

---

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

## **Публічність як ознака влади — підхід до проблеми**

---

Протягом усього розвитку суспільно-політичної думки питання про владу становило особливий інтерес. І це цілком природно, адже без аналізу форм організації влади майже неможливо зрозуміти устрій суспільства, класифікувати форми державної влади, розкрити механізм взаємодії між людьми. Розробкою відповідної проблематики у правознавстві свого часу займалися М. М. Кейзеров, Г. Г. Філіппов, В. О. Тененбаум, Ф. М. Бурлацький, І. Ю. Фарбер, М. Й. Байтін, А. Г. Тиковенко, Ю. О. Тихомиров<sup>1</sup>. Різноманітність підходів до пробле-

---

<sup>1</sup> Див.: Кейзеров, Н. М. Власть и авторитет / Н. М. Кейзеров. — М.: Юрид. лит., 1973; Филиппов, Г. Г. Социальная организация и политическая власть / Г. Г. Филиппов. — М.: Мысль, 1985; Тененбаум, В. О. Государство: система категорий / В. О. Тененбаум. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1971; Бурлацкий, Ф. М. Ленин. Государство. Политика / Ф. М. Бурлацкий. — М.: Наука, 1970; Фарбер, И. Е. Вопросы теории советского конституционного права. Вып. первый / И. Е. Фарбер, В. А. Ржевский. — Саратов: Приволж. книж. 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 / Белорус. гос. ун-т / А. Г. Тиковенко. — Минск, 1993; Тихомиров, Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. — М.: Юрид. лит., 1968.

матики публічної влади є характерною і для низки сучасних робіт<sup>1</sup>. Через неоднорідність тлумачень поняття публічної влади в сучасній літературі залишається досить дискусійним. Публічну владу характеризують в одних випадках як «державну», в інших — як «суспільну». Таку «різнобарвність» проблеми справедливо зазначають у літературі<sup>2</sup>. Як наслідок, очевидною є потреба у вивченні феномену публічної влади (і зокрема — відповідної категорії) у широкому контексті — не лише як синоніма терміна «соціальність» («публічна влада» = «соціальна влада»), але і як категорії, що використовується задля позначення ступеня сконцентрованості загальних інтересів, міри співвідношення індивідуальних і колективних інтересів, що і становить мету цієї статті.

У загальній теорії держави та права в найбільш загальному вигляді проблематика співвідношення індивідуального та колективного традиційно знаходить відображення на рівні поділу системи права на публічне і приватне, теоретичне обґрунтування якого сягає ще часів Давнього Риму і полягає у виділенні норм права, які покликані забезпечувати насамперед загальнозначущі (публічні) інтереси, та норм, що захищають інтереси приватних осіб<sup>3</sup>. Детальний аналіз засад суспільної організації дозволяє акцентувати на окремих ознаках публічності. Публічне право традиційно характеризується не лише зорієнтованістю на задоволення публічних інтересів, але й односторонністю волевиявлення його суб'єктів, ієрархічністю відносин, широкою сферою розсуду, переважанням директивно-обов'язкових норм. Імперативність норм публічного права наочно виражає його наказо-

<sup>1</sup> Див. : Чиркин, В. Е. Публичная власть / В. Е. Чиркин. — М. : Юристъ, 2005; Бондарь, Н. С. Гражданин и публичная власть / Н. С. Бондарь. — М. : ОАО «Издательский дом «Городец», 2004; Гомеров, И. Н. Государство и государственная власть : предпосылки, особенности, структура / И. Н. Гомеров. — М. : ООО «Издательство ЮКЭА», 2002; Меньшиков, В. В. Власть и самоуправление / В. В. Меньшиков. — Ростов н/Д : Изд-во Ростов. ун-та, 1991.

<sup>2</sup> Див. : Чиркин, В. Е. Публичная власть / В. Е. Чиркин. — М. : Юристъ, 2005. — С. 7-8.

