

## ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЛІДЕРІВ ПЕРЕД ГРОМАДЯНАМИ Й КОНТРОЛЬ ГРОМАДЯН НАД НИМИ В ПРАЦЯХ Р. ДАЛЯ

*Статтю присвячено розгляду головних аспектів взаємопов'язаних проблем відповідальності політичних лідерів перед громадянами та контролю громадян над лідерами, спираючись на матеріали праць відомого американського політолога Роберта Даля.*

До середини 1950-х років Роберт Алан Даль (1915 р. н.) уже досить серйозно утвердився в американській політичній науці. Але саме тоді, в перебігу «бігейвіористської революції», він відчув гостру потребу в освоєнні статистичної теорії й математичних методів дослідження. Для цього Даль спочатку прослухав курси з математики й статистики в Єльському університеті. Один з цих курсів читав його близький друг Джеймс Тобін, майбутній лауреат Нобелівської премії з економіки. Крім того, у 1955—56 роках Роберт Даль впродовж року проходив стажування в Центрі поглибленого дослідження бігейвіорних (поведінкових) наук у місті Пало-Альто на півдні Техасу. Отримані там знання математичних і кількісних методів дослідження допомогли вченому краще зрозуміти аргументацію новаторської книги Кеннета Арроу «Соціальний вибір та індивідуальні цінності» (1951 р.). Ця праця «мала неабиякий вплив на стиль і зміст» книги «Вступ до демократичної теорії» (1956 р.) — найважливішої праці Р. Даля другої половини 1950-х років [1].

Водночас, від середини 50-х рр. ХХ ст. посилювався інтерес Даля до «систематичнішого аналізу влади». Ця зацікавленість пояснювалась насамперед тим, що «влада,— на думку вченого,— є центральним поняттям і явищем майже всіх сторін життя — політики, соціальних відносин і економіки». Опрацьовуючи свою концепцію влади, Даль багато почерпнув від формулювань Макса Вебера й від спроб свого колеги Гарольда Лассвелла «сформулювати точні визначення й категорії для розрізнення і опису влади, владних повноважень та впливу». Тому значну частину свого стажування в Пало-Альто він присвятив концептуальним і методологічним аспектам системних емпіричних досліджень влади [2].

Повернувшись зі стажування в Єль, Р. Даль розпочав емпіричне дослідження поділу влади у місті Нью-Гейвен (де розташований Єльський університет), а в 1957 році очолив кафедру політичної науки Єльського університету. Саме в цей період були написані й опубліковані праці, присвячені проблемі відповідальності політичних і державних

керівників перед громадянами та пов'язаній з нею проблемі контролю громадян над своїми керівниками (як найважливішої передумови відповідальності останніх).

У статті «Ієрархія, демократія і торги в політиці та економіці» (опублікованій 1955 р. у збірці статей-лекцій «Дослідницькі рубежі в політиці й урядуванні» за фінансової підтримки інституції Р. Брукінгса) Роберт Даль розглядає проблему відповідальності суб'єктів політичної влади перед звичайними громадянами у контексті поєднання трьох головних моделей прийняття рішення. Огляд «класичної політичної думки» останніх двох тисячоліть, здійснений Далем, привів його до висновку про те, що теоретики постійно звертаються до «певних моделей відносин між лідерами та нелідерами». Трьома основними моделями (схемами) стосунків між керівниками та некерівниками Даль називає «демократію» (хоча з 1953 р. він віддає перевагу синонімічному терміну «поліархія»), «ієрархію» й «торги» (тобто політичні торги, процес досягнення домовленостей і узгодження позицій шляхом переговорів). За «демократичних відносин», зазначає Даль, «лідери перебувають під суворим контролем з боку нелідерів чи пересічних громадян». В умовах ієрархії, навпаки, «лідери виявляють високий ступінь контролю над нелідерами». Що ж до третьої моделі відносин між лідерами та нелідерами — «торгів» чи «взаємоконтролю між лідерами», то вона, як зауважує Даль, слабо сформульована у класичній теорії, але «детально описана в сучасному політичному аналізі» [3].

