
Г. В. Чапала, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник, вчений
секретар НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН
України

До питання про критерії класифікації видів публічної влади

Зміни, які можемо споглядати у навколишньому житті протягом останніх двох століть, поступово укорінюються у нашій свідомості, формують та видозмінюють наш світогляд та одночасно формують нову парадигму наукового мислення. Одним з масштабних феноменів, що має безліч форм свого прояву і, як наслідок, нескінченну кількість наукових інтерпретацій, є публічна влада, що являє собою глобальний природний соціокультурний та політико-правовий феномен. Поступове утвердження людиноцентристської наукової парадигми обумовлює необхідність переосмислення та уточнення системи існуючих знань про владу. Сьогодні наукове опрацювання відповідного феномена (окрім власне юриспруденції) здійснюється в межах предметів політології, соціології, філософії, історії та низки інших суспільних наук. У літературі висловлюється думка про закономірність формування нового напрямку наукового знання — кратології, як науки про владу, що повинна охоплювати історію влади, філософію влади, теоретичну, практичну, прикладну і порівняльну кратологію, соціологію влади, логіку влади, педа-

гоїку та психологію влади, етику влади і загалом — більше 70 галузей знання¹. Специфікою зазначених галузей науки, що вивчають феномен влади, є максимально широкий підхід до її розуміння. Водночас юридична наука, що спрямована на отримання, узагальнення, систематизацію і використання знань про державно-правову дійсність, вочевидь не повинна стояти в стороні від відповідних процесів, адже публічна влада фактично «пронизує» весь предмет юридичної науки, проходячи «червоною ниткою» крізь усю матерію державно-правових явищ. Невипадково радянська юриспруденція приділяла дослідженню владних відносин значну увагу. Так, проблематикою влади свого часу займалися такі авторитетні дослідники, як М. М. Кейзеров, В. О. Тененбаум, І. Ю. Фарбер, М. Й. Байтін, А. Г. Тіковенко, Ю. О. Тихомиров². Необхідно враховувати, що відповідні роботи в основному були спрямовані на з'ясування сутності, ролі, специфіки владних відносин у сфері політичної організації суспільства, передусім державної влади. Але у системі публічної влади державна влада хоча й займає провідне місце, але є не єдиним засобом організаційного забезпечення функціонування соціальної спільноти. Відповідні аспекти публічної влади відображаються у низці соціологічних, політологічних та навіть психологічних досліджень³. Водночас специфіка юридичного підходу до вивчення влади пов'язана із необхідністю ви-

¹ Халипов В. Ф. Наука о власти. Кратология / В. Ф. Халипов. — М. : Ось-89, 2008. — С. 26.

² Див.: Кейзеров Н. М. Власть и авторитет / Н. М. Кейзеров. — М. : Юрид. лит., 1973; Тененбаум В. О. Государство: система категорий / В. О. Тененбаум. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1971; Фарбер И. Е. Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1 / И. Е. Фарбер, В. А. Ржевский. — Саратов : Приволж. кн. изд-во, 1967; Байтин М. И. Государство и политическая власть / М. И. Байтин. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1972; Тиковенко А. Г. Теоретические проблемы авторитета государственной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. Г. Тиковенко. — Минск : Беларус. гос. ун-т, 1993; Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. — М. : Юрид. лит., 1968.

³ Див.: Желтов В. В. Теория власти / В. В. Желтов. — М. : Флинта : МПСИ, 2008; Шейнов В. П. Психология власти / В. П. Шейнов. — М. : Ось-89, 2003.

окремлення таких базових чинників, які б дозволили визначити критерії класифікації видів публічної влади, що була б здатна охопити усе розмаїття юридично значимих проявів відповідного феномену.