<sup>3</sup> Пухан, И. Римское право : пер. с макед. / И. Пухан, М. Поленак-Акимовская. — М. : Изд-во Зерцало, 1999. — С. 1-2.

вий характер<sup>1</sup>. Усі ці ознаки є цілком характерними загалом для суспільної влади. Не випадково, ще І. О. Ільїн фактично провадив паралель між публічними і владними відносинами, зазначаючи, що в кожних публічних правовідносинах одна зі сторін є владарюючою<sup>2</sup>.

Ознаки публічності виявляються в тому, що публічна влада завжди передбачає можливість домінування однієї частини відповідної соціальної спільності (більшості) над іншою її частиною, що утворює меншість. Таке домінування слід розуміти не як примус або придушення, що утворюють лише найпримітивніші та найнегативніші його форми, а у найбільш загальному плані як необхідність співвіднесення інтересів окремого індивіда або невеликої групи індивідів з інтересами всіх. Водночас поділ права на публічне й приватне є фактично наслідком розмежування тих інтересів індивіда, які байдужні для інших індивідів, і відповідно тих інтересів, що, стикаючись з об'єктивною реальністю існування багатьох інших — таких само індивідів (феноменом суспільства), потребують їх взаємоузгодження. У процесі такого погодження, навіть в ідеальному варіанті, суб'єкт буде змушеним приборкати власні амбіції, сумлінно (або ж у протилежному випадку примусово) співвідносити власні інтереси з інтересами інших членів соціуму. У цьому полягають засади публічності, що й знаходять зовнішнє відображення зокрема в існуванні публічної влади й відповідному поділі права на публічне і приватне.

Наведене має принципове значення у контексті з'ясування природи феномену публічної влади, адже інколи висловлюється точка зору, ніби публічною владою є лише державна (інколи — політична) влада<sup>3</sup>. Остання позиція є своєрідним продовженням характерної зокрема для ряду радянських досліджень традиції виділення влади примусової і влади не примусової, такої що спирається на сумлінність і добровільне підкорення керуючій

<sup>1</sup> Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. Изд. 2-е, перераб. и доп. / [отв. ред. М. Н. Марченко]. — М. : ИКД «Зерцало-М», 2001. — Т. 2. — С. 398.

<sup>2</sup> Ильин, И. А. Теория права и государства / И. А. Ильин ; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. — М. : Изд-во «Зерцало», 2003. — С. 121.

<sup>3</sup> Див. : Алексеев, С. С. Государство и право : начальный курс — 3-е изд., перераб. и доп. / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1996. — С. 12.

волі<sup>1</sup>. Дещо «компромісним» варіантом є виділення у структурі соціальної влади суто публічної влади (державної — політичної) і влади частково публічної, «квазіпублічної»<sup>2</sup>. Потрібно врахувати, що довгий час до основних проявів публічності у суспільстві дійсно відносили державну владу, управління і такий підхід не є випадковістю. Як зазначає Ю. О. Тихомиров, вказані феномени характеризуються найвищою мірою офіційності, нормативної сконцентрованості загальних інтересів і засобами їх забезпечення<sup>3</sup>. Однак прискіпливий аналіз наочно демонструє, що можливість проведення загальної волі колективу, наявності механізмів її примусового забезпечення є характерною для будь-якої влади у суспільстві. Різною є лише міра утискування окремих інтенцій. Суспільна влада немислима без примусу, який відповідно до історичних обставин і характеру влади набуває різного змісту й форм. У цьому відношенні А. К. Білих, аналізуючи проблематику влади, цілком обгрунтовано ставив знак рівності між існуванням у суспільстві підпорядкування меншості більшості і наявністю в ньому влади. Причому, за слушним зауваженням автора, таке підпорядкування не обов'язково повинно мати характер насильства і примусу<sup>4</sup>. Наочності цього сприяє зокрема, об'єктивна багатоманітність складу суспільства — у ньому завжди існує група індивідів з незрілою правосвідомістю. Навіть при ідеальному ладі у суспільстві майже половину його становлять діти, неповнолітні, душевнохворі і т. ін., для яких усвідомлений політичний вибір є неможливим через неспроможність брати повноцінну участь у діяльності держави; відповідно система управління, зокрема держава, навіть функціонуючи поміж іншим і задля них, — у будь-якому разі творить своє життя не через їх волевиявлення<sup>5</sup>. Зазначене є

<sup>1</sup> Див. : Усачев, В. Л. Социальная власть (понятие и разновидности) / В. Л. Усачев // Вестн. моск. ун-та. — 1976. — № 6. — С. 73.