Аналізуючи ідею Даля про виділення трьох моделей стосунків між керівниками та некерівниками (демократія, ієрархія, торги), ми звернули увагу на те, що:

1) вчений формулює декілька класифікаційних визначень трьох указаних моделей: а) «різні способи, за допомогою яких можуть бути ухвалені рішення»; б) «добре відомі категорії», що «є концептуальними засобами для схематичного відображення реального світу»; в) «соціальні технічні прийоми»; г) «типи процесів для прийняття рішень»; д) «моделі відносин між лідерами та нелідерами»;

2) він передбачає можливість використання суспільством водночас декількох моделей стосунків між лідерами та нелідерами; до того ж, він вважає, що «характерною рисою сучасної думки», на відміну від попередніх часів, є не лише визнання, а й наголос на можливості співіснування в межах одного й того ж суспільства різноманітних соціальних технічних прийомів [4].

Перед політичною наукою, на думку Даля, стоїть завдання «сконструювати щось близьке до наукових моделей демократії, ієрархії й торгів» у контексті розробки «інтелектуально респектабельної теорії». Для цього, вважає він, потрібно зробити

такі кроки: 1) дати визначення кожного з процесів у операційних і спостережних термінах; 2) висунути гіпотези щодо необхідних і достатніх умов для даного процесу; 3) висунути гіпотези про наслідки використання вказаних процесів; 4) здійснити перевірку (підтвердження) гіпотез. Але перед цим необхідно, на його погляд, розглянути чотири проблеми: а) проблему влади; б) проблему політичної участі; в) проблему особистості та її схильностей; г) проблему політика, який застосовує вказані моделі [5].

Даль цікавиться «владою» передусім як науковою (а не моральною) проблемою, тобто «як її вивчати, вимірювати й аналізувати» [6]. Намагаючись застосувати операційні чи спостережні терміни, він вважає, що можна «визначити різні види розподілу влади, або контролю чи впливу», виділивши людей більш впливових і менш впливових. Терміни «влада», «контроль» і «вплив» у даному контексті Даль вживає як взаємозамінювані (до речі, він сам визнає, що хоча вважає термін «контроль» більш вдалим, однак використовує термін «влада» як більш загальноприйнятій). У «демократичній системі прийняття рішення», як зазначає вчений, «влада, чи контроль, є досить рівномірно розподілені по всьому суспільству»; а рівномірний розподіл влади-контролю в суспільстві означає, що «лідери перебувають під сильним контролем нелідерів» [7].

Визнаючи, що політологи не мають «цілком задовільних критеріїв для розрізнення різних видів розподілу влади», Даль усе-таки пропонує дослідникам три методи, з допомогою яких можна «спостерігати владу» (спостерігати розподіл влади): 1) метод павутиння; 2) група експертів, учасників публічної дискусії; 3) метод вибіркового дослідження (конструювання взірця моделі певної спільноти). Ще більше заглиблюючись у технологію дослідження влади, Даль вказує на низьку кореляцію трьох методів вимірювання впливу, які вперше використав Джеймс Г. Марч, автор книги «Експериментальне дослідження вимірювання межі впливу» (опублікованої у 1954 р.), аналізує дослідницькі методики Флойда Гантера і Гаррі Скобла, згадує специфіку власних досліджень у Гілфорді (Коннектикут). Особливо вартим уваги є висловлене Р. Далем переконання, що політологи повинні зайнятися польовими дослідженнями і систематично вивчати розподіл влади у соціальних організаціях, бо інакше соціологи зможуть першими заволодіти «багатьма важливими проблемами у політичній науці» [8].

Зацікавлення Даля технічними аспектами вимірювання впливу суб'єктів політичної влади сприяло його співробітництву з уже згаданим Джеймсом Марчем під час підготовки спільної доповіді «Рейтинг впливу у Сенаті Сполучених Штатів» для

щорічних зборів Американської політологічної асоціації у вересні 1956 р. [9].