Метою цієї статті є визначення критеріїв, що мають бути покладені в основу юридично значимої класифікації видів публічної влади. Системне вивчення різновидів публічної влади, у свою чергу, повинно сприяти обґрунтованості та узгодженості подальших наукових вишукувань із цілої низки важливих для теорії держави і права наукових питань, зокрема проблематики походження структур публічного управління та механізмів нормативного регулювання в суспільстві, поняття, ознак, функцій та форм держави, державної влади, механізму держави, організації інститутів громадянського суспільства, зокрема місцевого самоврядування, питань співвідношення влади та особистості і т. ін.

Як відомо, кожен індивід, будучи членом суспільства, одночасно є членом багатьох інших соціальних спільнот через наявність у нього різноманітних інтересів, спільних з іншими особами, що становлять ці спільноти, а отже, кожна людина одночасно перебуває під впливом декількох видів публічної влади. Так, як громадянин держави він підпорядковується державній владі, як член сім'ї — рішенням глави сімейства, так само як добровільно взяті на себе зобов'язання члена об'єднання громадян вимагають виконання певних обов'язків, передбачених статутом або положенням такого об'єднання. У цьому відношенні чим більш активну соціальну позицію займає індивід, тим більше різновидів публічної влади упорядковують його діяльність. Хоча далеко не завжди підпорядкування індивіда певному виду публічної влади передує його згода на таке підпорядкування, оскільки сам факт життєдіяльності в рамках суспільства вимагає певних обмежень власних амбіцій, погодження власних інтересів з інтересами багатьох інших індивідів. Отже, поняття публічної або суспільної влади є найбільш широким, охоплює всі типи та види влади, які існують у сучасному суспільстві, а також ті, що іс-

нували протягом усієї історії розвитку суспільства або прийдуть на зміну сучасним.

Проголошення та розбудова на теренах пострадянських держав місцевого самоврядування поряд з іншими демократичними перетвореннями збільшило питому вагу та значення інших, окрім державної, форм публічної влади, а отже, стимулювало дослідження проблем публічної влади як загального поняття, дозволяючи оцінити відповідність новій реальності наявних визначень публічної влади, що створювались в інших історичних умовах.

У радянській науці термін «публічна влада» здебільшого використовувався задля позначення інтеграційних механізмів у додержавному суспільстві, оскільки усіма беззаперечно визнавався безкласовий характер цього суспільства. Саме влада при первісно-суспільному ладі є першою історичною формою публічної влади. Ця влада виражала загальні інтереси всього суспільства — членів певного колективу — общини, роду, фратрії, племені, здійснювалась найбільш авторитетними особами, зливаючись із суспільством, впливаючи на волю людей лише за допомогою суспільної думки.

Отже, публічна влада зароджувалася саме як концентрований вираз спільних інтересів, як втілення єдиної соціальної волі, як відбиття потреби спільноти у збереженні своєї цілісності. Авторитетні радянські автори, окреслюючи розмаїття видів суспільної влади, окрім державної в епоху феодалізму, вказували на те, що кожен із цих видів виникав з появою певного соціального інституту — нової соціальної спільноти (стану, соціальної чи професійної групи і т. ін.) або соціальної організації (спілки, товариства, церкви)¹. Очевидно, існує певний зв'язок між видами публічної влади та видами публічних інтересів, реалізацію яких вони мають забезпечувати. Більше того, як історія виникнення публічної влади, так і її сучасні форми наочно доводять, що саме у задоволенні певного, загального у рамках конкретної соціальної спільноти інтересу полягає роль, завдання і в цілому соціальне значення

¹ Филиппов Г. Г. Социальная организация и политическая власть / Г. Г. Филиппов. — М. : Мысль, 1985. — С. 91.

публічної влади. Влада фактично виступає формою реалізації багатограних стійких зв'язків між людьми, їх прагнення до задоволення власних інтересів поряд із нівелюванням протиріч, власне формою забезпечення співіснування в суспільстві, завдяки якій можливе функціонування будь-якої соціальної спільноти. Необхідність суспільної влади у людських колективах виникає з їх спільної, усвідомленої діяльності, що передбачає необхідність поділу праці, регулювання поведінки, встановлення певного порядку взаємовідносин людей у колективі та колективів між собою¹. Таким чином має йтися про дві складові соціального призначення влади: її регулятивний характер та спрямованість на задоволення загального інтересу. Ці складові тісно пов'язані між собою. Регулювання, що його здійснює влада, не є самодостатньою, кінцевою її метою. Таке регулювання має бути спрямоване на забезпечення реалізації певного інтересу — загального у межах соціальної спільноти, інтересу, що є першопричиною створення, інтегруючою матерією цієї спільноти.

