

политики идентичности в формировании общегосударственной консолидированной политической идентичности, легитимации государства и интеграции общества. Показано, что политика идентичности государства включает не только культурные основы общества, она касается всех аспектов жизнедеятельности общества, которые относятся к формированию позитивной коллективной общегосударственной идентичности.

Ключевые слова: политическая идентичность, политическая идентификация, политика идентичности, государственная политика идентичности.

Pashina N. Policy of identity: essence and functions

The main scientific approaches to defining essence of identity policy are analysed, subjects of identity policy, tasks and functions of state policy of identity in the modern society have been defined. The role of policy of identity in forming nationwide state consolidated political identity, legitimization of state and integration of society are considered. It is highlighted that identity policy of state encloses not only cultural grounds of the state, it concerns all aspects of social life related to forming positive collective nationwide identity.

Key words: political identity, political identification, government policy of identity.

УДК 321.02:323

Вінникова Н. А.

ПРОБЛЕМА ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

У статті висвітлено проблематику прозорості процесуального забезпечення політичних рішень. Виявлено фактори, які опосередковують кореляцію між прозорістю та легітимністю ухвалення політичних рішень. Доведено, що транспарентність ухвалення політичних рішень може мати як позитивні, так і негативні наслідки для їхньої легітимності.

Ключові слова: політичні рішення, транспарентність, відкритість, підзвітність, легітимність.

Ефективність взаємодії влади і суспільства багато в чому залежить від ступеня прозорості функціонування політичної системи. Транспарентність інститутів влади розглядається як один з найважливіших принципів розвинутої демократії і механізмів запобігання соціальним конфліктам. Принцип прямої взаємозалежності між транспарентністю процесу ухвалення політичних рішень та їхньою суспільною легітимацією є майже аксіоматичним. Однак емпіричні дослідження останніх років не лише ставлять під сумнів цей постулат, а навіть доводять протилежне: прозорість процедури ухвалення політичних рішень має різні ефекти і неоднозначний вплив на їх легітимність (Ф. Баністер [1], М. Баур і М. Грімес [2], П. Ван Дайн [3], Б. Ворфі [4], С. Густавссон [5], Дж. де Файн Ліхт [6], Дж. Мансбридж [7], А. Меєр [8]). Існує певна прогалина між відкритістю таких процесів і суспільним ставленням до них. Науковці визначили, що на сприйняття прозорості впливають такі фактори як початковий рівень довіри до влади, культура і менталітет громадян (С. Грімелікуйсен [9], Д. Джонсон і П. Реган [10], К. Ліндстедт [11], К. Тсесура [12], Дж. Фокс [13], П. Шарма [14]). Дослідження здебільшого сфокусовані на акторах і процесах прийняття рішень, вплив же прозорості на тих, хто їх легітимізує, не отримало належної уваги з боку вчених.

Вітчизняні наукові розвідки зосереджені на питаннях прозорості та відкритості органів державної влади, зокрема в аспекті інституційно-процедурного забезпечення публічної політики в Україні (І. Жаровська [15], О. Телешун [16], О. Хмара [17], В. Ярошенко [18]). Однак, на нашу думку, висвітлення означеної проблематики потребує ширшого контексту, оскільки поза фокусом аналізу залишаються чинники, які не мають нормативного закріплення, але суттєво впливають на транспарентність політичних рішень і сприйняття її суспільством.

Метою нашої роботи є визначення факторів, які обумовлюють кореляційний взаємозв'язок між прозорістю процесу ухвалення політичних рішень та їх легітимацією. Реалізація поставленої цілі потребує попередньої операціоналізації понять «політичне рішення», «прозорість», «відкритість», «підзвітність» та «легітимація».

Політичне рішення як дослідницький об'єкт має багато дефініцій залежно від теоретико-методологічної інтерпретації. Для вирішення завдань нашого дослідження доцільним вбачається визначення *політичного рішення* як *технологічного перетворення політичної влади*. Така досить широка дефініція дозволяє, по-перше, вивести означене поняття, й пов'язані з ним за межі суто нормативно-процедурного тлумачення, а по-друге, враховувати увесь спектр факторів впливу незалежно від управлінського рівня (державного, наднаціонального чи міжнародного) і формату (відкритого або закритого) ухвалення рішення, а також масштабу його наслідків.

Транспарентність ухвалення політичних рішень передбачає забезпечення доступу широкої громадськості до інформації про рішення та процедури його прийняття. Прозорість творення політичних рішень визначають у двох аспектах: процесуальному та казуальному [6]. Перший передбачає висвітлення дискусій, переговорів і голосувань у режимі реального часу (т.зв. «акваріумна транспарентність» – англ. «fishbowl transparency»), наприклад, трансляція засідань Верховної Ради України. Другий стосується сутності рішення, фактів і причин, на яких воно ґрунтується.