Р. Даль не залишився осторонь дискусії про рівень політичної участі громадян, необхідний для існування демократії. Він називає неадекватним класичне твердження про необхідність повної громадянської участі у демократичній системі. Визначивши демократію як «систему прийняття рішень, за якої лідери є більш-менш відповідальними уподобанням нелідерів», він зауважує, що вона (демократія) функціонує за «відносно низького рівня громадянської участі». Для демократії, за Далем, необхідним є певний мінімальний рівень участі. Водночас значно важливішою вчений вважав проблему контролю демократичного суспільства над ієрархічними організаціями, які виконують важливі завдання в межах демократичної системи [10].

Отже, автор статті «Ієрархія, демократія і торги в політиці та економіці», розвиваючи низку ідей з книги «Політика, економіка і загальний достаток» (1953 р.) [11], виявляв щораз більшу схильність пов'язувати відповідальність політичних лідерів перед громадянами не лише з проблемою контролю з боку громадян, а й з розосередженням влади в суспільстві. Стаття є також свідченням прагнення Р. Даля вдосконалити свій понятійно-категоріальний апарат з тим, щоб підвищити рівень емпіричних досліджень розподілу влади в умовах демократії.

У 1956 р. було опубліковано книгу Р. Даля «Вступ до демократичної теорії». Це була друга з трьох книг, які, на думку Джека Нейджела, впродовж восьми років (1953—1961) утвердили репутацію Р. Даля як видатного політолога. Іншими книгами були «Політика, економіка і загальний достаток» (1953 р.) та «Хто управляє?» (1961 р.). У «Вступі до демократичної теорії» міститься, як вважає Дж. Нейджел, нарис теорії плюралізму, з якою тісно пов'язане ім'я Р. Даля [12].

В основу названої книги було покладено матеріали семінарів, які Р. Даль проводив у Єлі, та лекцій, які Р. Даль читав на запрошення Університету Чикаго [13].

Назва книги «Вступ до демократичної теорії» передбачала, за задумом Р. Даля, що це буде лише вступ до розгляду тих проблем демократичної теорії, які не отримали раніше адекватного висвітлення. У той час Р. Даль не мав жодного наміру займатися розробкою «всеохоплюючої теорії». Навіть сам термін «демократична теорія», як пізніше згадував Даль, фактично не існував у 1950-х рр. Крім того, «демократична теорія» у той час не була ще визнаним центром уваги політичної науки [14].

Хоча принципово нових підходів до проблеми відповідальності суб'єктів влади у книзі Р. Даля «Вступ до демократичної теорії» ми не знаходимо,

але окремі аспекти розгляду цієї проблеми відразу привертають увагу.

Уже на початку книги Даль відмовляється від точного й скрупульозного визначення «демократії». Водночас він зауважує, що, на його погляд, «демократична теорія займається процесами, з допомогою яких звичайні громадяни виявляють порівняно високий рівень контролю над лідерами» [15].

Р. Даль відкидає інституціоналістське (медісонівське) визначення «влади» як «конституційно приписаного повноваження», пропонуючи своє визначення цього терміна, яке цілком узгоджується з бігейвіористським підходом. Тобто, «владою», на його думку, є «реальні відносини, такі як здатність А діяти так, щоб контролювати відповіді В». Владні відносини чи процеси контролю в суспільстві не обмежуються, на думку вченого, лише сферою законодавчої, виконавчої і судової влад. Так, виборчі процеси, на думку вченого, «допомагають нелідерам контролювати лідерів» [16].