Різноманіття соціальних спільнот та інтересів, які вони репрезентують, обумовлює існування багатьох видів публічної влади. Історія державно-правової думки знає немало цікавих прикладів їх класифікації. Зокрема, Д. Локк, виділяючи батьківську, політичну та деспотичну владу, зауважував, що батьківська влада існує лише там, де малолітство позбавляє дитину здатності розпоряджатися належною власністю; політична — там, де люди мають у своєму розпорядженні власність; деспотична ж поширюється на тих, хто позбавлений будь-якої власності².

Для сучасної науки також характерна різноплановість підходів до класифікації видів публічної влади. Більшість досліджень мають характер простого опису проявів суспільної влади, коли, окрім державної, виділяються такі види влади,

¹ Чиркин В. Е. Государственная власть в развивающихся странах / В. Е. Чиркин. — М. : Наука, 1990. — С. 14.

² Локк Дж. Два трактата о правлении // Избранные философ. произведения в 2 т. Т. 2 / Д. Локк. — М. : Изд-во социально-экономической литературы, 1960. — С. 100.

як влада політичних партій та об'єднань, спілок та асоціацій політичного характеру, численних суспільних організацій, безлічі ідеологічних, наукових, просвітницьких, культурних та інших закладів. Останні, безумовно, також характеризуються наявністю певної суспільно значимої влади, певною мірою хоча б над своїми членами¹. Інші вказують на специфічність кожного з видів публічної влади: неполітична, недержавна соціальна влада в умовах родового ладу відрізняється від державної, свої особливості притаманні «корпоративній владі» суспільної організації над членами, що добровільно вступили до неї². Серед різновидів суспільної влади виділяють економічну, соціальну, політичну, духовно-ідеологічну³, а також владу релігійну, етичну, технічну, військову⁴. Подібне розмаїття підходів хоча й не характеризується наявністю хоча б якогось системного підходу, проте дозволяє простежити безліч суспільних відносин, що їх прийнято пов'язувати із терміном «влада». Водночас деякі автори намагаються виділити певні критерії класифікації, зокрема С. С. Алексєєв поділяє владу на два види: природну владу, до якої відносить владу в сім'ї, «малих суспільствах» за інтересами; а також владу, що виступає як зовнішня, нав'язана сила — владу у суспільних об'єднаннях, партіях⁵. Деякі автори виділяють кілька критеріїв: залежно від сфери реалізації розрізняють економічну і політичну владу, відповідно до суб'єктів, що її здійснюють, — державну владу, владу формальних і неформальних об'єднань⁶. Окрім того, розрізняють демократичну та

¹ Филиппов Г. Г. Социальная организация и политическая власть / Г. Г. Филиппов. — М. : Мысль, 1985. — С. 94.

² Чиркин В. Е. Государственная власть в развивающихся странах / В. Е. Чиркин. — М. : Наука, 1990. — С. 15.

³ Кейзеров Н. М. Власть и авторитет / Н. М. Кейзеров. — М. : Юрид. лит., 1973. — С. 109.

⁴ Пэнто Р. Методы социальных наук : пер. с франц. / Р. Пэнто, М. Гравитц. — М. : Прогресс, 1972. — С. 136.

⁵ Алексєєв С. С. Государство и право : начальный курс / С. С. Алексєєв. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрид. лит., 1996. — С. 6.

⁶ Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. — К. : Юрінком, 1997. — С. 35.

недемократичну владу¹, а як первісну інколи виділяють установчу владу народу².

