

УДК 321:323.2

Чальцева О.М., ДонНУ імені Василя Стуса

## ПУБЛІЧНА ВЛАДА

*Дослідження політичної влади як компонента публічної політики вимагає вирішення наступних проблем: перша - це проблема категорій, друга - поєднання теорій влади і теорій публічної політики і третя - проблема адаптації вже існуючих методологічних підходів для дослідження сучасних політико-владних відносин в різних типах систем і формування нових теорій. Політична влада як компонент публічної політики може розглядатися за допомогою різних методологічних підходів: бігевіоралізму, системного, неінституціонального, мережевого, елітарного ті ін., але незважаючи на величезний масив робіт по темі публічної влади, вона залишається дискусійною серед дослідників і потребує нового теоретичного осмислення.*

*Традиційна концептуалізація влади розглядалася в політичній науці через призму авторитету та ресурсної можливості і представлена переважно як державна влада. В центрі наукових дискусій західних політологів опинилося концепція про співвідношення «влади над» і «влади для», які знаходяться в постійному діалектичному зв'язку. корисна для розуміння суті публічної влади особливо через концепт інтеркурсивної влади.*

**Ключові слова:** публічна політика, публічна влада, методологічні підходи, теорія публічної влади, інтеркурсивна влада, командна влада.

Політична наука за час свого існування постійно знаходиться в пошуку відповіді на питання що, власне, є влада, і яку модель держави можна вважати ідеальною. Безліч наукових шкіл і різних напрямів політології дають свої версії відповідей на поставлене запитання. Західноєвропейська і американська політична думка пропагують ідею про демократичну державу як ідеальну форму організації політичної системи. Тільки така система, на думку вчених, дає можливість громадянам заради своїх інтересів впливати на владу, а владній еліті бути легітимною.

За весь період розвитку політичної науки було запропоновано велику кількість теорій (актуальних для свого часу), вироблені різноманітні методологічні підходи, які висвітлювали проблему політико-владних стосунків. Кожен з методологічних підходів розглядав якусь окрему область, тим самим, поглиблюючи знання з цієї політичної проблеми. Однією з таких тем, яка в останній час є актуальною з практичної та наукової точки зору - є політична влада, як компонент публічної політики. Її роль в процесі формування публічної політики надзвичайно важлива, оскільки саме від цього компоненту багато в чому залежатиме успіх всіх політичних починань, реформ і ефективність управління державою. Проте, тема ще потребує свого теоретичного осмислення, розробки сучасної концепції публічної влади та емпіричної перевірки на прикладі різних систем. Тому метою даної статті є визначення основних проблем і теоретичних можливостей, які стоять перед сучасними дослідниками політичної влади як компонента публічної політики.

Серед класиків, які визначили публічну сферу і публічну політику в своїх дослідженнях, можна назвати Х.Арендт, Ю.Хабермаса, Н.Лумана, Х.Хекло, К.Адамс, А.Хайденхаймера та ін. Методологічні підходи, що розглядали публічну політику як предмет дослідження, на кожному етапі мали свої особливі характеристики, які залежали від методів наукового пошуку та емпіричного матеріалу, що мали на той час в своєму розпорядженні вчені. А також вони залежали від політичної реальності, яка вносила свої корективи. Так, бігевіоралізм розглядав публічну політику за допомогою мікротеорій та кількісних методів аналізу. Політико-владні відносини пояснювались через діяльність акторів політичного процесу (Г. Лассуел, Е. Кеплен, О.Ю.Сунгуров). Неоінституціоналізм досліджував публічну політику через економічні теорії і теорію раціонального вибору (Е.Даунс). Інститути публічної політики розглядались в роботах Н.Ю.Беляєвої, Н.А.Шматко. Конструктивізм висвітлював проблему вибору курсу держави виходячи з ідейного змісту і комунікативних практик ( М.Бевір, Р.Родс). Державний

менеджеризм представляв публічну політику як політико-управлінську категорію. За допомогою теорії прийняття політичних рішень у поєднанні з теорією деліберативної демократії (Б. Аккерман, С. Бенхабіб, Дж. Драйзек та ін.)