Враховуючи ту важливу роль, яку відіграють вибори у забезпеченні відповідальності суб'єктів політичної влади перед звичайними громадянами, Даль зупиняється на таких аспектах виборчого процесу, як підкуп виборців і альтернативи, що стоять перед ними. Хоча вчений і вважає, що «сутністю будь-якої змагальної політики є підкуп виборців політиками», однак він звертає увагу на велику відмінність між виборцем, якого можна «купити» за будь-який «мотлох», та виборцем, який свідомо (як справжній громадянин) голосує за певні зміни у політиці (наприклад, зниження податків), що можуть принести йому відчутну вигоду в найближчому майбутньому. Що ж до альтернатив, то, на відміну від західних виборців, радянський громадянин, на думку Даля, мав лише дві альтернативи — або проголосувати за правлячий режим, або «вирушити в подорож до Сибіру» [17].

Звідси випливає, що безвідповідальність суб'єктів політичної влади перед звичайними громадянами за недемократичних режимів була і є прямим породженням фактичної безальтернативності виборчого процесу.

У книзі «Вступ до демократичної теорії» Даль також розглядає достатньо складну проблему відповідальності бюрократії в американській політичній системі. Американська бюрократія на різних рівнях «повинна бути відповідальна як перед президентськими, так і перед конгресовими політиками», які самі по собі становлять «досить вузьку і спеціалізовану групу». До цих політиків Даль зараховував голів комісій і підкомісій обох палат конгресу, а також ключових осіб президентської адміністрації. Подвійна відповідальність бюрократії є, як вказує Даль, результатом історичного розвитку США. Адже в останній третині XIX ст. конгрес,

який відновив свій вплив (втрачений раніше ще на початку ери джексонівської масової демократії у 1828 р.), і президентська адміністрація досягай компромісу щодо розподілу політичної влади. І цей компроміс, наголошує вчений, підтримувався «децентралізованою системою вироблення політики» через узгодження позицій сторін шляхом переговорів. Зростаючий апарат державного управління у США не міг розвиватися остороно основних тенденцій політичного розвитку цієї країни, тобто тенденцій децентралізації й узгодження позицій шляхом переговорів у партіях і легіслатурах. Тому в Сполучених Штатах склався, на думку Даля, специфічний державний апарат, який він називає «децентралізованою узгоджувальною бюрократією» [18].

Усвідомлення необхідності серйозної методологічної розробки власної концепції «влади» змусило Даля опублікувати в липні 1957 р. статтю «Концепція влади». Відзначивши, що більшість людей мають інтуїтивне уявлення про те, що таке «влада», політолог зауважує, що серед учених досі немає визначеності щодо даного питання. Однак «влада», на думку Даля, це передусім «відношення між людьми»: «А має владу над В до тієї міри, поки він зможе змусити В зробити те, що В інакше б не зробив» [19].

Основну проблему Даль убачав не в тому, щоб визначити існування влади, а в тому, щоб зробити порівняння. Для того щоб порівняти владу двох різних осіб, потрібно, на його думку, врахувати принаймні 5 чинників: 1) відмінності в базисі їхньої влади; 2) відмінності щодо засобів використання базису; 3) відмінності щодо меж їхньої влади; 4) відмінності щодо кількості порівнюваних респондентів; 5) відмінності щодо зміни можливостей [20].

Даль також критично оцінює операціоністський підходи до вивчення влади і висловлюється за необхідність концептуально-теоретичного обґрунтування наукових досліджень у вказаній сфері [21].

У другій половині 1950-х років розпочалась також дискусія навколо книги «Владна еліта», яку опублікував у 1956 р. відомий американський ліво-радикальний соціолог Чарльз Райт Міллс (1916—1962) (уже у 1959 р. ця книга була опублікована в російському перекладі). Основні важелі влади у США, на думку Ч. Р. Міллса, зосереджені в руках триєдиної владної еліти (власників найбільших корпорацій, політико-державного істеблішменту та мілітаристів). Існує тенденція, стверджував Ч. Р. Міллс, до зближення і взаємоперешієтєння «вищих кіл», які становлять економічну, політичну та військову еліти країни. Він також указав на існування «вищої верстви» на місцевому рівні у кожному американському місті [22].

