

УДК 321

*Нагорянський Є. А.**Здобувач кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ВЗАЄМОЗАЛЕЖНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Описано взаємозалежність публічної політики та громадянського суспільства. Досліджено деякі підходи до розуміння публічної політики. Розмежовано поняття «публічна політика», «публічна сфера» та «сфера публічної політики».

Ключові слова: *публічна політика; публічна сфера; сфера публічної політики; громадянське суспільство; демократія.*

Проблема визначення взаємозалежності публічної політики та громадянського суспільства набуває особливої актуальності в світлі різних підходів до визначення «публічної політики» (Publicpolicy). Так, з точки зору вітчизняної школи науки державного управління, найточніше поняття «публічна політика» відображає визначення запропоноване С. Телешуном: «публічна політика» (Publicpolicy)—політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань [8, с. 192].

Політична енциклопедія термін «публічна політика» визначає дещо ширше—(англ. Publicpolicy) горизонтальна (на відміну від політики владної—вертикальної) складова політичного процесу, що безпосередньо впливає на формулювання й ухвалення політ. рішень, забезпечує зв'язок між владними структурами та суспільством—економ. акторами, громадськими організаціями та рухами, експертами, цільовими суспільними групами [7, с. 571].

Варто пояснити, що дещо відмінні підходи до розуміння предмета нашого дослідження зустрічаються й у зарубіжних дослідників, де часто зустрічаються розбіжності щодо суті концепції публічної політики (відкрита, суспільна, публічно-державна чи соціальна). Але найчастіше термін «публічна політика» застосовується для означення державної політики країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки,

яка є результатом сумісної діяльності національних та наднаціональних органів управління.

Публічна політика, нерозривно пов'язана із публічною сферою. Сфера (від грецьк. σφαῖρα) — замкнута поверхня. Публічна сфера — це відкрита, доступна всім бажаним область вільного обговорення громадянами суспільно значущих питань.

Автором сформульовано власне бачення структур відкритості в громадянському суспільстві — сфера публічної політики — це діяльність, що має своєю метою регулювання взаємин між суб'єктом та об'єктом, суб'єктом та суб'єктом відкритої діяльності, для забезпечення певного стану деякої суспільно-політичної одиниці, що функціонує в середині та обмежена певною замкнутою поверхнею.

Сфера публічної політики ближча, ніж парламентський комплекс, до сфери приватного життя, де вперше виражаються соціальні проблеми, пов'язані з неврахуванням потреб будь-яких груп або провалами в регулятивній діяльності державного апарату. Проблеми, які переживають в особистому досвіді індивіди як їх незадоволеність або фрустрація, спочатку артикулюються повсякденною мовою у спілкуванні в родині, у колі друзів, зі знайомими, сусідами, колегами по роботі. Ця мережа взаємодій і становить приватну сферу. Сфера публічної політики, зважаючи на неформалізований її характер, не відділена жорсткою межею від приватної сфери і тому має більшу чутливість, ніж інституціалізована політична система, до нових соціальних проблем. Вона їх відстежує, привертає до них увагу, драматизує їх таким чином, щоб за їх вирішення бралися законодавчі органи. Недовірлива, підозріла громадськість також пильно стежить за тим, як ці проблеми вирішуються. Обговорення всіх «важливих питань» останніх десятиліть в сучасних демократичних суспільствах ініційовані не представниками державного апарату або членами парламенту, а громадськістю. Ризик, пов'язаний з великомасштабними технологічними проектами і науковими експериментами, загрози навколишньому середовищу, глобалізація і проблеми нового економічного порядку, мультикультуралізм, непереможена соціальна та економічна нерівність жінок — всі ці питання піднімалися спочатку в сфері публічної політики і лише потім ставилися на «порядок денний» для розгляду в рамках інституціалізованої політичної системи.