Синонімічним, але не тотожним за змістом, є поняття *відкритості* – явища комунікативного характеру, тобто наявності каналів зворотної взаємодії влади і всього спектру політичних, економічних і соціальних сил суспільства. Прозорість і відкритість як механізми гарантування права громадськості бути обізнаною щодо прийнятих рішень можливі за умови реалізації підзвітності політичних інституцій і організацій. У широкому сенсі *підзвітність* можна трактувати як систему інституціолізованих відносин між різними суб'єктами, за якої службовці структур державного, приватного та громадського секторів несуть відповідальність за свої дії. Політичну підзвітність визначають як «арену конфлікту щодо публічної відповідальності за свої рішення» [13, с.6]. Таке тлумачення підкреслює, що вона є не тільки набором інституційних механізмів і процедур контролю, але й ареною соціальної згоди чи протиріч.

Підзвітність може бути класифікована за горизонтальний вертикальними і діагональними механізмами. Горизонтальний тип складається з формальних відносин всередині держави, за яких одні державні актори має право вимагати пояснень від інших владних інститутів, наприклад звітування уряду перед парламентом. Вертикальні форми передбачають безпосередню участь громадян та їх об'єднань у забезпеченні підзвітності органів влади, формальним інституційним каналом у такому разі виступають вибори. До діагональних механізмів відносяться моделі громадянської партисипації, які дозволяють обходити обтяжливі або скомпрометовані формальні системи підзвітності.

Транспарентність і відкритість процесу ухвалення політичних рішень мають забезпечувати їхню *легітимність*, тобто прийняття суспільством того, що суб'єкти, які ухвалюють рішення, мають на це право, і що рішення повинні бути ухвалені. Означену категорію можна розглядати не тільки в нормативному сенсі, а й у перцептивному, оскільки легітимні рішення збільшують ймовірність того, що громадськість буде слідувати їм добровільно. Політична легітимація в системі взаємодії суспільства і влади є динамічним процесом примирення через взаємне визнання, виправдання і довіру. Однак її позиціонування як одного з етапів процесу прийняття рішень є недостатнім, її слід розглядати у взаємозв'язку з форматом їхнього ухвалення – відкритим, що включає можливості широкої партисипації, або закритим, притаманним клубним і адхократичним формам управління. Таким чином, оскільки перцептивні механізми й партисипаторні практики є важливими елементами у процесі ухвалення політичних рішень, доцільним уявляється розгляд кореляційного взаємозв'язку транспарентності й легітимності у розрізі означених аспектів.

Традиційно прозорість розцінюється як фактор позитивного впливу на суспільне сприйняття легітимності, тому що вона може сприяти посиленню відчуття контролю у громадян та змушувати осіб, які приймають рішення, бути відповідальними за свої дії, а також – покращити суспільне розуміння рішень [15; 18]. У галузі державного управління транспарентність розцінюється як інструмент запобігання корупції та неефективному управлінню [3; 14; 16; 17].

Проте дослідження виявили низку факторів, які можуть зменшити очікуваний позитивний ефект. Прозорість може викликати суспільне розчарування методами вироблення політичних рішень, призвести до перевантаження громадян інформацією, посилити конформістський тиск, племіситну риторику або збільшити ризик зриву переговорів [1; 2; 5; 8; 11]. Очікування неефективних для суспільства рішень, розчарування, спричинене безсиллям перед розв'язанням проблеми і суб'єктами (політичними лідерами, державами, міжнародними інституціями), які ухвалюють рішення, негативно впливають на їх легітимацію [9]. Наочним прикладом є ситуація, що склалася в Греції у липні 2015 року у зв'язку з отриманням фінансової допомоги від Трійки кредиторів для запобігання державному дефолту: скептичне і навіть негативне ставлення до інституцій Європейського Союзу і Міжнародного валютного фонду, а також розчарування, спровоковане неефективністю племіситної форми волевиявлення щодо рішення отримання траншів спровокувало громадянські протести і, як наслідок, політичну кризу.

