

ДЕРЖАВНА СПРОМОЖНІСТЬ: ТРАНСНАЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД

STATE CAPACITY: TRANSNATIONAL APPROACH

У статті в якості аналітичного інструментарію для концептуального осмислення й практичного вивчення феномена державної спроможності використовується транснаціональна методологія. Презентована візія реферованої проблематики вирізняється тим, що вона не знецінює інститут держави, а вказує на необхідність звільнення від концентрації на національній державі. У такому ракурсі провідним фактором підвищення державної спроможності є відмова від «національної ортодоксії» та кооперація держав. Указується, що редукція спроможності національної держави долається через використання потенціалу транснаціональної влади й управління. Іншими словами, із метою підвищення дієздатності держави стверджується необхідність її транснаціоналізації.

Ключові слова: глобалізація, державна спроможність, національна держава, транснаціоналізація, транснаціональні актори, функції держави.

В статье в качестве аналитического инструментария для концептуального осмысления и практического изучения феномена государственной состоятельности используется транснациональная методология. Представленный взгляд реферированной проблематики отличается тем, что он не обесценивает институт государства, а указывает на необходимость освобождения от концентрации на национальном государстве. В таком ракурсе ключевым фактором повышения

государственной состоятельности признается отказ от «национальной ортодоксии» и кооперация государств. Указывается, что редукция состоятельности национального государства преодолевается посредством использования потенциала транснациональной власти и управления. Другими словами, с целью повышения дееспособности государства утверждается необходимость его транснационализации.

Ключевые слова: глобализация, государственная состоятельность, национальное государство, транснационализация, транснациональные акторы, функции государства.

In the article transnational methodology is used as analytical tool for conceptual comprehension and practical study of the phenomenon of state capacity. The presented vision of the referenced problem is distinguished by the fact that it does not devalue the institution of the state, but indicates the need to give up the concentration on the Nation-State. In this perspective, the leading factor in increasing the state capacity is the refusal of the "national orthodoxy" and the cooperation of states. It is mentioned that the reduction of the Nation-State capacity is overcome through the use of the potential of transnational power and governance. In other words, in order to increase the capacity of the state there is an extreme need of providing transnationalization and the author has confirmed it in the article.

Key words: globalization, state capacity, national state, transnationalization, transnational actors, functions of the state.

УДК 351:005

Пугач В.Г.

к. політ. наук, доцент,
доцент кафедри політології, соціології
та соціальної роботи
Міжрегіональна академія управління
персоналом

Постановка проблеми у загальному вигляді. Напруга, що виникла між глобалізацією та державою, актуалізувала проблему відповідності останньої новим реаліям, загострила питання ефективності державного управління в умовах динамічно змінюваного контексту. В академічному середовищі набув поширення скептичний погляд щодо управлінських можливостей національної держави в ситуації, коли «кордони втратили свою непроникність». «Сьогодні, – зазначає Ю. Габермас, – національні держави більше не в змозі лише силами свого управління охороняти кордони власної території, забезпечувати основи життя свого населення та матеріальні передумови функціонування суспільства» [1]. Розмивання політико-управлінської суб'єктності держави на тлі зростання кількості, ролі та значення транснаціональних акторів змушує багатьох сучасних дослідників говорити про «спустошення держави», її «функціональну застарілість» і навіть про «розкладання» чи «відмирання». З огляду на це один із найбільш перспективних і затребуваних напрямів теорії й практики державного управ-

ління пов'язаний із проблемою дефіциту державної спроможності. Оскільки процеси глобалізації й транснаціоналізації вимагають якісно нових підходів щодо управління, які долають межі національних держав, то безперечної практичної й теоретичної актуальності набуває транснаціональний підхід до проблеми підвищення державної спроможності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Усвідомлення того, що «глобальне усуває націю-державу як визначальну оправу соціального життя» [2, с. 18] спонукало багатьох сучасних науковців звернутися до теми «поствестфальського майбутнього». Є різні візії з приводу того, що прийде на зміну національній державі. Так, зокрема, відомий американський футуролог Ф. Фукуяма активно пропагує ідею побудови сильної держави, що полягає у «створенні нових урядових установ і зміцненні наявних» [3, с. 5]. Британський дослідник М. Шоу, заперечуючи думку про те, що глобалізація підриває державу, визнає вплив глобалізаційних процесів на її трансформацію. На його думку, домінуючою державною формою нині є не національна дер-