Говорячи про публічну політику в сфері відкритості, незмінно використовують метафору соціального простору, де в ході критичних дискусій про суспільство інформація і аргументи перетворюються в громадську думку. Ю. Габермас говорячи про сферу публічної політики,

стверджує, що її не можна розуміти як інститут або як організацію. Це навіть не структура норм з диференційованими компетенціями і ролями, правилами членства і т. д. Не є вона і системою; хоча вона дозволяє проводити внутрішні кордони, зовні вона характеризується відкритими, проникними і рухливими горизонтами.

Публічна політика в сфері відкритості може бути найкраще описана як мережа для передачі інформації і точок зору (тобто думок, що виражають позитивне чи негативне ставлення); потоки комунікації в процесі передачі фільтруються і синтезуються таким чином, що вони зростаються в пучки що відносяться до конкретної теми громадських думок» [9, р. 360]. Публічна політика, будучи областю комунікативної дії, являє собою, поряд з приватною сферою, частину життєвого світу. Вона виступає як проміжна структура між приватними секторами життєвого світу і політичною системою. Артикулюючи і резонуючи проблеми, що у приватній сфері, і чинячи тиск на політичну систему, публічна політика виконує роль посередника.

Громадянське суспільство є «організаційним субстратом» публічної політики [9, р. 367]. Добровільні асоціації та соціальні рухи, з яких складається громадянське суспільство, виступають виразниками неформальної громадської думки. Ці колективні актори шукають прийнятні інтерпретації своїх соціальних інтересів і прагнуть впливати на інституціоналізовану політичну систему.

Іншим необхідним елементом сфери публічної політики є засоби масової інформації. Вони являють собою комунікаційну інфраструктуру публічної політики, яка завдяки ЗМІ розширюється за межі контексту простих взаємодій суб'єкта та об'єкта і набуває більш абстрактного характеру [9, р. 374]. Поєднуючи читачів, слухачів чи глядачів, мас-медіа створюють ефект віртуальної співприсутності великої кількості людей. Саме в неформальних групах громадськості та ЗМІ, якщо вони не придушуються владою, здійснюються процедурно нерегульованими дискурсами з питань, що становлять спільний інтерес.

Нарешті, демократична політична культура, не будучи компонентом публічної політики, являє собою необхідну умову її функціонування. Тільки розвинена політична культура в умовах демократії породжує готовність громадян проявляти активність, вона ж охороняє публічну сферу від спотвореного впливу адміністративної чи економічної влади. Ніяке правове регулювання не зможе захистити дискурсивні передумови формування громадської думки при відсутності нетерпимості громадян до експансії влади за межі, встановлені законами.

Про виникнення публічної політики розмірковували два найвидатніших теоретика публічної сфери, Г. Арендт і Ю. Габермас. Вони відповідали на питання про виникнення публічної політики по-різному. Г. Арендт будує свою концепцію на основі ідеалізованої моделі античного поліса, виходячи з дихотомії публічне—приватне. В її інтерпретації антична сфери публічної політики ототожнюється з державою. Публічна політика створюється дією, тобто таким видом активної діяльності, яка спрямована на саморозкриття унікальності особистості і на конституювання «спільності світу всередині певної людської групи» [1, с. 277]. Останнє означає встановлення за допомогою «мови і вчинку» взаємозв'язку між вільними рівними людьми, що утворюють в результаті солідарне політичну спільноту.

Інтерпретуючи публічну політику як область вільної мови і вчинку, Г. Арендт виступає спадкоємицею тієї традиції в тлумаченні політики, яка була закладена Аристотелем: політика має бути вільною від примусу і забобонів взаємодію рівних громадян, які, взаємно формуючи і освічуючи один одного, знаходять в цьому спілкуванні знання, що дозволяє їм виробити рішення щодо спільного життя. Ключовими тут є два моменти: уявлення про те, що зміст політики становлять загальні турботи, і ідея пізнання у взаємодії—практична мудрість (фронезис), що дозволяє досягти справедливих політичних рішень, видобувається тільки в процесі спілкування людей. Надалі ці уявлення були надовго витіснені з політичної філософії концепцією «реальної політики», що бере початок від Макиавеллі. Положення про внутрішню і зовнішню війни стають основною передумовою політичної теорії, і політика розглядається виключно як боротьба за владу. Влада розуміється як потенціал для затвердження власних інтересів. Так, наприклад, М. Вебер визначає владу як можливість того, що в соціально-політичному відношенні така особа може нав'язати свою волю іншій навіть всупереч її опору. При цьому акторами можуть бути як окремі індивіди, так і групи [10, р. 323–329].