Деякі дослідники вважають, що повна прозорість не є кращою практикою у полікотворчих процесах [7]. Обмежена транспарентність із зосередженням уваги на особах, які приймають рішення, та із зазначенням причин їхнього вибору може бути гарною альтернативою ситуації, коли прозорість перешкоджає політичним діячам діяти ефективно. Важливо сприяти прозорості не стільки самого процесу (наприклад, роблячи всі засідання владних структур відкритими), скільки – прозорості обґрунтування процедур і причин ухвалення рішень. І хоча для політичних діячів прозорість знижує інформаційну перевагу і простір для маневру, вони допускають певний рівень транспарентності, що зумовлено необхідністю обґрунтування реформ і перцептивним ефектом транспарентності для тих, перед ким органи влади мають бути підзвітними.

Беручи до уваги роль партисипації у процесі ухвалення рішень, необхідно окреслити особливості закритого і відкритого типів рішень. Під першими розуміють ухвалені виключно органами державної влади чи офіційними колами без попередніх консультацій чи обговорення з широкою громадськістю. Тобто задіяне обмежене коло зацікавлених сторін, які не обов'язково знаходяться в ієрархічно побудованих взаємовідносинах. Закриті рішення ухвалюються в мережевому форматі: учасники – представники як державних органів влади, так і бізнес-структур чи міжнародних організацій і об'єднань. Рішення ухвалюються у закритому форматі, зокрема, з метою вивчення альтернативних варіантів розв'язання комплексних проблем, а це не означає, що повністю виключається груповий тиск, навпаки, він стимулюється, оскільки результати можуть вплинути на інтереси певних груп, але, як правило, закриті рішення ухвалюються і легітимізуються в рамках мережі, тобто капсулюються.

Відкритий тип передбачає консультування влади із зацікавленими репрезентативними групами, незалежними експертами або всім населенням (зокрема шляхом референдуму) на різних етапах підготовки та реалізації рішень. На практиці чіткої демаркаційної смуги між закритим і відкритим форматом часто немає. Рішення може бути закритим під час формування, але відкритим на стадії реалізації, коли необхідна активна участь населення, наприклад, у зв'язку із загрозою загальнонаціонального колапсу або в умовах радикальних державних реформ. Більшість рішень є змішаними і типи варіюються залежно від стадії. Початково закриті рішення може стати відкритим на етапі імплементації у вигляді нормативних актів. Загалом, чим більше реалізація рішення залежить від широкої участі мас, тим більше влада намагається пов'язати громадськість чи її представників з підготовкою та прийняттям рішення, щоб заздалегідь забезпечити максимально можливу підтримку суспільства.

Загальнопоширеною є думка, що інформаційні технології можуть сприяти виведенню транспарентності ухвалення рішень на новий рівень. Однак емпіричні дослідження доводять, що інформацію, опубліковану органами влади в інтернеті, використовують не так багато громадян [8]. Засоби масової інформації, як правило, зацікавлені у висвітленні невдач державних невдач державної політики, тож фактична реалізація прозорості шляхом раціонального обґрунтування оточена потенційними перешкодами. Великі обсяги необробленої інформації в суспільному секторі можуть сприяти поширенню непрозорості [12].

Отже, лише підвищення рівня прозорості процедур ухвалення політичних рішень не може гарантувати збільшення їх легітимності та ефективності управління. Процес має бути двостороннім: одночасно з посиленням механізмів відкритості органів влади має розвиватися громадянське суспільство, інституційні форми якого покликані забезпечувати узгодження соціальних інтересів. Зауважимо, чим нижчим є рівень розвитку громадянського суспільства, тим менше воно потребує здійснювати контроль над органами влади і процесом ухвалення рішень. У такому разі, якщо навіть система політичної влади є «прозорою», це ніяк не відобразиться на динаміці прямої участі населення у державних справах. Досягти контролю за прозорістю ухвалення рішень на наднаціональному рівні або в міжнародному масштабі набагато складніше: вертикальні форми підзвітності у таких форматах або недостатньо розвинуті (наприклад, Європейська Комісія) або відсутні зовсім (глобальні політичні клуби – G7, G20, міжнародні фінансові установи – МВФ, СОТ тощо).

Таким чином, проведений аналіз дозволив виявити низку факторів, які обумовлюють кореляційний взаємозв'язок транспарентності й легітимності політичних рішень:

- *фактор суспільної перцепції* прозорості політичних рішень може амбівалентно впливати на їхню легітимацію: позитивним чином – громадяни можуть контролювати дії органів влади, розуміють потенційні наслідки рішень, причетність до політичного управління, і негативним – знижується оперативність і зменшується якість рішень, зокрема із-за необхідності публічного узгодження інтересів широким колом зацікавлених сторін, є усвідомлення власної безпорадності через неможливість вплинути на вироблення рішення;