жава, а «масштабна, інституційно складна й громіздка агломерація державної влади, орієнтована на Північну Америку, Західну Європу, Японію й Австралію», яку британський дослідник називає «західна держава». Із 1989 р., як підкреслює Шоу, глобальна роль останньої суттєво трансформувалася, що дозволяє говорити про «західну державу» як про «глобальну форму державної влади». Аналізуючи з погляду теорії держави «західну державу», британський дослідник доходить висновку, що остання є свідченням «виникнення глобальної держави» [4]. Відомий російський учений О. Оболонський стверджує, що нині триває пошук під загальним лозунгом «нова держава для нового світу». «Колишні, віками апробовані державні механізми, – зазначає О. Оболонський, – стають дедалі менш адекватними. Тому відбувається відторгнення, «делегітимація» наявної системи відносин між державною бюрократією й громадянським суспільством, прагнення до перегляду класичного «суспільного договору» між ними» [5, с. 111]. З огляду на наявність певного ступеня недовіри до можливостей традиційної держави, у багатьох країнах була запроваджена ідеологія «нового публічного управління» (*New Public Management*), спрямованого на підвищення ефективності, гнучкості, прозорості державного управління. «По суті, – зазначає російська дослідниця О. Гаман-Голутвіна, – NPM (*New Public Management* – В. П.) являє собою революцію в поглядах на державу, яка з усеохоплюючого Левіафана перетворюється на постачальника послуг; на зміну тлумаченню держави як зосередження світового розуму й творця історії в гегелівському дусі приходять сервісний підхід, у якому держава постає в якості організації, орієнтованої на надання послуг громадянам, провідна мета якої – організація процесу надання послуг» [6, с. 188]. Феномен транснаціональної держави розглядають у своїх наукових розвідках У. Бек, Ю. Габермас та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У науковому дискурсі процеси транснаціоналізації здебільшого розглядаються як такі, що «виснажують» державу, помітно зменшують її управлінські можливості, девальвують її як інститут. При цьому в тіні наукової рефлексії над транснаціоналізацією залишаються її можливості щодо приборкання процесів, які призводять до перетворення держави на симулякр. Тож авторська увага фокусується на аналізі державної спроможності крізь призму транснаціонального підходу, який недостатньо артикульований у сучасних дослідженнях.

Мета статті. Ураховуючи те, що транснаціональні процеси створюють новий контекст для традиційної держави, неминуче позначаються на її потенціалі, стаття націлена на діагностування спроможності транснаціональної держави.

Виклад основного матеріалу. Сучасні уряди (держава у вузькому значенні), які продовжують бути щільно пов'язаними з територіальністю, не здатні демонструвати свою владу над тим простором, у якому організовується виробництво й споживання. Отже, глобалізація та її «найвиразніший нюанс» (транснаціоналізація) є тими процесами, котрі вимагають «нових підходів до управління, що виходять за межі простої суми національних держав і багатостороннього співробітництва» [7, с. 1]. Унаслідок того, що транснаціональні актори з легкістю переступають національні кордони, перерозподіл доходів і багатства, який здійснює національна держава, нині вкрай ускладнюється, що свідчить про обмеженість державної спроможності.

Концепт «державна спроможність» (*state capacity*) у науковій літературі репрезентований різноманітними теоретико-методологічними підходами. За відсутності спільності поглядів щодо основних показників і складників цієї характеристики держави, тим не менше, виокремлюються певні «вузлові моменти». У переважній більшості досліджень фундаментальною засадою поняття державної спроможності є «чітка асоціація з можливістю ефективного формування та реалізації державою власної внутрішньої та соціально-економічної політики, досягнення поставлених цілей у політиці, економіці та соціальній сфері» [8, с. 47].

Держава сьогодні все ще залишається важливим актором зовнішньої та внутрішньої політики, але нині вона змушена ділитися своїми функціями з недержавними «*global players*» (глобальними гравцями) – транснаціональними корпораціями та ЗМІ, неурядовими організаціями тощо, які, маючи у своєму розпорядженні необхідні ресурси, здатні проводити власну політику. Як зауважує сучасний американський політолог Дж. Наймол, держави матимуть владу й ресурси, проте «на сцені, де вони діють, ставатиме дедалі тісніше, і вони матимуть дедалі менше можливостей керувати діями» [9].