Теорія Ч. Р. Міллса вже за своєю сутністю була спрямована проти плюралістичної теорії балансу влади. До того ж у своїй книзі Ч. Р. Міллс безпосередньо скритикував цю теорію, яка, на його погляд, спиралась на дослідження лише середніх рівнів структури влади, доступних для політологів. Наголос плюралістів на збалансованості влади та інтересів у суспільстві виправдовував, на думку Міллса, існуючий status quo. Завершувалась книга ліво-радикального соціолога тезою про «систему організованої безвідповідальності» як наслідок зосередження влади в руках «вищих кіл» [23].

Зрозуміло, що Р. Даль не міг залишитись остороно цієї дискусії. У своїй статті «Критика моделі правлячої еліти» (1958 р.) Даль відзначає, що «гіпотеза професора Міллса» побудована на трьох хибних положеннях: 1) ототожнення правлячої еліти з групою, яка має великий «потенціал для контролю»; 2) ототожнення правлячої еліти з групою осіб, які мають більше впливу, ніж інші в системі; 3) узагальнення з однієї сфери впливу переноситься на інші сфери. Показуючи помилковість цих тез Міллса, Даль спирається на результати свого прикладного дослідження у м. Нью-Гейвені [24].

Для перевірки гіпотези Ч. Р. Міллса Роберт Даль пропонує свої критерії: 1) гіпотетична правляча еліта має бути чітко окресленою групою; 2) повинна існувати достатня кількість випадків, які б підтверджували, що інтереси гіпотетичної правлячої еліти в «ключових політичних рішеннях» переважно протистоять уподобанням якої-небудь іншої групи; 3) у цих випадках уподобання еліти повинні постійно переважати [25].

Через десять років ця праця Р. Даля, поряд із статтею відомого соціолога Талкотта Парсонса, була опублікована у збірнику публікацій критиків теорії владної еліти [26].

Проблема контролю над суб'єктами влади у контексті різних політичних устроїв розглядається вченим у статті «Політика планування», опублікованій у 1959 р. Відштовхуючись у своїх судженнях від окремих положень книги «Політика, економіка і загальний достаток» (1953 р.), Р. Даль переходить до класифікації політичних устроїв, взявши за основу такий критерій, як «кількість місць для прийняття рішень з економічних питань». «Політичним устроєм» він називає «найбільш всеохоплюючу сукупність процесів для прийняття рішень». З точки зору аналізу процесу прийняття рішень «економічна система» є «лише особливою підсистемою в межах політичного устрою». Політичні •устрої і точки зор^ прийняття ринень Даль подгає на три групи: 1) централізовані устрої, де існує лише одне місце для прийняття рішень; 2) децентралізовані чи індивідуалістські устрої, де взагалі немає місця для прийняття колективних рішень;

3) «плюралістичні устрої, де існує багато місць для колективних рішень» [27].

Аналізуючи політичний устрій Радянського Союзу періоду десталінізації, Даль відзначає, що навіть у цій централізованій тоталітарній системі існують відцентрові тенденції, пов'язані із зростаючим обсягом інформації, необхідної для прийняття рішень. Ці тенденції приводять до появи нових центрів прийняття колективних рішень. Крім того, навіть вимушена псевдодецентралізація відкриває можливості для справжньої децентралізації. В результаті змагання між двома тенденціями (доцентровою і відцентровою) політичний устрій такого типу перебуває у стані «постійного (хоча і невеликого) коливання між централізацією та дуже обмеженим плюралізмом» [28].