Відроджуючи аристотелевську традицію в розумінні політики, Г. Арендт розглядає владу як потенціал загальної волі, який сформований у вільній, не примусовій комунікації рівних громадян. Вона протиставляє владу і насильство: «Насильство може лише зруйнувати владу, воно не здатне зайняти її місце» [1, с. 268]. Комунікативною владою, за Г. Арендт, ніхто не може володіти: «... Владою ж, власне, ніхто не володіє, вона виникає серед людей, коли вони діють разом, і зникає, як тільки вони знову розсіюються» [1, с. 265]. Політичну владу не можна накопичувати, щоб потім пустити в хід для затвердження

своїх інтересів, вона існує лише в тій мірі, в якій реалізується, породжуючи легітимні закони та інститути. «З реалізованою владою ми маємо справу будь-який раз, коли слова та справи виступають нерозривно сплетеними один з одним, де промови не порожні; де словами не зловживають з метою приховування намірів, але говорять їх, щоб розкрити дійсність, і діяннями не зловживають в цілях насильства і руйнування, але засновують і зміцнюють ними нові зв'язки, створюючи тим самим нові реальності. Влада є те, що спонукає до існування і взагалі утримує в бутті сферу публічної політики» [1, с. 265].

Поліс, який розуміється Г. Арендт як солідарна політична спільнота рівноправних учасників, був для греків самоціллю, представляв вище благо саме по собі. Дія в рамках публічної політики виключає переслідування громадянами власних інтересів споживчого характеру. Реалізація цих інтересів відбувається в приватній сфері домашнього господарства. Це сфера необхідності, праці, спрямованого на підтримання біологічного життєвого процесу. Для неї характерні відносини нерівності і панування глави сім'ї над домочадцями і рабами. Дихотомія публічне—приватне це і дихотомія політичного та економічного. Останнє в античному суспільстві було обмежено рамками домашнього господарства.

В період ранньої сучасності, згідно Г. Арендт, відбувається повний занепад сфери публічної політики. Причиною цього є виникнення соціуму або суспільної сфери. Соціальне у Г. Арендт— це економіка, що вийшла за межі домашнього господарства. «... З виникненням суспільства в Новий час, тобто з виходом «домогосподарства» і «економічних» (οικία) видів діяльності в простір громадського, саме ведення господарства і всі заняття, раніше належали до приватної сфери сім'ї, тепер стосуються всіх, тобто стали «колективними» турботами» [1, с. 45]. Соціальна сфера є областю взаємопроникнення публічного та приватного. Таке стирання граней виявилось згубним як для приватної, так і для публічної сфери. З одного боку, розвиток суспільства певною мірою поглинув сім'ю. З іншого боку, громадський дух з його ідеалами загального блага підринається незнаючим кордонів поширенням цінностей приватного благополуччя.

Якщо для Г. Арендт рання сучасність—це час занепаду сфери публічної політики, то Ю. Габермас саме до XVII-XVIII ст. відносить виникнення сфери публічної політичного типу, яка не співпадає з державою, а протистоїть їй. З роками його погляд на майбутнє сфери публічної політики стає все більш оптимістичним. У роботі 1962 р. «Структурна трансформація громадськості» [2] Ю. Габермас

пов'язує з історією сучасного суспільства і підйом, і занепад нової сфери публічної політики. Вона зародилася в таких місцях громадського обговорення як салони, клуби, кафе і, що найбільш важливо, в пресі. Газети, журнали, публічні дискусії формують критично мислячу аудиторію. Публічна політика виникає як опосередковуюча ланка між диференційованою державою і деполітизованою приватною сферою, тобто вона була породжена конфронтацією між абсолютистською державою і буржуазією в процесі звільнення від старого режиму. Функцією цієї публічної політики було наглядати за абсолютистською державою з тим, щоб забезпечити прозорість політичних рішень.

