

ПОЛІТИЧНА ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕМОКРАТІЇ

УДК 321:323.2

Чальцева О.М.

Донецький національний університет

ПОЛІТИЧНА ВЛАДА ЯК КОМПОНЕНТ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ

Політична влада як компонент публічної політики може розглядатися за допомогою різних методологічних підходів, але перед сучасними дослідниками, які вивчають перехідні системи, постають дві складні проблеми. Перша – це об'єднання теорій влади і теорій публічної політики. Друга – адаптація вже існуючих методологічних підходів до національних контекстів і необхідність формування нових теорій.

Ключові слова: публічна політика, публічна влада, методологічні підходи, теорія

Чальцева Е.М.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ КАК КОМПОНЕНТ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ: ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

Политическая власть как компонент публичной политики может рассматриваться с помощью различных методологических подходов, но перед современными исследователями, которые изучают переходные системы, стоят две сложных проблемы. Первая – это объединение теорий власти и теорий публичной политики. Вторая – адаптация уже существующих методологических подходов к национальным контекстам и необходимость формирования новых теорий.

Ключевые слова: публичная политика, публичная власть, методологические подходы, теория

Chaltseva H.

POLITICAL POWER COMPONENT OF PUBLIC POLICY : THEORETICAL BASIS

Political power as a component of public policy can be viewed through a variety of methodological approaches, but before modern scholars who study the transitional system, worth two difficult problems. The first - an association of power theories and theories of public policy. The second - the adaptation of existing methodological approaches to national contexts and the need to build new theories.

Key words: public policy, public authority, methodological approaches, the theory

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 та 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 із методологічних підходів розглядав якусь окрему сферу поглиблюючи тим самим знання з цієї політичної проблеми. Однією з таких тем, яка останнім часом є актуальною з практичної та наукової точки зору, є політична влада, як компонент публічної політики. Її роль у процесі формування публічної політики надзвичайно

важлива, оскільки саме від цього компонента багато в чому залежатиме успіх усіх політичних починань, реформ і ефективність управління державою. Проте зазначена тема ще потребує свого теоретичного осмислення, розробки сучасної концепції *публічної влади* та емпіричної перевірки на прикладі різних систем. Тому метою статті є визначення основних проблем і теоретичних можливостей, які стоять перед сучасними дослідниками політичної влади як компонента публічної політики в перехідних системах.

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, біхевіоралізм розглядав публічну політику за допомогою мікротеорій і кількісних методів аналізу. Політико-владні відносини пояснювались через діяльність акторів політичного процесу (Г. Лассвел, Е. Кеплен, О.Ю. Сунгуров). Неоінституціоналізм досліджував публічну політику через економічні теорії та теорію раціонального вибору (Е.Даунс). Інститути публічної політики розглядались у 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 та реалізація публічної політики державними й недержавними

інститутами при активному діалозі між ними може бути реалізована тільки за умови усвідомлення громадянами своїх інтересів і розумінням владою проблем держави і суспільства, здатності політичної еліти реагувати на споживи людей.

Мережева теорія в цьому сенсі допомогла пояснити дії різних акторів (державних і недержавних) політико-владних відносин, адекватно досягнути плюралізму інтересів у процесі ухвалення політичних рішень, проаналізувати горизонтальні й 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 учених, 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 учених: 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, чий інтерес реалізуються 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 з вивчення публічної політики, але за окремими напрямками 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 з проблеми 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, за слушним зауваженням російського політолога К.Г. Холодковського, система демократичного правління на Заході переживає трансформацію. Зростання скептицизму в суспільстві по відношенню до політиків, партій і політичних інститутів свідчить про прогресуюче незадоволення традиційною моделлю представницької демократії та її інститутів [2, с.81]. По-третє, потрібно поєднання різних теорій для пояснення процесів спільного управління й співучасті у владі різних акторів у сучасних умовах. У зв'язку з цим необхідним є уточнення таких категорій, як „публічна влада”, „публічна політика”, „політична еліта”, „політичний клас” та ін., а також визначення конкретних індикаторів вищезазначених 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 ученими, які досліджують 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 розв'язання.

Поєднання теорій політичної влади і теорій публічної політики – складна дослідницька проблема, проте саме цей симбіоз дозволить сформулювати загальну концептуальну схему та за допомогою емпіричного матеріалу* 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” є складним складність з кількох причин. По-перше, сама категорія „влада” є багатоаспектною і неоднозначно визначеною. По-друге, накладання одна на одну складних у визначенні категорій, а саме, *влада* і *публічна політика*, призводить до ускладнення дослідницьких конструкцій у теоретичному, категоріальному і критеріальному плані. Хоча не можна не помітити і позитивний момент такого категоріального тандему – це можливість отримання оригінальних пояснень у дослідженнях і, ймовірно, отримання нових теорій.

