вартостей згод, а тому законодавці часто змушені відмежовуватися від своїх ідеологічних засад, а отже й від своїх передвиборчих обіцянок. Соціальні групи поступово перестають бачити в партіях виразників їх інтересів, соціальна база основних політичних блоків залишається розмитою. Діяльність політичних лідерів набуває у свідомості виборців все більш негативного забарвлення. Пільги і привілеї, якими користуються депутати, безумовно сприяють підвищенню їх самооцінки, але одночасно і зниженню рівня реактивності. Прикладом

є епопея політичних інтриг та скандалів, які демонстрували гостроту боротьби за владні ресурси.

Публічна політика представницьких органів влади переповнена суперечностями. У демократичній системі завданням законодавчих інститутів є забезпечення підзвітності влади перед народом, що означає організацію і забезпечення горизонтального контролю за діями виконавчої влади. Відповідно, у функції парламенту не входить творення політики і реалізація політичного курсу, але в його повноваження входить можливість впливати на політику. Брак методів контролю і процедури підзвітності призводить до посилення клановості і закритості політичних сил. До того ж, об'єктивні фактори, серед яких технічна складність питань, які мають вирішуватися політиками, призвели до посилення ролі різного роду експертів та консультативно-дорадчих органів, що, у свою чергу, сприяє розмитості політичної відповідальності за прийняття рішень.

Така ситуація призводить до того, що основними суб'єктами публічної політики стають урядовці. Виконавча гілка безпосередньо контактує з громадськістю. Зв'язок їх завжди нерозривний, змінюватися може лише характер відносин: якщо громадськість схвалює політику уряду, то діє стан паритетних відносин, якщо ж громадська думка складається не на користь уряду, то виконавча влада, за браком демократичних процедур, намагається підкорити її авторитарними або маніпулятивними методами.

Для підвищення результативності функцій, що виконуються урядом, необхідно їх чітко формалізувати. Підвищення ефективності бюрократичного апарату, зростання професійного рівня міністерств і відомств обумовить те, що уряд зможе брати на себе додаткові функції, навіть з тієї причини, що технічні параметри дозволяють їх якісне виконання. Але при цьому уряд перетворюється на монополіста, для якого не матиме значення параметр суспільної доцільності та ефективності прийнятих ним рішень. Відтак необхідність децентралізації стає самоочевидною. Уряд має координувати дії місцевих органів влади й самоуправління та добиватися їх активізації, а не замінювати їх діяльність власною.

Часто причина відмови від делегування повноважень (за винятком, коли центральний урядовий апарат розцінюється як доступ до розподілу фінансових і матеріальних ресурсів) приховується не в тому, що інший виконавець не зможе виконати завдання належним чином, а в тому, що не існує контролю за виконанням, а також оцінки виконаної роботи. Тому проблема децентралізації виконавчого органу влади полягає не стільки у розподілі функцій між центральними та муніципальними органами, скільки у необхідності встановлення дієвого контролю за прийняттям рішень. Демократичні процедури передбачають, що центральні органи можуть обмежувати поведінку місцевого суб'єкта лише у випадку порушення ним законодавства. Тому встановлення контролю стає досить проблематичним. Однак місцеві органи не втратять своєї самостійності, а уряд збереже свої

контролюючі функції, якщо здійснюватиме регулювання через розподіл як матеріального, так й інформаційного ресурсу.

Центральні органи влади повинні виконувати, передусім, функцію інформаційно-правового центру, куди має надходити інформація від усіх (і бути доступною для всіх) місцевих суб'єктів та звідки здійснюватиметься координація у межах національного і місцевого законодавства.

Необхідність публічної політики зумовлюється необхідністю вирішення проблеми демократизації самого інституту виконавчої влади. Щоб здійснювати ефективну політику, потрібно отримувати підтримку основних груп суспільного тиску. Але за нинішніх обставин отримати легітимацію і схвалення дій практично неможливо, оскільки починають діяти стереотипні уявлення, і в сприйнятті більшості населення апіорі будь-який уряд, незалежно від партійної приналежності, сприйматиметься як малоефективний, неспроможний розв'язувати суспільні проблеми. Тому досить часто для легітимації владного інституту використовується соціальна політика, яка може далеко не відповідати фінансовим ресурсам держави і суперечити демократичним принципам. Крім того, сама влада потребує легітимизації лише як процедурний момент в отриманні владних повноважень. Ключові рішення політико-економічного характеру ухвалюються в напівзакритому режимі, що може свідчити про часткову корпоратизацію владних відносин в Україні.

Розглядаючи публічну політику, варто звернути увагу на помилку, яка інколи допускається при окресленні предметної сфери, а саме – розуміння того, що влада вдається до публічної політики лише у сферах науки, освіти, охорони здоров'я і довкілля тощо. Тут існує підміна понять соціо-гуманітарної політики та публічної політики. Публічна політика – це, перш за все, легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики як засобу здійснення державної політики. Тобто, та ж соціо-гуманітарна політика може реалізовуватися і без використання демократичної процедури.

Публічна політика з використанням демократичних засобів мобілізації суспільства може виступати як напрям легітимації владних структур. Демократичні засоби включають як нормативні, так і раціональні чинники, в яких процедурний розподіл повноважень поєднується з розумінням необхідності реалізації суспільно значущих інтересів.

Проте основною небезпекою для демократії стає сама демократія, якщо вона нефункціональна та нестабільна. Насамперед йдеться про змістове наповнення демократичних інститутів і процедур суспільними інтересами.

У кризових умовах боротьби за владу зміна політичної культури і політичної практики формування „неписаних правил гри” вимагає від влади, основних політичних гравців та громадян добровільного та неухильного дотримання „суспільного договору”.

Суспільство може підтримувати владу навіть тоді, коли вона й

неефективна. За цих умов підтримка населення може ініціюватися як державною владою, так і політичними та громадськими структурами, що спонукають масову свідомість відтворювати позитивні оцінки діяльності чинної влади. Але таке партнерство має базуватися на засадах відносної стабільності державних інституцій і правового поля, незмінності певного порядку у стосунках громадян з державою, прозорістю і зрозумілістю діяльності влади. Все залежить від здатності влади і політичних акторів створювати дієздатні політичні інститути та переконувати людей у правильності їх діяльності. Для формування такої легітимності потрібні інституційні та комунікативні ресурси держави і підтримка ззовні.

В демократичному суспільстві владу не люблять, проте горе тій владі, яка не може чітко пояснити місце громадянина у своїх планах і вказати місце і час реалізації цих планів.