Значна частина роботи «Структурна трансформація громадськості» була присвячена занепаду сфери публічної політики, яка слідувала за її зародженням і процвітаням в період ліберального конституціоналізму. Ідеали свободи слова та дискурсивного формування громадської думки і волі не були повністю реалізовані в епоху класичного капіталізму. Виконавча влада постійно чинила опір принципом публічності, тобто встановленню нагляду з боку влади публічності. Але справжній підрич сфери публічної політики відбувається в результаті появи держави благоденства, коли внаслідок всезростаючого вторгнення держави в громадянське суспільство зникає сам простір між державою і суспільством, яке займала публічна політика. Державний інтервенціонізм веде до занепаду ролі сім'ї, до її поступового перетворення в клієнта держави, яка взяла на себе роль гаранта соціального страхування від ризиків ринкової економіки. Так знищується приватна основа незалежності індивіда. Розвиваючи класичну тезу Франкфуртської школи про масову культуру, Ю. Габермас говорив також про втрату критичного потенціалу культури в результаті її комерціалізації. Зрошення літературної громадськості зі сферою споживання і стандартизованого дозвілля вносить свій вклад в деградацію сфери публічної політики, бо читачі все більше розглядаються не як критично мисляча аудиторія, а як пасивно споживаюча публіка, яка шукає розваг.

Пізніше, в «Теорії комунікативної дії» Ю. Габермас описує ослаблення критичних функцій публічної політики як наслідок вторгнення системних імперативів в життєвий світ, як результат колонізації економічної й адміністративної підсистем області комунікативної дії. Але з часом, як свідчить робота «Фактичність і значимість», інтерес Ю. Габермаса зміщується до дослідження потенціалу опору життєвого світу тенденціям монетаризації і бюрократизації. Опис «кінця» сфери публічної політики змінюється більш оптимістичним баченням перспек-

тив демократії. Велику роль в цьому зіграв успіх нових соціальних рухів у демократизації сучасного суспільства.

Але повернемося до питання про становлення сфери публічної політики в період сучасності. Питання правового та соціально-політичного простору, де ведуться вільні критичні дискусії по фундаментальним політичним питанням, Ю. Габермас описує в «Теорії комунікативної дії». Хвилі юридифікації можна розглядати, в тому числі, і як етапи правової інституціоналізації сфери публічної політики. Оскільки публічна політика являє собою посередника між приватною сферою і державою, то умовою її становлення є характерна для сучасності диференціація, в даному випадку диференціація приватної сфери і держави. Ця диференціація почалася зі становлення сильної монархічної держави в період абсолютизму. Затвердження державної монополії на законне застосування сили вело до відокремлення держави від традиційного життєвого світу, до перетворення його в підсистему, регульовану таким специфічним засобом як влада. Перша хвиля юридифікації закріплює таке відділення сучасної держави, що створене абсолютизмом. Друга хвиля, яка вела до правової держави, встановлювала конституційне обмеження адміністративної влади. Захист життя, свободи і власності індивідів від державної сваволі означала захист приватної сфери життєвого світу, як сфери негативної свободи від дій державного апарату. Це посилювало диференціацію держави і суспільства. Третя хвиля вела до демократичної правової держави. Встановлення загального і рівного виборчого права і прав на організацію політичних асоціацій і партій, що означає інституціоналізований захист вже безпосередньо самої сфери публічної політики. Це сфера позитивної свободи, в рамках якої громадяни можуть організовуватися, щоб впливати на державу. Четверта хвиля юридифікації, яка призвела до демократичної правової держави благоденства, мала двозначні наслідки для сфери публічної політики. З одного боку, вона допомагала приборканню ринкової економічної системи в інтересах життєвого світу, а з іншого боку, сприяла вторгненню держави в приватну сферу. Посилення інтервенціонізму адміністративної системи веде до дедиференціації суспільства і держави, тобто загрожує самій умові існування публічної політики. Боротьба за демократизацію сучасного суспільства має бути спрямована на зміцнення незалежності публічної політики і зростання її впливу на формально організовану політичну систему.

