

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.073.534

В. Б. ДЗЮНДЗЮК

ЗМІНА РОЛІ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто вплив глобалізаційних процесів, що відбуваються в сучасному світі, на національні держави. Визначено, яким чином змінюється роль і функції держави в умовах глобалізації.

Ключові слова: держава, національна держава, глобалізація, глобалізаційні процеси.

In the article the influence of globalization processes, which take place in the modern world, on the national states are examined. It is determined how a role and functions of the state changes in the conditions of globalization.

Key words: state, national state, globalization, globalization processes.

Практично всі автори, які досліджують будь-який аспект різноманітних і різноспрямованих сучасних процесів глобалізації, обов'язково вивчають роль і функцію держави, що змінюються у зв'язку з цим. Це, напевно, єдина тема, що привертає увагу як прибічників, так і супротивників глобалізації. Думки дослідників розрізняються лише мірою розкиду: від повної переконаності в поступовому відмиранні держави як інституту до не менш повної переконаності в тому, що вплив національних держав тільки зростатиме.

Нинішня дискусія є певним чином продовженням тієї, що триває вже не перше століття і пов'язана з роллю держави в економічній сфері. Так, якщо в ХІХ ст. ця роль увесь час знижувалась, то в ХХ ст. – постійно зростала. Але при цьому розширення державного втручання в економіку супроводжувалося цілою низкою негативних моментів, що викликало різку критику з боку науковців школи “раціональних очікувань”, які в 1970-і рр. виступили проти сукупності “наївних” політичних ідей відносно такої ролі урядів: діяльність держави спрямована тільки на громадське благо і факти самокорисливої поведінки чиновників відсутні; держава є цілісним організмом, в якому всі важливі економічні рішення приймаються на основі прозорості та раціональності, відсутні протиріччя між різними напрямками державної політики і діяльністю різних економічних агентів; економічні рішення піддаються перегляду, наприклад, про скорочення штату державних службовців, відміні податкових і інших пільг і тому подібне; інструменти економічної політики знаходяться під повним контролем державного керівництва, яке може

покладатися на чесну і ефективну роботу чиновників, що реалізують прийняті вгорі рішення [11]. У зв'язку з цим В. Танци, співробітник МВФ, писав, що держава:

- 1) не монолітна, а характеризується множинністю центрів вироблення політики, кожен з яких керується своїми уявленнями про суспільні інтереси;
- 2) державна політика не завжди може бути послідовною в просторовому і часовому аспектах;
- 3) політика може визначатися користю державних чиновників і групами тиску;
- 4) ті, хто приймає рішення, не завжди добре уявляють собі, як працює економіка;
- 5) існує багато проблем у взаєминах між керівниками і виконавцями;
- 6) прийняті рішення є незворотними;
- 7) бюрократія може бути неефективною або корумпованою, здатною спотворювати отримані директиви або використовувати інструменти економічної політики у своїх вузьких інтересах [2].

І саме це, на думку критиків, зумовило кризу сучасної держави. Проте більшість нинішніх науковців пов'язують кризу держави в останні десятиліття радше з інтенсифікацією процесів інтернаціоналізації, універсалізації і глобалізації, які, міняючи сучасний світ, не можуть не викликати зміни ролей і функцій національної держави. Виникнення глобальної економіки призвело до того, що добробут пересічних громадян окремих країн більше не залежить від виняткових дій їх урядів, вони стають залежними від рішень, що часто приймаються за межами їхніх країн іншими урядами або міжнародними організаціями. Активне розмивання кордонів призводить до того, що багато проблем, які нещодавно були виключно внутрішньополітичними, все частіше набувають міжнародного характеру, тому має місце істотне взаємопроникнення зовнішньої і внутрішньої політики.

Ці тенденції обумовлюють песимізм багатьох авторів відносно майбутньої долі національної держави. Так, дослідники із США Г. і П. Міше визначили світопорядок, заснований на плюралізмі суверенітетів національних держав як “гамівну сорочку”, що заважає подальшому розвитку людства [10]. Німецький науковець М. Мандельбаум писав про “вмирання держави” як суб’єкта історії, ґрунтуючись на тенденціях транснаціоналізації сучасного світу [8, с. 19]. “Очевидно, що зростаючий глобальний економічний взаємозв’язок, – зазначив американський теоретик Р. Фолк, – поєднаний з впливом інтернету і світових засобів зв’язку (особливо телебачення), що оспівують споживача і що створюють загальне і одночасне сприйняття новин, змінить фундаментальним чином наше уявлення про світовий лад. Держава не буде і далі домінуючою силою на світовій арені. Глобальні ринкові сили в особі багатонаціональних корпорацій і банків випромінюють сильний і незалежний вплив. Вони діють на міжнародній арені з мінімальними обмеженнями. Посилюється дія локальних і транснаціональних ініціатив окремих груп громадян зі будь-яких місцевого значення – від будівництва гребель до протидії

урядовим репресіям. Міжнародний порядок, визначуваний цими силами, є переходом від світу суверенних територіальних держав до виникаючого світового села” [5, с. 31–32].