Традиційна концептуалізація влади представлена в політичній науці крізь призму авторитету і ресурсної можливості. Згідно з вірним зауваженням російського дослідника В.Ледяєва, при усіх відмінностях концептуальних схем, які використовувались у класичних дебатах між елітистами і плюралістами, вони, так або інакше, спиралися на веберівське визначення влади, тобто як влади над кимось, де суб'єкт здатний реалізувати свою волю в стосунках з об'єктом, незважаючи на можливий опір [3, с.66]. Це зумовлює зв'язок влади з таким політичним інститутом, як „держава”. Влада в політичних дослідженнях розглядалася переважно як державна влада. В американській політичній науці предметом вивчення довгий час 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 й держави в демократичних системах, сформувалося нове уявлення про владу як компонента публічної політики і з'явилась нова категорія – „публічна влада”.

Російська дослідниця Т. Алексєєва вважає, що: „Державна влада – це публічна влада. Але прикметник „публічна” відноситься до неї тільки в контексті турботи про публіку, тобто забезпечення загального блага для всіх легальних елементів суспільства” [4]. Якщо розглядати публічну владу крізь 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 у сучасних системах носить новий характер. На це звернув увагу американсь-

* 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 2013 р. Автори цього емпіричного проекту вважають, що це практичний інструмент, який дозволяє всебічно 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 і депутатів місцевих рад.

кий учений 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 [5, с.7].

Ще один тренд сучасної політики, на думку Ю.Хабермаса, – це криза легітимації [6]. Владні групи, які концентрують у 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 цих системах ставиться під сумнів.

Такий стан справ впливає на ускладнення та уточнення категорії „публічна влада”. Загальним визначенням публічної влади може бути таке. Публічна влада – це легальний процес взаємодії політичних інститутів, громадянського суспільства, груп інтересів, еліти, консультативних центрів у процесі формування та реалізації публічної політики, з урахуванням власних інтересів, за допомогою доступних для акторів ресурсів. Публічна влада в ідеалі передбачає відкритість, здатність до діалогу, співучасть у виробленні державної політики. Демократичні й перехідні системи мають різні політичні практики публічної влади. Перша група країн переважно намагається реалізувати той самий ідеал, хоча й стикається з певними проблемами. 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 з цієї проблематики 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 й 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 та екологічна. *Командна влада*, як приклад „влади над”, має місце у випадках відкритого конфлікту, де владні стосунки асиметричні і один із 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 у 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” [7, с.32-33]. 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 корисною для розуміння суті публічної влади особливо через концепт інтеркурсивної влади.

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

Остання вищезначена проблема поки що вирішується шляхом адаптування західної теорії публічної політики. Так, наприклад, представники російської та 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 з проблеми публічної політики: український учений О.А. Третяк [8], російські дослідниці І.В.Мірошніченко [9], А.В.Волкова [10].

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 у перехідних системах вимагає від дослідників уникати лінійності, оціночних етноцентричних суджень і 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 крізь призму політико-управлінської діяльності, і через елітистську 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 катюгоріального та теоретичного осмислення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андерсон Дж. Публичная политика: введение / Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н.Ю.Данилова, О.Ю.Гурова, Н.Г.Жидкова. СПб.: Алетейя, 2008. – С.11-33
2. Холодковский К. Политическая система и гражданское общество России перед задачами модернизации // Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования / Ред. колл.: Л.И.Никовская (отв.ред.), А.Ю.Сунгуров, В.Н.Якимец. – М.:РАПН;РОССПЭН, 2012. – 308с. – С.81
3. Ледаев В. Концептуальные основания эмпирического исследования власти / В.Г. Ледаев / 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.
4. Алексеева Т. „Публичное” и „частное”: где границы „политического”? // Дискуссия журнала „Полис” [Электронный ресурс] / Т. Алексеева. – Режим доступа: <http://www.politstudies.ru/vm/vm2.htm>
5. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С.Хантингтон. – М.: Прогресс-Традиция, 2004. – 480с.
6. Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма / Ю.Хабермас. – М.: Практис, 2010. – 272с.
7. Ледаев В. Концептуальные основания эмпирического исследования власти / В.Г. Ледаев / 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.
8. Третяк О. Публічна сфера політики демократичного суспільства: теоретико-концептуальні засади і напрямки структурної еволюції /О. А. Третяк. – Д.: Вид-во Дніпропетровського університету, 2012. – 376 с.
9. Мірошніченко І. Сетевой ландшафт российской публичной политики / И. В. Мірошніченко. – Краснодар: Просвещение-Юг, 2013. – 295 с.
10. Волкова А. Публичные ценности и система государственного управления в России / А.В.Волкова. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2013. – 383 с.