Отже автор в своєму дослідженні взаємозалежності публічної політики та громадянського суспільства приходять до висновку що публічна

політика виступає проміжною структурою між приватними секторами життєвого світу і політичною системою. Артикулюючи і резонуючи проблеми, що знаходяться у приватній сфері, і чинячи тиск на політичну систему, публічна політика виконує роль посередника. Публічна політика горизонтальна (на відміну від політики владної—вертикальної) складова політичного процесу, що безпосередньо впливає на формулювання й ухвалення політичних рішень, забезпечує зв'язок між владними структурами та суспільством—економ. акторами, громадськими організаціями та рухами, експертами, цільовими суспільними групами. А публічна політика, в розумінні горизонтальної суб'єкт-суб'єктної структури відкритості можлива лише при належній взаємодії добровільних асоціацій, соціальних рухів, з яких і складається громадянське суспільство, з органами державної влади.

Список використаних джерел:

1. Арендт Х. Vita activa, или О деятельной жизни / Х. Арендт; Пер. с нем. — СПб: Алетейя, 2000. — 437 с.
2. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості / Ю. Габермас; Пер. з нім. — Львів: Центр гуманітарних досліджень Львівського університету, 2000. — 318 с.
3. Косенко Д. В. Делиберативная политика в теории коммуникативного действия Юргена Хабермаса / Д. В. Косенко // Теория и практика общественного развития — Краснодар: Издательский дом «ХОРС», 2013. Вып. 9. — С. 255–257.
4. Косенко Д. В. Концепція політичної влади в теорії комунікативної дії Юргена Габермаса: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. політ. н.: 23.00.01 «теорія та історія політичної науки» / Д. В. Косенко.: К. 2013. — 18 с.
5. Косенко Д. В. Рационализация политической власти демократических обществ в теории коммуникативного действия Ю. Хабермаса / Д. В. Косенко // Социально-гуманитарные знания. — М.: АНО РЖ «СГЗ» 2013. Вып. 6. — С. 232–240.
6. Косенко Д. В. Рационализация политической власти как платформа для общественных инноваций в постнациональном государстве / Д. В. Косенко // Молодой ученый—Чита: Издательство «Молодой ученый» 2014. Вып. 12 (71). — С. 336–339

7. Політична енциклопедія / [Редкол.: Ю. Левинець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.].—К.: Парламентське видавництво, 2012.—808с.
8. Телешун С. Публічна чи державна політика—вітчизняна дилема вибору / С. Телешун // Вісник НАДУ. Серія політологія і право—К.: НАДУ, 2012. Вип. 25.—С. 185–196.
9. Habermas J. Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy / J. Habermas.—Cambridge: Polity Press, 1996.—631 p.
10. Max Weber on Law in Economy and Society.—Cambridge, Mass., 1954.—366 p.

Стаття надійшла до редакції 15.04.2014 р.

Нагорянский Е. А. Взаимозависимость публичной политики и гражданского общества

Описано взаимозависимость публичной политики и гражданского общества. Исследованы некоторые подходы к пониманию публичной политики. Разграничены понятия «публичная политика», «публичная сфера» и «сфера публичной политики».

Ключевые слова: *публичная политика; публичная сфера; сфера публичной политики; гражданское общество; демократия.*

Nagoryansky E. Interdependence of public policy and civil society

The interdependence of public policy and civil society were described. Investigated several approaches to understanding public policy. Delineated the concept of «public policy», «public sphere» and «public policy sphere».

Keywords: *public policy; public sphere; public policy sphere; civil society; democracy.*