Транснаціональні процеси не лише кидають виклик державі. На думку відомого німецького соціолога та політичного філософа У. Бека, транснаціоналізація може посилити її владу, але засобом транснаціональної кооперації. «Уряди, – зауважує німецький дослідник, –

мають поступитися національною незалежністю, об'єднуватися та взаємодіяти на основі кооперативних угод, щоб у такий спосіб просувати розв'язання головних національних завдань і відкривати для себе нові можливості протидії опозиції та громадськості не тільки в інтернаціональному, а й у внутрішньонаціональному масштабі» [10, с. 137].

До засадничих показників спроможності держави переважна більшість дослідників зараховує фінансову спроможність. У цьому контексті доречно згадати британського економіста Н. Калдора, котрий на початку 1960-х рр., коли значна кількість країн звільнялася від статусу колоній, опублікував статтю під назвою «Чи зможуть слаборозвинені країни навчитися оподаткуванню?» (1963 р.). У ній автор порушив низку важливих і все ще актуальних питань. Зокрема, він указував на необхідність урахування різних джерел доходів; на прикладах доводив, що дефіцит державних коштів зумовлений неспроможністю до ефективного оподаткування заможних. Також Калдор указував на зв'язок між державною спроможністю й оподаткуванням [11]. В умовах транснаціоналізації ця проблема не втратила актуальність, і не лише для країн, що розвиваються. На думку Бека, можливість уникнути національного контролю, наприклад митного, для корпорацій становитиме «стратегічну сутність транснаціоналізації», оскільки остання відкриває «простір для подвійної гри з цінами та податками, унаслідок чого транснаціональні концерни в так званих рідних країнах платять усе менше податків» [10, с. 58]. Влада, завдяки якій транснаціональні економічні актори підтримують спроможність національної держави, ґрунтується, за Беком, на *Exit-Option* (англ. «можливість виходу») – «виключенні держав зі світового ринку», що є засобом «не вторгнення інвесторів або загрози їхнього виходу з країни». *Exit-Option*, від якого залежить добробут держав, породжує між ними конкуренцію за інвесторів і притік капіталу: «мілітаристське суперництво національних держав у Першому модерні перетворилося на передусім всесвітньо-економічне суперництво держав у Другому модерні» [10, с. 99]. Для Бека така ситуація є свідченням того, що можливості держав щодо забезпечення внутрішньої й зовнішньої стабільності визначаються світовим ринком, адже завдяки своїм інвестиційним маніпуляціям світові економічні актори здатні руйнувати чи створювати «життєві артерії» національної держави – робочі місця й податки. «Держави мало що можуть протиставити нацькуванню їх одна на одну в питаннях виживання (податок і робоче місце), поки вони діють національно,

тобто суверенно, як окремі територіальні держави» [10, с. 194]. Крім цього, оскільки національні держави не мають спільності в стандартах (праці, щодо захисту довкілля тощо), тобто «не є взаємозамінними», то, як стверджує Бек, їх легко нацькувати одна на одну й «міняти» одну на іншу.

