

Ю.Д. Древаль,
кандидат історичних наук, доцент, докторант
кафедри державної кадрової політики ХарРІ НАДУ

ПУБЛІЧНА СФЕРА І ДЕРЖАВА: ДЕЯКІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ

Висвітлено питання щодо ролі публічної сфери у здійсненні державної влади. Акцентовано увагу на відкритості й гласності державної влади, а також на співвідношенні формальних і неформальних інститутів.

Ключові слова: держава, державна влада, публічна влада, публічна сфера, політичний інститут.

Поняття «публічна сфера» («public sphere») і «публічна влада» («public power») останнім часом все частіше зустрічаються на сторінках спеціальної літератури. Як стверджує теоретик конституційного права В. Чіркін, «публічна влада – це керівництво, що наділене правом на легальне і легітимне насилля» [20, с. 31]. Дане визначення базується на сучасному розумінні влади як суспільного феномену (влади – як спроможності суб'єкта здійснювати вплив на об'єкт, а не як «чистого» насилля [13, с. 100]), яка до того ж обмежена певними нормами («легальність») та залежна від відношення до неї з боку громадян («легітимність»). У визначенні американських вчених Ф. Шмітера та Т.-Л. Карл «публічна сфера є тією сферою, в якій формуються колективні норми, що зв'язують суспільство і підтримуються державним насиллям [7, с. 40]». Наведені твердження можуть вважатися базовими для розуміння суті публічної влади, в тому числі й міри причетності до неї влади державної, але до недавніх часів наведені феномени ототожнювалися (а це, у свою чергу, знецінювало й необхідність окремого аналізу публічної влади та публічної сфери).

Останнім часом науковці при аналізі складних суспільних явищ та процесів все частіше використовують терміни «публічна сфера» і «публічна влада» (див., наприклад, праці Б. Віттрока, А. Дегтярьова, Г. Колбеча, В. Парсонса, Л. Перегудова, Л. Сморгунова, Т. Хабрієвої та В. Чіркина).

Дослідники розширили коло суб'єктів публічної влади, відносячи до них як державну владу, так і органи місцевого самоврядування [19, с. 242]. Було поставлено й питання щодо причетності до публічної сфери з боку інституцій громадянського суспільства.

Утім, на сторінках спеціальної літератури значно частіше зустрічаються терміни «публічна політика» й «публічне управління», аніж термін «публічна влада». Але ж добре відомо, що «політика» та «влада» досить тісно пов'язані між собою, а «управління» є похідним від «влади».

Термінологічна нечіткість створює чимало складних проблем, адже при цьому дослідники кратології, образно кажучи, «розмовляють різними мовами», не розуміючи один одного. Наприклад, навіть у досить солідних виданнях «публічну сферу» інколи тлумачать виключно під кутом зору гендерної політики й обмежують її «світом поза домашніми стінами [2, с. 370]».

Наведене вище розширення предмету дослідження (кількісний фактор) здійснюється за рахунок часткової відмови від досліджень взаємозв'язків публічної і державної влади (якісний фактор), й чимало принципово важливих аспектів окресленої у назві статті проблематики вимагають суттєвого уточнення. Тут слід виділити загальне розповсюдження дещо прямолінійних поглядів на характер взаємозв'язків між зазначеними феноменами, згідно з якими публічність влади жорстко детермінується лише її гласністю та відкритістю (це, за нашою оцінкою, лише один критерій, хоча і досить важливий).

Поки що доволі живучою залишається й практика ототожнення феноменів публічної і державної влади. Названа обставина пояснюється низкою факторів. Перш за все це збереження етатистських підходів до аналізу складних суспільних процесів. У перехідних суспільствах вони підживлюються нарівні з іншими обставинами й інерційним запалом радянського владарювання, з властивими йому тенденціями до надмірного одержавлення («всевладдя рад»). До того ж і в руслі сучасних напрацювань

не може бути ніяких сумнівів стосовно того, що держава була і залишається стрижнем публічної влади, що також посилює відповідні тенденції.

Відтак питання про співвідношення вказаних у назві статті феноменів поки що залишається не до кінця з'ясованим. Ефективність пошукової роботи у даному напрямку на нашу думку, має залежати від з'ясування системних зрушень у механізмах державної влади, що й було враховано при опрацюванні мети і завдань рукопису.

Метою статті, з урахуванням наведених вище фактів та аргументів, є співвідношення між публічною і державною владою. Воно виявляється за допомогою терміна «публічна сфера», який стає основною операційною категорією.

Характер співвідношення між вказаними феноменами слід визначати за допомогою трьох критеріїв (чи підходів): розвиненість демократичного врядування; співвідношення формальних і неформальних інститутів у політичній системі суспільства; міра державного регулювання сферою суспільних відносин.