Отже, публікації Роберта А. Даля середини — другої половини 1950-х років дають нам можливість розглянути проблеми відповідальності політичних і державних керівників перед громадянами та контролю громадян над лідерами через призму:

а) аналізу трьох основних типів прийняття рішення, які є водночас моделями стосунків лідерів і нелідерів;

б) аналізу вихідного поняття «влади» і рівномірності розподілу влади в суспільстві;

в) пошуку нових технічних прийомів дослідження влади, а через них — і проблеми відповідальності;

г) протиставлення демократично елітистського розуміння демократії як системи відповідальності лідерів перед громадянами партисипатистській концепції демократії як системи максимальної участі громадян у політиці й державному управлінні;

д) обґрунтування важливості дійсно альтернативного виборчого процесу для забезпечення контролю громадян над лідерами;

є) критики теорії (гіпотези) «владної еліти», яка (ця теорія) наголошувала на всевладді та безвідповідальності «вищих верств» американського суспільства;

є) коливання між відцентровими і доцентровими тенденціями розвитку політичних устроїв.

1. *Dahl R. A. A brief intellectual autobiography II Comparative European politics: the story of the profession / Ed. by Hans Daalder.— London and Washington: Pinter, 1997.— P. 72.*
2. *Dahl R. A. Justifying democracy II Society,— 1995.— Vol. 32, N 3 (March/April).— P. 47.*
3. *The Encyclopedia of Democracy I S. M. Upset, editor in chief.— Vol. II.— London: Routledge, 1995.— P. 333.*
4. *Dahl. Hierarchy, democracy, and bargaining in politics and economics II Research frontiers in politics and government.— Washington: Brookings Institution, 1955.— P. 48.*
5. *Ibid.— P. 47—49.*
6. *Ibid.— P. 49—50.*
7. *Ibid.— P. 50—51, 54.*
8. *Ibid.— P. 52—56.*
9. *Power, inequality, and democratic politics: essays in honor of Robert A. Dahl I Ed. by I. Shapiro and G. Reeher.— Boulder etc.: Westview Press, 1988,— P. 292.*
10. *Dahl. Hierarchy...—P. 59—60.*
11. Див.: *Скоблик Н. Відповідальність політичних лідерів і контроль над ними у працях Роберта Даля початку 1950-х років // Нова політика.— 2000,— № 3 (29).— С 12—18.*
12. *The Encyclopedia of Democracy.— Vol. II.— P. 333—334.*
13. *Political science in America: oral histories of the discipline I Ed. by M. A. Baer, M. E. Jewell and L. Sigelman.— Lexington, KY: University Press of Kentucky, 1991.— P. 174.*
14. *Dahl R. A. Justifying democracy II Society,— 1995,— Vol. 32, N 3 (March/April).— P. 45; Dahl R. A. A brief intellectual autobiography.— P. 74.*
15. *Dahl R. A. A Preface to Democratic Theory.— Chicago etc.: The University of Chicago Press, 1956.— P. 2—3.*
16. *Ibid.—P. 12—13.*
17. *Ibid.—P. 68—69.*
18. *Ibid.—P. 144—147.*
19. *Dahl R. A. The Concept of Power II Behavioral Science.— 1957 (July).— Vol. 2,— N 3.— P. 202—203.*
20. *Ibid.— P. 205—206.*
21. *Ibid.—P. 214.*
22. *Mills, C Wright. The power elite.— New York: Oxford University Press, 1956.— P. 3—9, 30—31.*
23. *Ibid.—P. 245—246, 361.*
24. *Dahl R. A. A Critique of the Ruling Elite Model II American Political Science Review— 1958 (June).— Vol. 52.— N 2.— P. 464—466.*
25. *Ibid.— P. 466.*
26. Див.: *C. Wright. Mills and the power elite I Compiled by G. W. Domhoff and H. B. Ballard.— Boston: Beacon Press, 1968.— viii, 278 p.*
27. *Dahl R. A. The Politics of Planning II International Social Science Journal,— 1959,—Vol. 11,—N 3.—P. 342.*
28. *Ibid.— P. 342—343.*

*Scoblyk N. V.*

## LEADERS RESPONSIBILITY AND CITIZEN CONTROL IN THE R. DAHL'S WORKS

*The article is about the main aspects of mutually connected problems of political leaders responsibility and citizen control in the works of famous American political scientist Robert Dahl.*