Політична наука, як відомо, чітко окреслює сферу компетенції держави (монополія на застосування насилля, видання законів, формування та впровадження внутрішньої й зовнішньої політики й т. ін.). Утім, стратегії світового капіталу спрямовані на те, щоб «розщепити цей віхоть державних задач і приватизувати державні завдання в масштабах світової економіки» [10, с. 197]. «Виривання з рук держави її функцій може призвести до «диктатури світової приватної держави». Однією з причин цього, за Беком, є відсутність світової держави, тобто «відсутність центральної монополії на засоби насильства, а також відсутність монополії правової держави» [10, с. 197]. Глобалізація економіки, вочевидь, вимагає глобального регулювання та контролю (фінансового ринку, ринку праці тощо). Це можна здійснити засобом норм, визнаних знову ж таки у світовому масштабі. Але саме тут національна держава демонструє свою неспроможність. Натомість недержавні організації, світові економічні актори та їх лобі, «проникаючи в цей вакуум», реалізують свою політику. «Під гаслом «самоврядування» в сірій зоні між політикою й економікою будуються потьомкінські політичні села: на поверхні відповідальними часто залишаються уряди, тоді як фактично вже на основі переваги у вигляді компетенції й інформації рішення готує та задає технократія концернів, що в такий спосіб просуває політику приватизації держави» [10, с. 202]. Зрештою, відомий британський соціальний філософ З. Бауман констатує, що нині ніхто вже не очікує, що держави (як новопосталі, так і ті, які давно існують у їхньому нинішньому стані) «зможуть виконувати більшість функцій, які колись вважалися головним сенсом існування центральної бюрократії» [12, с. 54]. При цьому основний наголос він робить на тому, що традиційна держава не виконує таку функцію, як підтримка «динамічної рівноваги», зміст якої полягає в «зразковій рівності між ритмами росту споживання й продуктивності праці» [12, с. 54]. Задля виконання цього завдання національні уряди змушені були запроваджувати заборони на імпорт, установлювати митні бар'єри, адміністративними методами стимулювати внутрішній попит. За сучасних умов «контроль над цією «динамічною рівновагою» перебуває за межами можливостей

і бажань переважної більшості держав» [12, с. 54]. Тож унаслідок беззастережного й безперешкодного поширення принципів вільної торгівлі, свободи руху капіталу, економіка, як стверджує Бауман, дедалі більше позбувається політичного контролю. Усього, що стосується економіки, державі заборонено торкатися: «Будь-який крок у цьому напрямку викличе негайні й жорстокі каральні заходи з боку світових ринків. Нажаханій правлячій «команді» держави буде в черговий раз продемонстроване її економічне безсилля» [12, с. 55]. Отже, як підкреслює Бауман, новий світовий порядок потребує саме слабкої держави (квазідержави), яку дуже легко «звести на рівень місцевих поліцейських округів, що забезпечують мінімальний порядок, необхідний для бізнесу; при цьому можна не боятися, що вони зможуть ефективно обмежити свободу глобальних корпорацій» [12, с. 56]. Схожої думки притримується й У. Бек, який вважає, що «ідеальною державою» для капіталу є держава, яку можна легко й на свій власний розсуд змінювати, котра конкурує з великою кількістю собі подібних і виконує «мінімалістично» урізані завдання, очищені від самостійних функцій рішення контролю й легітимації «автономно» й лояльно щодо світового ринку» [10, с. 228].

Зупинити падіння державної спроможності, «затримати розпад державної влади й суверенітету й досягнути протилежного результату» можливо, переконаний Бек, якщо держави будуть здатні «йти в ногу» з мобільним капіталом, який дотримується іншої організаційної логіки, аніж національні держави, котрі орієнтовані на підтримку своїх кордонів. Держави мають по-новому визначати й організувати свою владу, іншими словами, транснаціоналізуватися. Їм варто відмовитися від «національної ортодоксії» й об'єднатися в колективи, що дозволить їм виявляти свою владу й роль у транснаціональному просторі. «Держави, які хочуть відкрити й освоїти для себе в глобальному просторі нові шанси діяльності, не мають іншої можливості, крім кооперації з іншими державами. Утрата національної автономії може підвищити дієздатність і керованість держав» [10, с. 140]. Крім цього, держави повинні прагнути до злиття з глобальним громадянським суспільством із метою «завоювання транснаціональної дієздатності та нових джерел глобальної легітимності і влади» [10, с. 226].

У. Бек презентує низку стратегій підвищення дієздатності держави, наголошуючи, що ці стратегії повинні позбутися «хибної альтернативи: або лібералізація, або неонаціона-