«Публічний» («publicus») у перекладі з латинської мови означає окрім іншого «загальний», «суспільний», «відкритий» [12, с. 643]. Це створює спокусу ототожнювати публічну владу з владою державною, якій за умови демократичного врядування якраз і властиві та чи інша міра «прозорості» й «відкритості» (наведені показники, у свою чергу це становить серцевину легітимності державної влади). Саме в такий спосіб, наприклад, тлумачать публічне управління литовські вчені В. Смальскіс та Г. Бубліс, вживаючи в руслі «нового публічного менеджменту» словосполучення «публічне (державне) управління» та «публічний (державний) сектор» [1, с. 30]. Дійсно, саме держава володіє монопольним правом на легальне насилля в масштабах усього соціуму, але лише демократична держава здійснює його засобом раціональної легітимності (відповідно до типології видного німецького соціолога М. Вебера).

Російський вчений А. Дегтярьов підкреслює, що утвердження публічного рішення – це «утвердження та легітимація державного рішення» [4, с. 163]. Наведене твердження чітко вказує на наявність тісного взаємозв'язку між публічною і державною владою, проте міра цих зв'язків вимагає окремого аналізу. Відтак у розрізі зазначеної проблематики чи не найважливішим є питання стосовно міри причетності різних гілок влади до опрацювання й реалізації публічної влади.

Ще у 80-ті рр. ХІХ ст. австрійський вчений, професор Віденського університету Л. Штейн не лише назвав зміст виконавчої влади «великим з'єднуючим ланцюгом між ідеєю держави й управлінням взагалі», а й визнавав за виконавчою владою безумовне право на видання регулюючих актів [21, с. 2, 43]. На рубежі ХІХ-ХХ ст. вказані ідеї були підтримані й розвинуті багатьма європейськими дослідниками. Російський вчений Н. Коркунов, наприклад, підкреслював: «Необхідно, щоб вона (виконавча влада – *Ю.Д.*) могла діяти не лише для виконання законів..., а й могла бути самостійно регулюючою владою [8, с. 1]».

Але з радянських часів збереглася традиція жорсткого відособлення органів державної влади, згідно з якою органи народного представництва уособлюють владу («всевладдя рад»), а органи виконавчої влади – забезпечують її реалізацію («виконавчо-розпорядчі органи»). Виходячи з наведених міркувань, можна стверджувати, що до публічної влади мають бути причетними лише органи народного представництва та президенти (та й то останні, лише за деяких форм державного правління).

Очевидно, що наведені вище силогізми суперечать як принципам демократичного влаштування державної влади (з переплетінням гілок влади, а також стримуваннями і противагами у відносинах між ними), так і системним підходам до аналізу державної влади (органи державної влади насамперед є складовими системи, а вже на цій основі – структурно відособленими підрозділами). При цьому необхідно враховувати також і те, що в умовах технократичного суспільства за певної комбінації політичних

сил взагалі може виникнути «урядове верховенство» у відносинах між гілками влади. До того ж, органи виконавчої влади останнім часом все частіше перебирають на себе функції законодавчої влади. Першочергово це стосується права видавати нормативно-правові акти з силою законів («делеговане законодавство»).

Як аргумент на користь причетності органів виконавчої влади до здійснення публічної влади слід визнати й концепцію «раціоналізованого парламентаризму» (автор терміна – киянин за походженням, відомий західний конституціоналіст Борис Міркін-Гетзевич). Вона набула широкого поширення у зв'язку з підготовкою й прийняттям французької конституції 1958 р. і полягає у вдосконаленні механізмів державного владарювання, насамперед, стосовно додаткової захищеності урядів від нестабільної парламентської більшості [5, с. 57].

Заслуговує на увагу й визнання дослідниками факту причетності органів виконавчої влади до прийняття політичних (політико-управлінських) рішень. Як стверджує російська дослідниця Н. Глазунова, політичні рішення відзначаються як способом прийняття (як правило, колективно і внаслідок обговорення), так і значущістю для розвитку соціуму [3, с. 401]. В Україні, згідно з конституційними нововведеннями від 8 грудня 2004 р., статус політичних набули посади прем'єр-міністра та міністрів.

Чи не найпереконливішим аргументом у цьому відношенні є той факт, що в демократичних країнах саме уряди подають до парламентів левову частку законопроектів, набуваючи разом з цим статусу активного учасника законотворчого процесу. У країнах Скандинавії, наприклад, уряди подають до 99% таких пропозицій [6, с. 261]. Колишній прем'єр-міністр Франції М. Рокар, говорячи про взаємодію парламентів з урядами у західноєвропейських країнах, відзначає наступну закономірність: «Парламентська більшість не стільки контролює його, скільки підтримує; парламент скоріше приймає пропоновані йому закони, аніж виступає із законодавчими ініціативами [18, с. 265]».