Розмаїття класифікацій публічної влади багато в чому обумовлене власне неоднозначністю її розуміння. Так, деякі автори вважають масові суспільні організації прикладом не-примусової влади³. Свого часу ще Г. Єллінек поділяв владу в суспільстві на пануючу (якою вважав лише владу держави) та не пануючу⁴. Вирішуючи питання про те, чи є об'єднання громадян носіями влади, вочевидь потрібно враховувати, що необхідним елементом влади є наявність примусової сили, яка може бути застосована у випадку невиконання владних велінь. Відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» (статті 6, 13) об'єднання хоча й створюється та діє на засадах добровільності, проте передбачає покладання певних обов'язків на його членів. Звісно, можливість примусової реалізації волі об'єднання виявляється не з таким ступенем очевидності, як у відносинах з реалізації державно-владних повноважень, однак така можливість все одно існує. Адже, будучи заінтересованою у реалізації певного інтересу, завдяки чому особа стає членом згаданого об'єднання, вона в ряді випадків вимушена підкорятися владному впливу об'єднання, виконуючи певні обов'язки навіть проти власної волі, якщо бажає залишатися членом цього об'єднання, тобто має місце застосування своєрідного організаційного примусу. Слід зазначити, що зведення феномену публічної влади виключно до прикладів можливості застосування фізичного примусу є надто обмеженим, спрощеним. Адже ще Арістотель зазначав, що влада (зокрема у державі та в сім'ї) є владою «над вільними

¹ Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства / В. Н. Протасов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт-М, 2001. — С. 41–42.

² Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины : монография / Ю. Н. Тодыка. — Х. : Факт, 2000. — С. 97.

³ Усачев В. Л. Социальная власть (понятие и разновидности) / В. Л. Усачев // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Право. — 1976. — № 6. — С. 70.

⁴ Еллинек Г. Право современного государства. Т. 1 : Общее учение о государстве / Г. Еллинек. — СПб. : Изд. Товарищества «Общественная польза», 1903. — С. 279.

і рівними людьми», владарюючий головує лише за характером природних якостей; у противному разі має місце по суті варварська «влада над рабами»¹.

Варто зазначити, що історична мінливість суспільства обумовлює постійні внутрішні трансформації, послідовні зміни одних типів і форм влади іншими. На цю мінливість вказували ще філософи Давньої Греції — Платон та Арістотель. А тому поява одних та зникнення інших видів влади є історичною реальністю. Проте існує внутрішній зв'язок між її видами та видами соціальних спільнот, що виникають у межах певного історичного суспільства.

Так, ще у 50-х роках ХХ століття великим впливом у західній соціології користувалась теорія плюралізму (множинності) влад. Подібний підхід не знайшов підтримки у радянській державно-правовій науці, що акцентувала увагу на класовій сутності в цілому публічної влади того чи іншого суспільства. У свою чергу аксіоматичність тези про клас, як такий, що виступає єдиним суб'єктом влади в суспільстві, призводила до домінування класифікації видів влади залежно від сфер її реалізації, коли виділялись економічна, соціальна, політична, духовно-ідеологічна влада. Однак у сучасних умовах все більш наочним стає зростання раціональної диференціації суспільства, коли кожна конкретна людина постійно бере участь у численних, різноманітних сферах колективної взаємопогодженої діяльності і відповідно спільнот, а, отже, класифікація підсистем публічної влади залежно від соціальних підсистем, що її здійснюють, є не лише можливою, але й необхідною, тим більше в умовах, коли ці підсистеми вже сформувались та реально функціонують. Для їх позначення соціологія використовує термін «соціальна спільність», під якою розуміє групу взаємодіючих індивідів, що характеризується спільними умовами життєдіяльності, належністю до певних соціальних інститутів, тобто у загальному розумінні об'єднання людей, в якому створений та зберігається певний соціальний зв'язок. Функціонування та розвиток соціальної спільності

¹ Арістотель. Политика. Афинская полиция / Арістотель. — М. : Мысль, 1997. — С. 44, 53.