Системний підхід дозволив представити публічну політику, як частину загальної системи, що має внутрішнє і зовнішнє середовище, пояснити взаємозв'язок (зворотний зв'язок) численних акторів цього процесу (Т.Парсонс, Д.Істон, Г.Алмонд, К.Дойч Ю.Хабермас та ін.). Проблема зворотного зв'язку між владою та суспільством є однією з головних у розумінні процесу формування публічної політики, яка пояснюється за допомогою системного підходу. Вироблення і реалізація публічної політики державними і недержавними інститутами при активному діалозі між ними може бути реалізована тільки за умови усвідомлення громадянами своїх інтересів і, розумінням владою проблем держави і суспільства, здібності політичної еліти реагувати на споживи людей.

Мережева теорія в цьому сенсі допомогла пояснити дії різних акторів (державних і недержавних) політико-владних відносин, адекватно осягнути плюралізм інтересів в процесі ухвалення політичних рішень, проаналізувати горизонтальні і вертикальні зв'язки між учасниками мережі (Р.Родес, Т.Берцель, Ф. ван Ваарден, М. Ольсон, Л.В.Сморгунов). Вона надала можливість повноцінно досліджувати публічну політику держав, що знаходяться в процесі трансформації і не робити акцент на лінійності процесу демократизації.

Популярним серед вчених, які досліджують публічну політику є також елітарний підхід, який представлений науковцями різних національних шкіл. Серед них можна виділити американських дослідників: Т.Дайя, Х.Зіглера, російських вчених: О.Гаман–Голутвіну, Р.Ф.Туровського, О.Ю.Зудіна, І.О.Халій. На думку американського дослідника Дж. Андерсона, з точки зору теорії еліт, публічна політика може бути розглянута як політика, яка відображає цінності та переваги правлячої еліти. Основний аргумент теорії еліт полягає в тому, що публічна політика визначається не потребами і діями людей або «мас», а скоріше діями правлячої еліти чиї переваги виконуються державними чиновниками і органами управління. Теорія еліт фокусує нашу увагу на ролі лідерства у виробленні конкретних політичних рішень і на тій реальності, яка у будь-якій політичній системі полягає в тому, що меншість управляє більшістю[1, с.23].

Українська політична наука ще не має сформованих шкіл по вивченню публічної політики, але по окремим напрямкам ведуться дослідження такими вченими як В.Степаненко, О.Третяк, В.Нікітін, В.Тертичка та ін., де розглядається проблема політичної влади.

Незважаючи на величезний масив робіт по темі публічної політики, вона залишається дискусійною серед дослідників. Для вивчення цього процесу в політичній науці мають бути сформульовані нові теоретико-методологічні підходи з кількох причин. По-перше, логіка лінійного демократичного розвитку не може мати пояснювальних можливостей при аналізі перехідних систем. По-друге, по вірному зауваженню російського політолога К.Г.Холодковського, система демократичного правління на заході переживає трансформацію. Зростаючий скептицизм в суспільстві по відношенню до політиків, партій і політичних інститутів свідчить про прогресуюче незадоволення традиційною моделлю представницької демократії та її інститутам[2, с.81]. По-третє, потрібне поєднання різних теорій для пояснення процесів сумісного управління і співучасті у владі різних акторів в сучасних умовах. У зв'язку з цим необхідне уточнення таких категорій, як: "публічна влада", "публічна політика", "політична еліта", "політичний клас" та ін. А також визначення конкретних індикаторів вищезначених категорій. І, нарешті, четверта причина, це невелика кількість компаративних досліджень з проблеми участі влади в публічній політиці. Потрібне детальне вивчення національних контекстів, а також порівняльних регіональних досліджень, відібраних як за принципом максимальної схожості, так і відмінності систем.

Перед вченими, які досліджуватимуть проблему політичної влади як компонента публічної політики, постають три дуже складних проблеми. Перша - це проблема категорій. Друга - поєднання теорій влади і теорій публічної політики. Третя – проблема використання вже існуючих методологічних підходів для дослідження перехідних систем, або необхідність

вироблення щось кардинально нового. Всі перераховані проблеми пов'язані між собою і потребують свого вирішення.