Разом із тим системні погляди на публічну владу і державу поки що недостатньою мірою враховуються при компонуванні конституційного дизайну. Наприклад, з-поміж основних законів європейських країн лише в Конституцію Молдови (від 29 липня 1994 р.) включено окремий розділ під назвою «публічні влади», в якому охоплено норми, що врегульовують статус парламенту, президента та уряду [10, с. 559].

Звичайно, критеріям «публічності» якнайповніше відповідає законодавча гілка влади. Парламенти формуються засобом всенародних виборів, які проводяться на основі наперед визначеної виборчої системи. Така система має виконувати функцію якнайточнішого репрезентування у парламенті волі та інтересів у тому якісному і кількісному співвідношенні, в якому вони існують у суспільстві. У стабільних європейських демократіях парламентські вибори, як правило, проводяться на основі політичних партій (інколи їх навіть називають основними суб'єктами публічної політики [14, с. 26]). Унаслідок перемоги у виборчих перегонях політичні сили проходять до парламенту. Парламентарі та окремі парламентські групи акумулюють й агрегують суспільні інтереси, стаючи не лише за формою, а й за суттю народними представниками. У такий спосіб забезпечується й основа для реалізації народовладдя у масштабах усього соціуму. Цим самим створюються умови для залучення окремих груп та індивідуумів до «реальної державної політики» (у цьому сенсі слід відзначити, що чи не найсуттєвішою ознакою публічного управління порівняно з державним управлінням визнається значно ширше коло суб'єктів, причетних до його формування та реалізації [16, с. 359]).

Усе це, у свою чергу, зобов'язує органи народного представництва до відкритості й гласності при виконанні всіх власних функцій, зокрема, при проведенні засідань та у сфері парламентського контролю. В основних законах більшості європейських країн не лише виписані норми стосовно забезпечення відповідних процедур, а й спеціально передбачені та обумовлені випадки проведення закритих засідань (що, у свою чергу, має

вважатися основною гарантією недопущення зловживань у вказаній сфері). Наприклад, відповідно до п. 1 ст. 66 Конституції Греції, парламент проводить публічні засідання в залі засідань, але на прохання Уряду чи п'ятнадцяти депутатів, яке схвалено більшістю депутатів на секретному засіданні, він може працювати за зачиненими дверима [9, с. 671].

Утім навіть державам зі сталими традиціями демократичного врядування властиве збереження певної частки непублічних відносин. До них, зокрема, відносяться ті відносини, що віднесені до прерогатив державної влади, але знаходяться «в тіні» й уникають необхідного для таких випадків державного регулювання (наприклад, корупція, мафія, значна роль і «позаправова» діяльність спецслужб тощо). Це так звані «приватні сфери держави», які базуються на неформальних політичних інститутах та практиках.

Відомо, що неформальні інститути націлені на обмеження реальних повноважень представницьких органів, а їхнє переважання у царині відносин з формальними інститутами знецінює функціонування представницької демократії (за німецькими дослідниками В. Меркелем і В. Круассаном, у такому разі виникають «дефектні демократії» [11, с. 20]). У перехідних суспільствах чи країнах «периферійної демократизації» в такому разі цілком можливе виникнення інституціональних пасток (відповідно до напрацювань академіка РАН В. Полтеровича, як появи неефективних, але водночас стабільних «правил гри» [17, с. 5-6]).

Водночас слід враховувати, що в оберті інтересів держави зміст публічної сфери є певною мірою абстрагованим від її «гласності» та «відкритості», адже за наявності певних мінімальних стандартів демократії він залежить від деяких ідеологічних та концептуальних нюансів. Наприклад, ліберальна концепція держави виходить з концепції «нічного сторожа», тобто з мінімальної участі держави у сфері регулювання суспільних відносин. Натомість, соціал-демократична концепція дещо розширює сферу державного регулювання. Але ж наведені розбіжності не можуть вважатися

якісним критерієм демократичності. При цьому слід також враховувати, що в усіх без винятку розвинутих країнах виразно спостерігається тенденція до розширення публічної сфери (чи, у даному відношенні, державного втручання) в регулюванні економічних відносин.

Канадський дослідник Л. Пал, який є професором державної політики та управління Карлтонського університету в Оттаві, вважає, що аргументи на користь послаблення втручання урядів у суспільні справи можуть спиратися на два припущення: 1) вони занадто втручаються; 2) багато з того, що вони роблять, можна замінити ринковими або ринкоподібними механізмами вибору [15, с. 334].

Вказана сентенція стосовно підходів до послаблення втручання держави в економічні справи є справедливою, а її підходи – універсальними. Але при цьому водночас слід враховувати як те, що загальноприйняті концепції демократичного врядування базуються на розвиненості ринкових відносин, так і те, що ринок не може обійтися без державного регулювання. У часи глибокої системної кризи, як доведено «новим курсом» Ф. Рузвельта та сьогоднішніми подіями, посилення державного регулювання у сфері соціально-економічних відносин є не лише доцільним, а й по суті вимушеним.