Окремі автори, спираючись на твердження про архаїчність типів державності як форм організації і управління суспільними справами, що склалися в період “зрощення людства в єдине ціле”, висловлюються на користь “швидкого політичного об’єднання світу” [3, с. 84], пишуть про неминучість і необхідність як формування світового уряду [4], так і створення глобальної держави [6]. Зокрема, Л. Каплан наполягає, що за світовим економічним об’єднанням послідує політична глобалізація, яка призведе до створення світового уряду [7]. У цілому, прибічники глобалізації переконані, що історична тенденція повернула у бік об’єднання світу в єдине ціле, у зв’язку з чим слід замість жалкування про “старий славний” світ чітких національних меж і національних інтересів, замислитися про будівництво нової світової структури.

Безумовно, не можна заперечувати існування такого феномену, як глобалізація та вплив глобалізації на багато політичних процесів як у загальносвітових масштабах, так і в масштабах окремих держав. Але чи означає все це занепад, вмирання національної держави? На наш погляд, однозначно ні. Це радше свідчить про зміни сутності та змісту держави у світі, що глобалізується, хоча про зміни істотні. У зв’язку з цими змінами можна констатувати таке:

1. Глобалізація – це не відміна або подолання держави, а трансформація її ролей і функцій, що особливо виразно проявляється у країнах так званого “золотого мільярда”. Тут процеси, пов’язані із глобалізацією, зменшують можливості національних урядів контролювати ситуацію й управляти нею на території своїх держав. Багато функцій переходять до транснаціональних корпорацій, інститутів громадянського суспільства. Національні та міжнародні неурядові організації – правозахисні, релігійні, економічні й інші – чинять зростаючий вплив на громадську думку, політику, вироблення законів, самі виконують функції соціального захисту і навіть беруть участь у роботі різних комітетів і комісій. Держава до певної міри втрачає монополію на реалізацію владних повноважень, влада начебто “розтікається” серед чисельних центрів. К. Зегберс, професор Вільного університету Берліна, констатував, що так само безглуздо говорити про зникнення держави, наскільки і заперечувати зростаючу кількість впливових суб’єктів міжнародного і внутрішньонаціонального життя, серед яких він виділяє таке:

– міжнародні режими, інститути і організації, що мають власну динаміку розвитку і яким держави з більшою або меншою мірою добровільності поступаються частиною свого суверенітету;

– транснаціональні економічні актори, які діють на глобальному ринковому просторі, де уряди асистують “своїм” ТНК, конкурують у змаганні за можливість розмістити на підвідомчій їм території зарубіжні фірми і, таким чином, отримати інвестиції;

– субдержавні регіональні актори (федеральні землі, регіони, кантони, республіки), які все частіше та масштабно діють в інтернаціональних і транснаціональних просторах, не вдаючись до посередництва урядів;

– мережі громадських акторів (неурядові організації), що охоплюють земну кулю і що перетворюються на серйозну політичну силу, з якою національним державам доводиться рахуватися;

– гібридні утворення (державно-приватно-публічні групи або актори третього сектора), що відіграють усе зростаючу роль і використовують нові форми управління (governance) [1].

2. Глобалізація – це не скорочення, а множення чисельності держав. Дійсно, якщо в 1914 р. в Європі було 17 держав, у 1922 р. – 24, то в 2000 р. їх стало 44. Багато фахівців вважають, що в поточному столітті кількість суверенних держав збільшиться до 500 – 600. Глобалізація, роблячи все більш умовними державні кордони, сприяє підйому національної самосвідомості в усіх куточках планети, живить тенденцію до збільшення кількості незалежних держав. Цьому сприяє те, що не менше третини сучасних суверенних держав знаходяться під тиском повстанських рухів, дисидентських груп, урядів у вигнанні тощо.

3. Глобалізація – це стирання межі між внутрішньою і зовнішньою політикою держав. Політика, що виходить за рамки однієї країни, охоплює все більш широке коло проблем. Енергетична, науково-технічна, транспортна, соціальна, екологічна політика все сильніше транснаціоналізуються. Міністерства закордонних справ поступово втрачають звичну роль єдиного представника країни на міжнародній арені, все гостріше постає проблема інституціонального забезпечення координації зовнішньополітичних ліній різних відомств, причому як усередині держав, так і між ними. Виборці, уряди, парламенти, політичні еліти в цілому не можуть більше абстрагуватися від того, наскільки вирішення ними внутрішніх проблем впливає на решту світу і залежить від нього.