Поєднання теорій політичної влади і теорій публічної політики представляє складну дослідницьку проблему, проте саме цей симбіоз дозволить сформулювати загальну концептуальну схему та за допомогою емпіричного матеріалу[3] виявити глибинні питання формування публічної політики в різних типах систем. Для досягнення цієї мети перш за все, необхідно детально зупинитись на проблемі категорій. Включення в аналіз публічної політики категорії «політична влада» представляє складність з кількох причин. По-перше, сама категорія влада є багатоаспектною і неоднозначно визначеною. По-друге, накладення один на одного складних у визначенні категорій, а саме, *влада* і *публічна політика*, призводить до ускладнення дослідницьких конструкцій в теоретичному, категоріальному і критеріальному плані. Хоча, не можливо не помітити і позитивний момент такого категоріального тандему, це можливість отримання оригінальних пояснень в дослідженнях і, ймовірно, отримання нових теорій.

Традиційна концептуалізація влади представлена в політичній науці через призму авторитету та ресурсної можливості. За вірним зауваженням дослідника В.Ледяєва, при всіх відмінностях концептуальних схем, які використовувались в класичних дебатах між елітістами та плюралістами, вони, так або інакше, спиралися на веберовське визначення влади, як влади над кимось, де суб'єкт здатний реалізувати свою волю в стосунках з об'єктом, незважаючи на можливий опір [4, с.66]. Це обґрунтовує зв'язок влади з таким політичним інститутом, як "державна". Влада в політичних дослідженнях розглядалася переважно як державна влада. В американській політичній науці, предметом вивчення довгий період була не власне влада, а державне управління(government). Ця категорія включала і державне адміністрування, і публічну політику. Поступово, в силу об'єктивного ускладнення взаємозв'язків громадянського суспільства і держави в демократичних системах, сформувалося нове уявлення про владу як компонента публічної політики і з'явилась нова категорія – «публічна влада».

Російська дослідниця Т. Алексеева вважає, що: "Державна влада, - це публічна влада. Але прикметник публічна відноситься до неї тільки в контексті турботи про публіку, тобто забезпечення загального блага для усіх легальних елементів суспільства"[5]. Якщо розглядати публічну владу через призму традиційного розуміння влади, то з цим визначенням можна погодитися, але при цьому слід враховувати, що механізм взаємодії громадянського суспільства, політичної еліти і державних інститутів в сучасних системах носить новий характер. На це звернув увагу американський вчений С. Гантінгтон. На його думку, в сучасних суспільствах, на відміну від традиційних, влади стає більше, так само як і велика частина суспільства виявляється залученою до владних стосунків. Здійснення політики в таких умовах ускладнюється і ставить виклики, як перед національною елітою, так і перед громадянським суспільством[6, с.7].

Ще один тренд сучасної політики, на думку Ю. Габермаса – це криза легітимації [7]. Власні групи, які концентрують в своїх руках все більше ресурсів, стають усе більш впливовими, проте не можуть ігнорувати послаблення зв'язків із суспільством. Така тенденція спостерігається і в трансформаційних системах, і в стабільних демократіях. Тому *публічність влади* в різних типах системах ставиться під сумнів.

Такий стан справ впливає на ускладнення та уточнення категорії "публічна влада". Загальним визначенням публічної влади може бути наступне. Публічна влада – це легальний процес взаємодії політичних інститутів, громадянського суспільства, груп інтересів, еліти, консультативних центрів в процесі формування і реалізації публічної політики, з урахуванням власних інтересів, за допомогою доступних для акторів ресурсів. Публічна влада в ідеалі передбачає відкритість, спроможність до діалогу, співучасть у виробленні державної політики. Демократичні і перехідні системи мають різні політичні практики публічної влади. Перша група країн переважно намагається реалізувати той самий ідеал, хоча і не уникаючи проблем.

Друга група все більше нагадує імітаційну форму публічної влади. Такий варіант можна назвати політична влада з елементами публічності.

Ще одна категоріальна проблема – це використання авторами словосполучення *публічність влади*. Тобто будь яка влада має таку характеристику, як *публічність*. Однак реалізувати повністю ідеали публічної влади неможливо. Демократичні системи мають більше ознак публічності ніж перехідні системи.