відбувається на підставі соціальних зв'язків, під якими розуміють ряд факторів, що обумовлюють спільну діяльність людей у конкретних спільнотах у певний період, для досягнення тих чи інших цілей¹. Один із засновників соціології М. Вебер для характеристики подібних об'єднань використовував термін «цільовий союз»².

Якщо абстрагуватись від суспільства як субстанції, що протистоїть природі (тобто від найбільш широкого розуміння, характерного перш за все для соціології та психології), та сконцентруватись на розумінні суспільства, більш наближеному до юриспруденції як корелята держави, то слід зазначити, що таке суспільство є також лише різновидом соціальної спільності. У цьому відношенні цілком обґрунтовано у низці правових досліджень відносно першоджерела державної влади — народу замість терміна «суспільство» інколи використовується термін «спільність»³. Розглядаючи владу як різновид соціальних відносин, маємо можливість найбільш повно спостерігати те, яким чином та з якою метою у реальній дійсності вона здійснюється. Як зазначається у фундаментальних соціологічних роботах, відносини завжди виступають тим стійким елементом, який інтегрує людей у спільності, — не окремі соціальні дії, а саме стійкі та нормалізовані відносини⁴. Отже, спостерігається взаємозалежність між соціальною спільністю та соціальними відносинами, що забезпечують її внутрішню організацію, — владою. Залежно від видів соціальних спільностей можуть бути виділені окремі різновиди суспільної влади. Саме в такому ракурсі кожен із цих видів щонайповніше відображатиме його соціальне призначення, а значить, і обсяг здійснення та форми реалізації. Тому така класифікація здається більш юридично значимою. А отже, на нашу думку,

¹ Социология / Г. В. Осипов, Ю. П. Коваленко, Н. И. Щипанов, Р. Г. Яновский. — М. : Мысль, 1990. — С. 61.

² Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем. / М. Вебер. — М. : Прогресс, 1990. — С. 515.

³ Див., напр.: Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины : монография / Ю. Н. Тодыка. — Х. : Факт, 2000. — С. 70.

⁴ Щепанский Я. Элементарные понятия социологии : пер. с польск. / Я. Щепанский. — М. : Прогресс, 1969. — С. 92–93.

парадигмою у класифікації публічної влади має стати виділення її окремих рівнів — соціальних спільнот, що мають певний — загальний — інтерес, який реалізують за допомогою влади. Такими рівнями нині є світове співтовариство, державно-організоване суспільство, територіальні громади, усі види об'єднань громадян, зокрема політичні партії, сім'я. Саме цим рівням суспільної організації відповідають види публічної влади, зокрема влада світового співтовариства, державна, муніципальна влада, влада в об'єднаннях громадян, сімейна влада. Велика кількість державознавців і досі схильна розглядати суспільство лише як субстанцію, що корелює державі, тобто як верхній рівень соціальної інтеграції, наділяючи його первісним та всепоглинаючим значенням. Проте неможливо не зважати на існування безлічі спільнот, що мають не менш важливе значення у задоволенні багатьох потреб індивідів. У цьому відношенні суспільство (будь-то населення країни чи світове співтовариство) є такою ж соціальною спільнотою, як і територіальна громада чи взагалі будь-яке об'єднання громадян, формоутворюючою ознакою яких є лише певний соціальний інтерес, навколо якого їх власне і створено. Інша справа, що деякі з цих інтересів мають певний пріоритет, проте лише у разі виникнення протиріч між ними. Вказівку на однопорядковість зазначених спільнот знаходимо ще у Аристотеля: «із... спілкування — чоловіка та дружини, пана й раба — утворюється перший вид спілкування — сім'я», «спілкування, що складається з декількох сімей, яке має на меті обслуговування не лише минутих потреб, — поселення», спілкування ж, що «прагне до вищого з усіх благ... яке є найбільш важливим з усіх, як таке, що обіймає всі інші спілкування... іменується державою»¹. У цьому відношенні будь-який рівень соціальної інтеграції, що має певні механізми виявлення і реалізації волі індивідів, які його становлять, фактично утворює підсистему публічної влади. Як наслідок, потенціал наукового пошуку має бути спрямований насамперед на

¹ Аристотель. Политика. Афинская полития / Аристотель. — М. : Мысль, 1997. — С. 35–36.