4. Глобалізація – це зміна ролі держави в економіці, відношення між нею і незалежними господарючими суб'єктами. Зі самостійного гравця на економічному полі вона все більше перетворюється на арбітра. Але в умовах, коли економіка стає все більш мобільною, загострюється конкурентна боротьба за створення найкращих умов для розміщення виробництв і залучення інвестицій, у держави з'являються великі можливості впливати на національну економіку шляхом створення привабливих рамкових умов. Крім того, національна держава на сьогодні є найбільш розвинутою формою суспільного договору, в рамках якого люди можуть до певної міри впливати на умови свого існування. У руках національної держави залишаються важелі, за допомогою яких вона покликана знаходити баланс між інтересами різних груп населення. Підтримка самого процесу функціонування національного господарства як відносно автономної системи в кризові моменти буває необхідною. Нарешті, важливою функцією держави є сприяння формуванню технологічних систем, з одного боку, тих, які скріплюють воедино національне

господарство, а з іншого – тих, хто об'єднує його із зовнішнім світом, забезпечуючи йому за можливістю сприятливу позицію у світовій економіці.

5. Глобалізація – це збереження національною державою центральних позицій і переваг у вирішенні таких завдань: забезпечення порядку і обороноздатності; надання соціальних послуг; регулювання ринку; підтримка транспортної інфраструктури; контроль над здобиччю природних ресурсів; регулювання міграції; вирішення внутрішніх етнічних проблем тощо. Певну плутанину до висвітлення цього питання вносить неоднакова стратегія, що реалізується урядами різних держав відносно глобалізації. Ті з них, які розглядають цей об'єктивний феномен як загрозу, демонструють захисну реакцію: вводять заходи економічного протекціонізму, відгороджуються від імміграції, намагаються обмежити глобальні трансакції національним законодавством. Подібна політика в перспективі загрожує величезними витратами, пов'язаними зі зменшення добробуту населення, зростаючим економічним і технологічним відставанням. Найбільш динамічні держави, навпаки, вже виступають гравцями в глобальному змаганні за конкурентоспроможність, економічну і інвестиційну привабливість.

6. Глобалізація – це не просто зміна самої держави, а поява і прояв неоетатизму і пов'язаних з ним нових принципів організації державності. Зокрема, в умовах глобальних процесів держава повинна сприяти найменш хворобливій інтеграції національної економіки і громадян у світове господарство. Її економічна функція повинна мати в такому разі два аспекти: цілеспрямовано перетворювати країну на вузол транснаціональних геоекономічних стосунків і нести відповідальність за тих своїх громадян, які на даний момент не здатні вбудуватися у структуру глобальної економіки. Держава покликана надавати їм соціальну допомогу і регулювати темпи перетворень так, щоб населення встигало адаптуватися до умов, що змінюються. У зв'язку з цим глобалізація радикально підвищує вимоги до політики держави і у сфері освіти. Вона виявляється відповідальною за підвищення рівня освіти і професійної кваліфікації своїх громадян, оскільки конкурентоспроможність країни на міжнародній арені вирішальною мірою визначається наявністю високопрофесійних кадрів. У світі, що глобалізується, конкурентоспроможність держави залежить ще і від того, наскільки вона здатна забезпечити своїх громадян, у першу чергу інтелектуальну і політичну еліти, всією повнотою міжнародної і внутрішньої інформації.

7. Глобалізація – це гранично високі вимоги до якості державного управління. Стискання часу в людській історії особливо помітно з розвитком глобалізаційних тенденцій, коли темпи історичних змін підвищуються до граничних значень, тому ціна рішень, що приймаються на державному рівні, надзвичайно зростає: здавалося б незначні помилки або нерозторопність здатні перетворюватися на справжні катастрофи. Глобалізація змінює всю систему ухвалення державних рішень, висуваючи на передній план принцип субсидіарності. Національний рівень, як і раніше, залишається найважливішим, адже тільки на ньому існують достатні правові механізми вирішення

найширшого круга проблем і питань. Але якщо політичні цілі на рівні окремих держав стають недосяжними внаслідок ерозії внутрішнього суверенітету, тоді вони все частіше виносяться на регіональний і міжнародний рівні. У зв'язку з цим виникає завдання міжнародної сумісності національних правових систем і встановлених правил гри для економічних і політичних суб'єктів. Глобалізація також породжує загальну тенденцію до децентралізації компетенції з ухвалення рішень усередині держав. Ускладнення суспільних зв'язків, децентралізація економічної діяльності, інформаційних потоків призводять до неможливості їх регулювання з єдиного центру. Це обумовлює перехід до мінімально ієрархічного управління і координування, викликає до життя тенденцію вибудовування суспільства за типом мережі, а не ієрархії інститутів.