лізація». «Держави, – переконаний німецький дослідник, – володіють власним простором можливостей самооновлення. Звернення донього буде успішним у тій мірі, у якій вдасться подолати ототожнення держави з національною державою, і держави відкриватимуть і розвиватимуть свою політичну владу кооперативної транснаціональності й транссуверенітету по той бік суверенітету й автономії» [10, с. 226]. Для запобігання редукації своєї спроможності держави повинні уникати певних ситуацій і притримуватися конкретних стратегій. По-перше, слід уникати того, що окрема держава та здійснювана нею політика є не необхідною й заміною (стратегії необхідності й незамінності); по-друге, нездатності чинити опір тиску світового ринку (стратегії відмови від монополії світового ринку); по-третє, максимізації заміності й конкуренції між державами (стратегії кооперації чи стратегії міждержавної редукації конкуренції); по-четверте, ототожнення держави з національною державою (стратегії транснаціоналізації та реполітизації політики); по-п'яте, слід уникати тих перешкод, які заважають розвитку політичного «по той бік пастки національності» (стратегії космополітизації держави) [10, с. 228]. При цьому зауважимо, що беківські стратегії можна визначити як «наздоганяючі стратегії», адже світові економічні актори раніше за держави вирвалися з «обмеженості національної ортодоксії». І світовий капітал ще не є принципово сильнішим за держави, але зростання його влади й впливу безпосередньо залежатиме від поведінки держав в очевидно транснаціоналізованому світі.

Висновки. Підсумовуючи зазначене вище, варто наголосити, що транснаціональний підхід щодо спроможності держави є одним із багатьох напрямів, які досліджують цю характеристику держави. Незважаючи на поширення транснаціональних процесів, збільшення транснаціональних акторів, вплив яких дедалі більше зростає, у державно-управлінському контексті цей підхід усе ще перебуває на периферії наукових досліджень. Ерозія урядових можливостей, нерелевантність державно-управлінських практик процесам глобалізації й транснаціоналізації не в останню чергу є наслідком маргінальності транснаціональної парадигми щодо «академічного мейнстріму», який усе ще тяжіє до державоцентристської парадигми. Безумовно, у межах статті не можна розкрити всю евристичність і перспективність транснаціональних досліджень для підвищення ефективності управління державою, її потенціалу в цілому. Проте важливість зміщення аналітичного фокусу

теорії й практики державного управління в бік транснаціонального не викликає сумнівів. Серед перспективних розвідок у цьому напрямі постають дослідження, пов'язані з проблемою адаптації національних адміністративних структур до транснаціонального режиму управління, вивченням механізмів впливу транснаціоналізації на формування державно-управлінських структур у конкретній державі, з'ясуванням зв'язку між внутрішніми адміністративними перетвореннями та процесами, які відбуваються за межами держави, та ін. Очевидно, що ці та багато інших проблем вимагають вагомих інтелектуальних інвестицій у дискусію про транснаціоналізацію.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Хабермас Ю. Расколотый Запад / пер. с нем. М., 2008. URL: <https://knigism.net/view/148933>.
2. Фезерстоун М., Леш С. Глобалізація, модерність і опросторювання суспільної теорії: Вступ.
3. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / пер. с англ. О. Колесникова и др. Москва: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2007. 220 с.
4. Shaw M. The State of Globalization: Towards a Theory of State Transformation. *Review of International Political Economy*. Vol. 4, No. 3. 1997 P. 497–513.
5. Оболонский А. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. Москва: Мысль, 2016. 448 с.

6. Гаман-Голутвина О. Мировой опыт реформирования систем государственного управления. Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 4 (31). С. 187–194. URL: <http://ehd.mgimo.ru/IORManagerMgimo/file?id=AB4AE2AE-05AD-6C86-0880-3D800C7FF74B>.

7. Reinicke W., Witte J. Globalization and Democratic Governance: Global Public Policy and Trisectoral Networks. *Governing beyond the Nation-State: Global Public Policy, Regionalism or Going Local?* / ed. by C. Lankowski. New York, 1999. P. 1–39.

8. Мельвиль А., Ефимов Д. «Демократический Левиафан»? Режимные изменения и государственная состоятельность – проблема взаимосвязи. *Political science (RU)*. 2016. № 4. С. 43–73. URL: https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/ram/ticket/60/1541247986b9fced70d68039909a82dfe33561ecbc/elibrary_27685860_44896371.pdf.

9. Nye J. Jr. Will the Liberal Order Survive? *The History of an Idea. Foreign Affairs*. 2017. № 1. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/will-liberal-order-survive>.

10. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / пер. з нім. О. Юдина. Київ: Ніка-Центр, 2015. 404 с.

11. Kaldor N. Will underdeveloped countries learn to tax? *Foreign Affairs*. 1963. Vol. 41, № 2. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1963-01-01/will-underdeveloped-countries-learn-tax>.

12. Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства / пер. з англ. І. Андрущенко; за наук. ред. М. Вінницького. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 109 с.