- *фактор суб'єктності* ухвалення рішень несе неоднозначні наслідки для кореляції між транспарентністю і легітимністю: прозоре ухвалення рішень особами, інституціями або організаціями з високим рівнем цих довіри може сприяти легітимації і навпаки – негативне ставлення до акторів, може мати зворотній ефект – навіть за умови усвідомлення суспільством необхідності ухвалення конкретних рішень, наприклад, під час реформ, низький рівень довіри до тих, хто їх приймає, суттєво знижує рівень їх легітимності й може привести до соціального напруження і саботаж;

- *фактор партисипації* обумовлює відкритий або закритий формат політичних рішень. У політичній площині етап їх формування і ухвалення, як правило, має закритий характер з інклюзивною формою участі, тоді як імплементація рішень відбувається здебільшого відкрито і публічно. Таку напівпрозорість процесу вироблення рішень намагаються компенсувати відкритістю етапу їх імплементації, зокрема шляхом електронного урядування чи онлайн-трансляції засідань законодавчих органів влади, з метою забезпечення як нормативної, так і перцептивної легітимності.

Незважаючи на можливі негативні наслідки прозорості, відкритість політичного процесу і підзвітність державних і міжнародних установ, на наш погляд, виступають «запобіжними амортизаторами» капсуляції політичних рішень у владних мережах, що може призвести до легітимаційного розриву між громадянами і носіями влади і спровокувати системні конфлікти у суспільстві. У зв'язку з цим, подальшого наукового опрацювання потребує проблематика делегітимаційних ризиків у процесі ухвалення політичних рішень.

Використана література:

1. Bannister F. The Trouble with Transparency: A Critical Re-view of Openness in E-Government / F. Bannister, R. Connolly // Policy and Internet. – 2011. – №3 (1). – P.1–30.

2. Bauhr M. Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability / M. Bauhr, M. Grimes // Wiley Periodicals, Inc. Issue. Governance. – Volume 27, Issue 2.– 2013. – P. 291–320.
3. Van Duyne P. C. Corruption in Serbia. From Black Box to Transparent Policy- making / P. C. van Duyne, E. Stocco. – Publisher: WLP. – 2012. – 172 p.
4. Gustavsson S. The Illusion of Accountability in the European Union / S. Gustavsson, C. Karlsson, T. Persson. – London: Routledge. – 2009. – 208 p.
5. Worthy B. More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government / B. Worthy // Governance. – 2010. – № 23 (4). – P. 561–582.
6. De Fine Licht J. When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship / J. De Fine Licht, D. Naurin, P. Esaiasson, M. Gilljam // Governance. – 2014. – Vol. 27, No 1. – P. 111–134.
7. Mansbridge J. A Selection Model of Political Representation / J. Mansbridge // Journal of Political Philosophy. – 2009. – №17 (4). – P. 369–398.
8. Meijer A. J. Understanding the Complex Dynamics of Transparency / A. J. Meijer // Public Administration Review. – 2013. – №73 (3). – P. 429–439.
9. Grimmelikhuijsen S. Linking Transparency, Knowledge and Citizen Trust in Government: An Experiment / S. Grimmelikhuijsen // International Review of Administrative Sciences. – 2012. – №78. – P. 50–73.
10. Johnson D. G. Transparency and Surveillance as Sociotechnical Accountability A House of Mirrors / D. G. Johnson, P. M. Regan. – Routledge. – 2014. – 190 p.
11. Lindstedt C. Transparency is not Enough. Making Transparency Effective in Reducing Corruption / C. Lindstedt, D. Naurin // International Political Science Review. – 2010. – Vol. 31, No 3. – P. 301–322.
12. Tsetsura K. Transparency, Public Relations and the Mass Media Combating Media Bribery Worldwide / K. Tsetsura, D. Kruckeberg. – Routledge. – 2014. – 228 p.
13. Fox J. A. Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico / J. A. Fox. – OUP Oxford. – 2007. – 452 p.
14. Sharma P. Democracy and Transparency in the Indian State. The Making of the Right to Information Act / P. Sharma – Routledge. – 2015. – 238 p.
15. Жаровська І. М. Генезис ідеї відкритості влади / І. М. Жаровська // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 242-246.
16. Основи публічної політики та управління: навч. посіб. / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Р. Титаренко, С. І. Вировий. – К.: НАДУ, 2011. – 310 с.
17. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / О. Хмара, В. Андрусів, М. Лациба, О. Вашук та ін. – К.: УНЦПД, 2011. – С. 5-69.
18. Ярошенко В.М. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості / В. М. Ярошенко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. – Сер. : Політологія. Т. 182., Вип. 170. – 2012. – С. 85-91.