8. Глобалізація – це зростання відповідальності держави за демократичні цінності й інститути, оскільки глобалізаційні тенденції здійснюють суперечливий вплив на їх долю. З одного боку, велика інформаційна прозорість світу, імперативи децентралізації і ринкової конкурентоспроможності прискорюють поширення демократії, кількість демократичних держав на планеті постійно зростає. З другого боку, з'ясовується, що демократія і ринковий лібералізм, узяті самі по собі, не створюють надійних і стійких до викликів глобалізації держав. Глобалізація, скорочуючи внутрішній державний суверенітет, врешті-решт, сприяє послабленню легітимації демократичних інститутів у рамках окремих держав. Об'єднання людей у народ, який встановлює закони свого гуртожитку на основі народного суверенітету, що стало основою сучасної демократії, було вперше здійснене в національній державі. З третього боку, все більшим впливом у світі користуються транснаціональні корпорації та неурядові організації, керівництво яких не формується за допомогою традиційних демократичних процедур, що не може не позначатися негативно на процесах демократизації світу. Нарешті, з четвертого боку, глобалізація супроводжується накопиченням інформації про громадян, їх поведінку, також створенням електронних баз даних про їх телеметричні параметри, структуру ДНК, відбитки пальців тощо. Це призводить до очевидного протиріччя з низкою засадничих демократичних принципів і вимагає додаткових заходів по захисту сфери приватного життя. Вирішальне слово в їх здійсненні належатиме саме національній державі.

9. Глобалізація – це створення урядами суверенних держав транснаціонального світопорядку, для яких активізація інтеграційних процесів, прозорість меж, що посилюється, глобальна система фінансів і глобальна економіка роблять ширшу участь у функціонуючих структурах міжнародної співпраці єдиною можливістю зберегти свою роль і позиції у світовій політиці. І зараз вже зрозуміло, що глобалізація зберігає значення великих держав як постійних і найвпливовіших акторів у системі міжнародних відносин. Вони претендуватимуть на світове лідерство, випробовуючи при цьому явну нестачу можливостей для його реалізації. Сама ж світова система коливатиметься між спробами здійснення однополярного домінування і фактичною многополярністю.

10. Глобалізація – це не лише кристалізація трьох центрів економіко-політичного впливу, але і формування ще умовно трьох груп держав, що розрізняються за ознакою їх розвиненості і можливих перспектив у майбутньому. Перша група – країни “золотого мільярда”, що йдуть у постіндустріальний відрив від усіх інших. Саме вони в першу чергу змогли скористатися плодами інформаційної революції. Друга група – нові індустріальні країни, що зробили стрибок у 1960 – 1990-ті рр., але уповільнили свій розвиток настільки, що не можуть сподіватися в недалекому майбутньому увійти до “першого світу”. Але навряд чи вони, особливо держави Східної і Південно-Східної Азії, надовго змиряться з роллю підлеглої політичної периферії. Третя дуже широка група – так звані держави, що “падають”, частина яких у світовому ВВП продовжує знижуватися. Інформаційна революція, економічна глобалізація зачіпає їх лише частково. Більшість з цих держав насилу утримують елементарний порядок на своїх територіях, стають жертвами нескінченних міжусобиць, розсадниками міжнародного тероризму. У ситуації зростаючої прозорості сучасного світу саме ці країни перетворюються на зростаючу загрозу міжнародній стабільності.

11. Глобалізація – це активізація зусиль держав зі створення системи глобального управління (global governance). СОТ, МВФ, Всесвітній банк вже зараз займаються питаннями, які раніше були винятковою справою національних держав. Але всі ці організації є класичними зразками моноорієнтованих структур, що явно недостатньо враховують комплексні наслідки своїх дій. Розуміння цього зовсім не забезпечує єдність у розумінні того, яким таке глобальне управління має бути і повинне воно базуватися на сучасних державах або відмінати їх. У цій сфері існують чотири основні концепції:

– перша – концепція світового уряду, що є, по суті, збільшеною моделлю національної держави, яка у глобальному масштабі займається тим же, чим уряди всередині окремих країн. Ця концепція нині є маргінальною, оскільки жодний світовий уряд не може мати достатньої політичної легітимациї;