<sup>2</sup> Див. : Чиркин, В. Е. Современное государство / В. Е. Чиркин. — М. : Междунар. отношения, 2001. — С. 112.

<sup>3</sup> Тихомиров, Ю. А. Публичное право : падения и взлеты / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. — 1996. — № 1. — С. 3—12, 7.

<sup>4</sup> Див. : Белых, А. К. Управление и самоуправление / А. К. Белых. — Л. : Наука, 1972. — С. 106.

<sup>5</sup> Ильин, И. А. Теория права и государства / И. А. Ильин ; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. — М. : Изд-во «Зерцало», 2003. — С. 276—277.

тим більш актуальним відносно осіб, що намагаються протиставити власний інтерес — колективному. Організація людського колективу у будь-якому його різновиді вже сама по собі завжди виступає втіленням певної влади, формою авторитету відносно її членів. Підкорення меншості більшості, авторитет, влада — об'єктивні і необхідні атрибути не лише управління, але і самоврядування. Вони об'єктивно властиві будь-якій організації, будь-якому людському колективу<sup>1</sup>.

Отже, будь-яка влада у суспільстві є публічною не за формальними ознаками («публічний» у перекладі з латинської й означає «суспільний»), а насамперед через втілення у ній принципових засад організації самого суспільства, яке завжди об'єктивно пов'язане з необхідністю пошуку «загального», і вже за своєю природою має утискати певною мірою «індивідуальне», тобто публічність слід розглядати не як специфічну ознаку влади, а як аксіому суспільної організації. Водночас влада є лише механізмом визначення і реалізації такої публічності. Не є у цьому відношенні винятком і самоврядування. Загалом же, і поділ права на публічне й приватне є закономірним результатом складного співвідношення індивідуальних уподобань і реалій невідворотності, неминучості колективного співіснування. Це підтверджується зокрема тим, що деякі галузі права насичені елементами публічного і приватного у досить своєрідних пропорціях (екологічне, право соціального забезпечення й інші), отже, закономірно, підстави зазначеного поділу слід шукати не в праві, а на більш високому рівні узагальнення. Водночас на певному етапі, ймовірно, можна буде вести мову про введення до категоріального апарату загальної теорії держави та права поряд із поділом права на публічне й приватне більш загальних термінологічних конструкцій, які відображали б поділ і співвідношення індивідуальної і колективної (публічної) сфер соціуму. Не випадково вже зараз в окремих галузевих дослідженнях можна зустріти певні напрацювання у цій сфері, які шоправда не виходять за межі власних, зокрема цивільно-

<sup>1</sup> Белых, А. К. Управление и самоуправление / А. К. Белых. — Л. : Наука, 1972. — С. 107.