Винникова Н. А. Проблема транспарентності політичних рішень

В статті освітлена проблематика прозорості процесуального забезпечення політичних рішень. Виявлені фактори, опосередуючі кореляцію між прозорістю і легітимністю прийняття політичних рішень. Доказано, що транспарентність прийняття політичних рішень може мати як позитивні, так і негативні наслідки для їх легітимації.

Ключові слова: політичні рішення, транспарентність, відкритість, підзвітність, легітимність.

Vinnykova N. Issue on Transparency of Political Decisions

In the article the problems of ensuring procedural transparency policies are highlighted. Factors that mediate the correlation between transparency and legitimacy of political decisions are identified. Proved that the transparency of political decision-making can carry both positive and negative effects for their legitimacy.

Keywords: political decisions, transparency, openness, accountability, legitimacy.

УДК 32:179.6

Воляннюк О. Я.

МІЖНАРОДНА ПОЛІТИКА ПАМ'ЯТІ: СУТНІСТЬ, РЕГІОНАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ, РЕКОМЕНДАЦІЇ ЮНЕСКО

Аналізуються міжнародні та регіональні стратегії політики пам'яті. На прикладі європейських тенденцій міжрегіонального співробітництва у цій сфері та досвіду його запровадження розкриті основні напрямки розвитку демократичного полілогу пам'ятей у сучасному світі. Наведені рекомендації впливових міжнародних організацій у цій сфері.

Ключові слова: політика пам'яті, міжнародна політика, регіональне співробітництво, культура пам'яті, ЮНЕСКО.

Останні порушення міжнародних зобов'язань, вторгнення на територію незалежних держав засвідчують, що ціннісні орієнтири і сама система міжнародного розвитку зазнали суттєвих змін, відчутна нестабільність, орієнтаційна невизначеність сучасного світу. Відповідні порушення мають місце і у сфері історичних інтерпретацій та дискурсів, зокрема коли йдеться про втручання політичних еліт одних держав у політику пам'яті інших, агресивні спроби нав'язування оцінок подій спільного або національного минулого тощо. Так звані війни пам'ятей, боротьба за відновлення історичної справедливості – типові для сучасного світу явища, а набуття стійкості, порядку, відновлення довіри, взаємоповаги у відносинах між державами і народами, в тому числі й визнання права кожного народу на власні спогади, вбачається актуальним завданням для громадськості, політикуму та наукової спільноти. Цивілізований історичний діалог, розвинена культура й етика спільного пам'ятання і забуття минулого в наш час видаються не менш важливими, аніж робота над дійсними чи майбутніми проектами міжнародної співпраці.

Сучасна транснаціональна методологія пізнання політичного життя суспільства послуговується новими одиницями дослідження – регіональними, ідеологічними, професійними, урбанізованими, елітарними, мережевими та іншими. Сьогодні наукові та громадські проекти, присвячені меморіальній проблематиці, здебільшого носять міжнаціональний характер. Коло наукових проблем, що вирізняють зарубіжні студії пам'яті та водночас наближують їх до вітчизняного гуманітарного простору, можна окреслити таким чином: міжнародні політичні маніпуляції спогадами; взаємна кореляція світової, колективної, публічної, соціальної і спільної пам'ятей; повсякденні, біографічні і політично доцільні спогади; пам'ять транснаціональна і локальна; культурна пам'ять і спадщина світу; право на приватний спогад і терор спогадів; пам'ять і політика ідентичності; ментальні кордони націй; ретериторіалізація і простори спогадів; режими пам'яті та легітимність офіційних наративів; регіоналістика пам'яті; віртуальні спільноти пам'яті та ін. У названому полі наукових пошуків, у світлі пролонгованої популярності тематики у всьому світі суттєво збагачують сучасні студії пам'яті такі нові напрямки дослідження як «туризм пам'яті» / «меморіальний туризм» (Ф.Боперін, Х.Цебалос-Ласкурер та ін.), «образи пам'яті» та їх динаміка всередині суспільства і за його межами (Д.Вояковський, Д.Мачюліс, У.Навіцький, А.Рігні та ін.), «європейська культура пам'яті» (А.Ассман, Ж.Мінк, Дж.-В.Мюллер та ін.), «міжнародні конфлікти пам'ятей» (С.Коен, А.Міхнік, В.Розу, Ш.Требст, В.Шнирельман, М.Ферретти та ін.), «пам'ять в поліетнічних просторах» (Г.Біндер, Д.Павічевіч, Ф.Тер, М.Чакі та ін.), «пам'ять