з'ясування обґрунтовано збалансованого співвідношення всіх цих рівнів влади у суспільстві.

Отже, підсумовуючи викладене, вважаємо за необхідне зробити декілька важливих, на нашу думку, висновків.

По-перше, кожна людина одночасно перебуває під впливом декількох видів публічної влади і чим більш активною є соціальна позиція індивіда, тим більше різновидів публічної влади упорядковують його діяльність. Поняття публічної або суспільної влади є найбільш широким, охоплює всі типи та види влади, які існують у суспільстві. На термінологічному рівні використання понять «система публічної влади», «підсистеми публічної влади» (останнього — щодо окремих видів публічної влади) підкреслює тісний зв'язок і взаємозумовленість багатьох рівнів прояву суспільної організації.

По-друге, акцент на регулятивному характері не повинен нівелювати іншу складову соціального призначення влади — її спрямованість на задоволення загального інтересу. Ці складові тісно пов'язані між собою — регулювання, що його здійснює влада, не є самодостатньою, кінцевою її метою, воно має бути спрямоване на забезпечення реалізації певного інтересу — загального у межах соціальної спільноти, інтересу, що є першопричиною створення, інтегруючою матерією цієї спільноти. Як наслідок, існує зв'язок між видами публічної влади та видами публічних інтересів, реалізацію яких вони мають забезпечувати. Саме у задоволенні певного, загального у рамках конкретної соціальної спільноти інтересу полягає роль, завдання і в цілому соціальне значення публічної влади. Влада фактично виступає формою реалізації багатогранних стійких зв'язків між людьми, їх прагнення до задоволення власних інтересів поряд із нівелюванням протиріч, власне формою функціонування окремих соціальних спільнот і загалом забезпечення співіснування у суспільстві. Різноманіття інтересів і соціальних спільнот, що їх репрезентують, обумовлює існування багатьох видів (підсистем) публічної влади.

По-третє, характерна для радянських наукових досліджень і деяких сучасних робіт тенденція абсолютизації державної, політичної влади, виведення з останніх усіх інших форм пу-

блічної влади не відповідає вимогам сьогодення — основою класифікації публічної влади має стати виділення окремих рівнів суспільної організації — соціальних спільнот, що, будучи згуртованими навколо спільного інтересу, спільно його реалізують. Фактично підсистему публічної влади утворює кожний рівень соціальної інтеграції, що має певні механізми виявлення і реалізації волі індивідів, які його становлять. Такими рівнями сьогодні є світове співтовариство, державно-організоване суспільство, територіальні громади, усі види об'єднань громадян, зокрема політичні партії, сім'я. Цим рівням суспільної організації відповідають види публічної влади, зокрема влада світового співтовариства, державна, муніципальна влада, влада в об'єднаннях громадян, сімейна влада. Такий підхід до класифікації підсистем публічної влади, будучи максимально наближеним до зовнішньо-інституціонального рівня їх втілення, щонайповніше відображає складність суспільної організації в умовах зростання раціональної диференціації суспільства, коли кожний конкретний індивід постійно бере участь у численних, різноманітних сферах колективної взаємопогодженої діяльності відповідних спільнот. У такому ракурсі кожен вид публічної влади щонайповніше відображає своє соціальне призначення, а отже, і обсяг здійснення та форми реалізації; можливе об'єктивне науково обґрунтоване дослідження співвідношення кожної з відповідних підсистем, що робить подібну класифікацію найбільш юридично значимою. Натомість вживання термінів «економічна», «ідеологічна», «політична влада», на нашу думку, стосується скоріше сфер впливу, аніж видів влади.