– друга – концепція реформування ООН, коли її Рада Безпеки перетворюється на квазіуряд, а Генеральна Асамблея – на квазіпарламент. У такого підходу немало прибічників, але він також піддається критиці як суто етатистський. ООН представляється як організація з надмірно централістськими цілями, якою керує вузьке коло обраних держав, а виведення її на центральну роль у глобальному управлінні викликає побоювання недооцінки в подібному випадку значення приватних гравців – бізнесу і неурядових організацій;

– третя – концепція політичного управління глобальним розвитком з боку або однієї гегемоністської держави (США), або групи найбільших держав, об’єднаних в НАТО, ОЕСР або “велику сімку (вісімку)”. Подібна концепція вже активно реалізується на практиці, але неминуче зустрічатиме протидію в тих держав, які не належать до клубу великих держав;

– четверта – концепція корпоративного глобального управління, яка користується найбільшою популярністю в багатьох теоретиків глобалізації, оскільки передбачає колективний процес пошуку і реалізації рішень. Керівник

Інституту розвитку і світу Дуйсбургського університету Д. Месснер вважає, що національна держава як і раніше знаходиться в центрі світових зв'язків [9]. Вона, по суті, є осередком, в якому сходяться відносини всіх суб'єктів світової політики – ООН і її спеціалізованих організацій, регіональних союзів, субнаціональних (локальних) органів, багатонаціональних концернів, неурядових організацій, ЗМІ, різних груп інтересів, наукових центрів тощо. Національна держава, на думку цього німецького вченого, сприяє координації зусиль усіх акторів міжнародного життя при вирішенні чотирьох головних завдань, що виникають у процесі глобалізації сучасного світу: а) визначенні рамок такого світового ладу, в якому бізнес не зможе “приватизувати” політику; б) забезпеченні ефективнішого, ніж раніше, реагування на “виклики історії” у вигляді різноманітних глобальних проблем; в) формуванні правового глобального поля на базі західних традицій; г) використанні загальних принципів управління при вирішенні національними державами регіональних і локальних проблем.

Таким чином, поступово з'являється розуміння того, що нинішній етап глобалізації – це лише поява того наднаціонального прошарку загальнолюдської цивілізації, який зовсім не вимагає одномоментної і повсюдної уніфікації, а представляє досяжний на сучасному етапі цивілізаційного розвитку народів рівень згоди в тому, що стосується як духовних, так і матеріальних цінностей. Тому напевно чи національним державам загрожує повна втрата суверенітету в економічних і політичних відносинах на користь наднаціональних або міжнародних утворень. І який би не був великий вплив найбільш могутніх країн і їх транснаціональних гігантів, національні держави в осяжній перспективі не відітруть, а, навпаки, зміцнюватимуть себе і домагатимуться демократизації загальносвітового простору. Прогнозування можливого розвитку цих тенденцій повинне стати напрямом подальших досліджень з цієї проблеми.

Література:

1. *Зегберс К.* Шивая лоскутное одеяло / К. Зегберс // Pro et Contra. – 2006. – Т. 4. – № 4. – С. 66–75.
2. *Танци В.* Роль государства в экономике: эволюция концепцій / В. Танци // МэиМО. – 1998. – № 3. – С. 52–64.
3. *Тойнби А. Дж.* Цивилизация перед судом истории / А. Дж. Тойнби. – М. : Рольф, 2002. – 592 с.
4. *Шахназаров Г. Х.* Грядущий миропорядок. О тенденциях и перспективах международных отношений / Г. Х. Шахназаров. – М. : Политиздат, 1988. – 447 с.
5. *Falk R.* World Orders, Old and New / R. Falk // Current History. – January 1999. – P. 28–39.
6. *Globalism versus realism.* – N.-Y. : Mainstream Publishing, 2007. – 286 p.
7. *Kaplan L.* Meanwhile on the Left / L. Kaplan // The National Interest. – Spring 2005. – P. 146–158.

8. *Mandelbaum M.* The Future of Nationalism / M. Mandelbaum // The National Interest. – Fall 2002. – P. 4–23.

9. *Messner D.* Globalisierung, Global Governance und Entwicklungspolitik / D. Messner // Politik und Gesellschaft. – 2009. – № 1. – S. 6–18.

10. *Mishe G.* Toward a Human World Order / G. Mishe, P. Mishe. – N.-Y. : Metropolitan Press, 2002. – 313 p.

11. *Sassen S.* Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization / S. Sassen. – N.-Y. : Jossey-Bass, 2006. – 329 p.

Надійшла до редколегії 06.06.2011 р.