правових, вишукувань<sup>1</sup>. Існують і поодинокі спроби більш загальноного осмислення, які, щоправда, майже обмежуються лише позначенням проблеми<sup>2</sup>. На відміну від традиційної проблематики громадянського суспільства, що певною мірою відображає співвідношення суспільного потенціалу і держави, означений поділ відображав би більш загальну і не менш дискусійну у філософській і правовій літературі проблематику співвідношення індивіда (особистості) і суспільства. У сучасних умовах істотної диверсифікації сфери публічного, що відбувається поміж іншим і за рахунок зростання питомої ваги самоврядування у різних сферах<sup>3</sup>, коли публічне вже далеко не зводиться лише до державного, подібна новація здається виправданою. Звісно, новизна у цьому випадку є досить умовною, адже ще Ульпіан не лише дав визначення публічного і приватного права, але і вказував на існування тих речей, що є корисними в публічному відношенні й відповідно тих — що у приватному<sup>4</sup>. Але, якщо на певному етапі, співвідношення суспільного і індивідуального могло бути висвітлено у вигляді дуалістичної моделі «держава — індивід», через ототожнення публічного і державного, на етапі значного ускладнення суспільних відносин, більш того, враховуючи те, що не все індивідуальне й публічне обов'язково знаходить відображення у праві, необхідно вести мову про більш складний, багатовекторний зв'язок між цими сферами. У цьому сенсі формулювання статті 5 Конституції України, згідно з якою «єдиним джерелом влади в Україні є народ» сьогодні також можна вважати певною мірою традиційним, адже константами сучасного поліцентричного суспільства є

<sup>1</sup> Див.: Зельдина, Е. Обеспечение публичных и частных интересов специальным режимом хозяйствования / Е. Зельдина // Підприємництво, господарство і право. — 2004. — № 2. — С. 37–40; Вінник О. М. Приватні та публічні інтереси, їх роль і відображення в господарському праві / О. М. Вінник // Підприємництво, господарство і право. — 2001. — № 4. — С. 6–9.

<sup>2</sup> Чиркин, В. Е. Индивид и общество : коллективные конституционные права / В. Е. Чиркин // Право и политика. — 2001. — № 4. — С. 90–93.

<sup>3</sup> Тихомиров, Ю. А. Публичное право : падения и взлеты / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. — 1996. — № 1. — С. 7.

<sup>4</sup> Історія вчень про право і державу : хрестоматія / уклад., заг. ред. Г. Г. Демиденко. — 2-е вид., доп. і змін. — Х. : Легас, 2002. — С. 83.

лише індивід і багатоманітні форми соціальних колективів, кожен з яких має власні інституціоналізовані форми координації. У результаті народ є лише однією з багатьох форм публічності, що до того ж не є незмінною, зокрема в умовах глобалізації. У цих умовах насамперед потребує концептуального дослідження характер співвідношення окремих публічних інтересів як між собою, так і відносно окремих індивідуальних інтересів.

Як бачимо, публічність, домінування «загального» над «індивідуальним» є характерною для будь-яких соціальних спільностей і відповідних структур управління, незалежно від розміру, різниця між ними є лише різницею ступеня. Можливий за певних обставин «відрив» управлінських структур від системи, що уповноважила їх нею керувати, пов'язаний із дією багатьох факторів, серед яких:

1) складність знаходження в межах складно організованої, об'єктивно неоднорідної соціальної системи стратегії діяльності, у якій всі члени цієї системи були б зацікавлені рівною мірою;

2) неспроможність значної частини членів соціальної системи шляхом безпосередньої участі ефективно здійснювати широкий комплекс спільних інтересів: з одного боку, це впливає з великих розмірів колективу, а з другого, ефективне управління вимагає особливих професійно-етичних здібностей, а отже, пов'язане із суспільним розподілом праці;

3) необхідність надання структурам управління певної міри організаційної самостійності, що є необхідною умовою їх ефективного функціонування;

4) як наслідок, на певному рівні відбувається концентрація значного потенціалу, що допускає власне використання на розсуд спеціально уповноваженого на це апарату.

Зазначена відмінність ступеня публічності окремих видів соціальних спільностей має принципове значення в плані визначення оптимальних форм організації управління в них. Зведення нанівець розриву між напрямками діяльності суб'єкта управління і сутністю інтересів об'єкта управління, тобто забезпечення оптимального співвідношення між ними (що утворює феномен самоврядування), очевидно є можливим, природно, лише у рамках найпростіших соціальних організацій і навпаки,

в міру ускладнення останніх потребує впровадження складних додаткових механізмів.