У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на концептуальні дискусії дослідників влади ХХ ст., що почалися в 80-і рр. і тривають до сих пір. Вищезгаданий дослідник В.Ледяєв, проаналізувавши всю наявну по цій проблематиці літературу, вважає, що в центрі наукових дискусій західних політологів опинилося питання про співвідношення "влади над" і "влади для". Першим запропонував розширити концепцію влади американський дослідник К.Стоун. На його думку для повноцінного аналізу влади потрібний облік не лише командної влади, але і інших її форм ("влада для") - "договірної влади" (*bargaining power*), "інтеркурсивної влади" (*intercursive power*) і "екологічної влади" (*ecological power*). Він виділив три виміри влади : командна, інтеркурсивна і екологічна. *Командна влада*, як приклад "влади над", має місце у випадках відкритого конфлікту, де владні стосунки асиметричні і один з акторів домінує над іншим. Якщо актори знаходяться в стані відкритого конфлікту, але не мають достатніх ресурсів для домінування, то в цьому випадку вони можуть почати торг. Інтеркурсивна влада (або модель соціального виробництва) пов'язана з формуванням коаліцій. Актори зі взаємодоповнюючими типами ресурсів і /або що мають командну владу у своїх сферах вступають в переговори для вироблення умов кооперації. Кооперація дозволяє їм досягти цілей, які вони не можуть досягти самостійно. Інтеркурсивна влада - це зразок "влади для". *Екологічна влада* означає здатність суб'єкта забезпечити збереження сприятливих інституціональних правил соціальної взаємодії. Вона спирається і на командну і на інтеркурсивну владу. Поняття екологічної влади виражає можливість "формувати контекст" і "вносити зміни в соціальне оточення". К.Стоун сформував нову концепцію влади, назвавши її "моделлю соціального виробництва"[8]. Ця концепція піддавалася критиці за жорстке розділення "влади над" і "влада для", оскільки в реальній політиці ці дві влади знаходяться в постійному діалектичному зв'язку. Незважаючи на це теоретична концепція К.Стоуна може бути корисна для розуміння суті публічної влади особливо через концепт інтеркурсивної влади.

Вирішення проблеми поєднання теорій можна шляхом формулювання та доказу гіпотез, які включають в себе різні аспекти політико-владних відносин в процесі формування публічної політики. Включення в аналіз публічної політики теорій політичної влади.

Остання вищеозначена проблема поки що вирішується шляхом адаптування західної теорії публічної політики. Так, наприклад, представники російської і української політичної науки намагаються адаптувати класичні теоретичні концепти під конкретну політичну реальність, та розробити свої оригінальні теорії. Прикладом можуть бути монографії дослідників, які останнім часом захищали докторські дисертації по проблемі публічної політики: український вчений О.А. Третяк[9], російські дослідниці І.В.Мірошніченко[10], А.В.Волкова [11].

Таким чином, ретроспективний розгляд теоретико-методологічних підходів публічної політики дає можливість зрозуміти, що ті підходи, які представлені західними дослідниками, мають чітку ліберальну основу і позитивістську традицію та орієнтовані на стабільні демократичні системи. Держави, що демократизуються, тобто нестабільні, мають свою історію політико-владних відносин і формують свій особливий варіант публічної політики, тому теоретичне обґрунтування потребує нового осмислення. Аналіз публічної політики в перехідних системах вимагає від дослідників уникати лінійності, оціночних етноцентричних суджень та спрощених теоретико-методологічних конструкцій.

Оскільки публічна політика припускає співучасть у владі громадянського суспільства, політичних інститутів, груп інтересів, еліти та ін., тому її вивчення вимагає включення в аналіз усіх акторів цього складного процесу і дослідження їх ролей. Політична влада як компонент публічної політики може розглядатися під різним кутом. І через призму політико-

управлінської діяльності, і через елітисьтську традицію, і з точки зору комунікативних практик, і через культурно-ціннісний контекст, і як механізм взаємодії громадянського суспільства і влади, і через теорію мереж і т. ін. Таке безмежне дослідницьке поле потребує свого сучасного категоріального та теоретичного освоєння.