Наведені вище факти та аргументи дозволяють стверджувати, що за допомогою терміна «публічна влада» вдається глибше зрозуміти й феномен державної влади. Найперше «публічність» вказує на міру прозорості й відкритості у здійсненні державної влади. До прийняття державно-владних рішень причетні усі гілки влади, але серед них справедливо виділяються органи народного представництва й законотворчості (парламенти чи «законодавча гілка»). Саме від парламентів як державно-владних інституцій з доволі сильною політичною складовою значною мірою залежить (чи, в умовах слабкості демократичного врядування, принаймні має залежати) публічна сфера в діяльності всієї держави. Разом із тим, у державній політиці вказана сфера певною мірою автономна від відкритості й гласності, адже

вона стосується міри державного втручання у соціально-економічні відносини.

У руслі зазначеної проблематики фахівців першочергово має зацікавити з'ясування кола суб'єктів, причетних до публічної влади, а також уточнення суті державно-владної діяльності у перехідних суспільствах.

Список використаних джерел:

1. Бубнис Г. Проблемы модернизации публичного (государственного) управления / Г. Бубнис, В. Смальскис // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ “Магістр”, 2008. – Вип. 2. – С. 30–33.
2. Гэррод Д. Социология. А-Я : Словарь-справочник / Д. Гэррод, Т. Лоусон ; [пер. с англ. К. С. Ткаченко]. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 2000. – 608 с.
3. Глазунова Н. И. Система государственного управления: учеб. для вузов / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 551 с.
4. Дегтярев А. А. Процесс принятия решений в публично-государственной политике: динамичный цикл и его основные фазы / А. А. Дегтярев // Политика. – 2004. – № 4. – С. 158–168.
5. Демишель А. Институты и власть во Франции / А. Демишель, Ф. Демишель, М. Пикемаль ; [пер. с фр. М. А. Крутоголова]. – М. : Прогресс, 1977. – 232 с.
6. Исаев М. А. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии / М. А. Исаев, А. Н. Чеканский, В. Н. Шишкин. – М. : РОССПЭН, Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т МИД РФ), 2000. – 279 с.
7. Карл Т. Л. Что есть демократия... и чем она не является / Т.-Л. Карл, Ф. Шмиттер // Диалог. – 1993. – № 2. – С. 39–46.
8. Коркунов Н. М. Указ и закон / Н. М. Коркунов. – СПб. : Типогр. М. М. Стасюлевича, 1894. – 408 с.
9. Конституции государств Европы : в 3 т. / [под общей ред. и со вступит. ст. Л. А. Окунькова]. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 1. – 824 с.
10. Конституции государств Европы: в 3 т. / под общей ред. и со вступит. ст. Л. А. Окунькова. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 2. – 840 с.
11. Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / А. Круассан, В. Меркель // Полис. – 2002. – № 2. – С. 20–29.
12. Латинско-русский словарь : 9-е изд. / И. Х. Дворецкий. – М. : Рус. яз. – 2005. – 843 с.
13. Ледяев В. Г. Власть: концептуальный анализ / В. Г. Ледяев // Полис. – 2000. – № 1. – С. 97–107.
14. Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика: учеб. пособие / В. В. Лобанов. – СПб. : Питер, 2004. – 448 с.
15. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал ; [пер. з англ. І. Дзюби]. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
16. Политико-административное управление : учеб. / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 496 с.
17. Полтерович В. М. Институциональные ловушки: есть ли выход? / В. М. Полтерович // Общественные науки и современность. – 2004. – № 3. – С. 5–16.
18. Рокар М. Трудиться с душой / М. Рокар; [пер. с фр.]. – М. : Междунар. отношения, 1990. – 339 с.
19. Хабриева Т. Я. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. – М. : Изд-во НОРМА, 2005. – 320 с.

20. *Чиркин В. Е.* Законодательная власть / В. Е. Чиркин. – М. : НОРМА, 2008. – 336 с.
21. *Штейн Л.* Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / Л. Штейн. – СПб. : Издание А. С. Героглифова, 1874. – 594 с.

Dreval' U.D. Public sphere and state: some methodological questions.

The question as for the role of public sphere in exercise of state power has been outlined. Special attention has been paid to exposure and publicity of state power and correlation of formal and informal institution.

Key words: state, state power, public power, public sphere, political institutions.

Древалъ Ю.Д. Публичная сфера и государство: некоторые методологические вопросы.

Освещен вопрос о роли публичной сферы в осуществлении государственной власти. Акцентировано внимание на открытости и гласности государственной власти, а также на соотношении формальных и неформальных институтов.

Ключевые слова: государство, государственная власть, публичная власть, публичная сфера, политический институт.