Зазначене можна вдало спостерігати на прикладі надскладної соціальної організації, якою є держава. В умовах відходу від тоталітарної державності й відповідної потреби руйнування ставлення населення до останньої як до відчуженої від суспільства, самодостатньої інституції, цілком виправдано лунають непоодинокі висловлювання багатьох, у тому числі авторитетних науковців, стосовно того, що держава є організацією усього суспільства, створеною ним задля реалізації власних потреб, спільною і благородною справою усього суспільства<sup>1</sup>. Важко не погодитись із тим, що так повинно бути, але з урахуванням усього вищезазначеного, не можна ігнорувати і тієї обставини, що будь-яка, навіть найідеальніша державна організація так чи інакше є системою, що, наближаючись до суспільства тією чи іншою мірою, через ряд об'єктивних факторів, на сучасному рівні розвитку людської цивілізації ніколи не збігається із суспільством повністю. Це протиріччя форми і змісту свого часу влучно зазначив І. О. Ільїн, — в ідеї держава має зводитись до самоврядування всього народу. Однак водночас єдина і об'єктивна мета держави настільки висока і вимагає від громадян такої зрілої правосвідомості, що, історично кажучи, народи є нездатними до самоврядування, яке б здійснювало цю мету. Як наслідок, існує велике розходження між ідейною формою держави і її історичним обличчям, — в ідеї держава це корпорація, але в дійсності вона є установою<sup>2</sup>. Загалом, відповідні риси найбільш рельєфно проглядаються на рівні надпублічної організації, якою є держава, але у той же час вони є характерними для будь-яких форм організації влади.

Проведене дослідження дає підстави твердити, що виділення окремими дослідниками «непублічної», або «квазіпу-

<sup>1</sup> Див. : Мамут, Л. С. Государство в ценностном измерении / Л. С. Мамут. — М. : Изд-во НОРМА, 1998. — С. 9; Лобода, Ю. Загальне державо-розуміння як методологічна основа оцінки гуманітарності держави / Ю. Лобода // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2001. — № 4. — С. 26.

<sup>2</sup> Ильин, И. А. Теория права и государства / И. А. Ильин ; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. — М. : Изд-во «Зерцало», 2003. — С. 274.



блічної» влади позбавлене достатнього ґрунту — для будь-якої влади у суспільстві є характерною можливістю проведення загальної волі колективу, наявність механізмів її забезпечення; різною є лише міра утискання окремих інтенцій. Публічна влада завжди передбачає можливість домінування однієї частини відповідної соціальної спільності (більшості) над іншою її частиною, що утворює меншість. Таке домінування слід розуміти не як примус або придушення, що утворюють найпростіші та найнегативніші його форми, а у широкому контексті — як необхідність співвіднесення інтересів окремого індивіда, або невеликої групи індивідів, з інтересами більшості. Отже, будь-яка влада у суспільстві є публічною не за формальними ознаками (як суто суспільне явище), а насамперед через втілення у ній принципових засад організації цього суспільства, яке завжди об'єктивно пов'язане з необхідністю пошуку загального, спільного, що власне й утворює феномен публічності. Водночас влада виступає безпосереднім механізмом визначення і реалізації такої публічності.

**Г. В. Чапала**

**ПУБЛИЧНОСТЬ КАК ПРИЗНАК ВЛАСТИ —  
ПОДХОД К ПРОБЛЕМЕ**

*Статья посвящена анализу публичности как признака власти в обществе, определяется соотношение понятий публичной и социальной власти. Проблематика анализируется сквозь призму изучения природы власти как социального феномена.*

**Ключевые слова:** *власть, публичная власть, социальная власть, публичность.*

**G. V. Chapala**

**PUBLICITY AS A QWALITY OF POWER —  
APPROACH TO A PROBLEM**

*The article is devoted to analysis of the publicity of social power, studied correlation of public and social power concepts. Range of problems explored through the prism of the nature of power as a social phenomenon.*

**Keywords:** *power, public power, social power, publicity.*