**Використана література та посилання:**

1. Андерсон Дж. Публичная политика: введение [Текст] Дж.Андерсон / Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н.Ю.Данилова, О.Ю.Гурова, Н.Г.Жидкова. СПб., 2008. - С.11-33
2. Холодковский К.Г. Политическая система и гражданское общество России перед задачами модернизации Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования [Текст] К.Г. Холодковский / Ред колл.: Л.И.Никовская(отв.ред.), А.Ю.Сунгуров, В.Н.Якимец.- М.:РАПН;РОССПЭН,2012.-308с.
3. Серед емпіричних досліджень публічної влади на пострадянському просторі варто згадати російських професорів Л.І. Ніковську і В. М. Якимця, які розробили індекс публічності (**ЯН Індекс**). В Україні вперше був представлений **Індекс публічності** у 2013р. Автори цього емпіричного проекту вважають, що – це практичний інструмент, який дозволяє всесторонньо оцінити та порівняти між собою рівень прозорості, відкритості та підзвітності муніципальних інститутів у їхній взаємодії з мешканцями. Результатом такого дослідження є рейтинг публічності муніципалітетів та окремих суб’єктів місцевого самоврядування – міських голів, виконавчих органів та депутатів місцевих рад.
4. Ледяев В.Г. Концептуальные основания эмпирического исследования власти [Текст] /В.Г. Леляев / Власть и политика: институциональные вызовы XXI века. Политическая наука: Ежегодник 2012/ Российская ассоциация политической науки; гл. Ред. А.И.Соловьев.-М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012.- 446 с.
5. Алексеева Т.А. «Публичное» и «Частное»: где границы «политического»?/Дискуссия журнала «Полис» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.politstudies.ru/vm/vm2.htm>
6. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах [Текст] /С.Хантингтон М.: Прогресс-Традиция, 2004. - 480с.
7. Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма [Текст]/ Ю.Хабермас Ю./М.: Праксис. – 2010.- 272с.
8. Ледяев В.Г. Концептуальные основания эмпирического исследования власти [Текст] /В.Г. Леляев / Власть и политика: институциональные вызовы XXI века. Политическая наука: Ежегодник 2012/ Российская ассоциация политической науки; гл. Ред. А.И.Соловьев.-М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012.- С.32-33
9. Третяк О.А..Публічна сфера політики демократичного суспільства: теоретико-концептуальні засади і напрямки структурної еволюції.[Текст]/О.А. Третяк/ Д.:Вид-во Дніпропетровського університету,2012.-376с.
10. Мирошниченко И.В. Сетевой ландшафт российской публичной политики. [Текст]/ И.В.Мирошниченко.- Краснодар: Просвещение-Юг, 2013. - 295 с.
11. Волкова А.В. Публичные ценности и система государственного управления в России. [Текст]/А.В.Волкова.- СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2013- 383 с.

**Чальцева Е.М., Публичная власть**

*Исследование политической власти как компонента публичной политики требует решения следующих проблем: первая - это проблема категорий, вторая - сочетание теории*

власти и теорий публичной политики и третья - проблема адаптации уже существующих методологических подходов для исследования современных политико-властных отношений в различных типах систем и формирования новых теорий.

Политическая власть как компонент публичной политики может рассматриваться с помощью различных методологических подходов: бихевиорализма, системного, неинституционального, сетевого, элитарного и др. Но несмотря на огромный массив работ по теме публичной власти, она остается дискуссионной среди исследователей и требует нового теоретического осмысления.

Традиционная концептуализация власти рассматривалась в политической науке через призму авторитета и ресурсной возможности и представлена преимущественно как государственная власть. В центре научных дискуссий западных политологов оказалось концепция о соотношении «власти над» и «власти для», которые находятся в постоянной диалектической связи. Данная концепция полезна для понимания сути публичной власти особенно через понимание интеркурсивной власти.

**Ключевые слова:** публичная политика, публичная власть, методологические подходы, теория публичной власти, интеркурсивна власть, командная власть.

***Chaltseva O. M., Public power***

*The study of political power as a public policy component requires addressing the following issues: first - this is a problem of categories, and the second - a combination of the theory of power and theories of public policy, and the third - the problem of adaptation of existing methodological approaches to the study of contemporary political and power relations in different types of systems and the formation of new theories.*

*Political power as a public policy component can be viewed through a variety of methodological approaches: behaviouralism, systematic, non-institutional, network, elite, etc. But in spite of the vast array of works on the theme of public authority, it remains controversial among researchers and requires a new theoretical understanding.*

*The traditional conceptualization of power was seen in political science through the prism of authority and resource capabilities and represented primarily as a public authority.*

**Key words:** public policy, public authority, methodological approaches, the theory of public power.