

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-2>**В. Г. Пугач**кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології, соціології та соціальної роботи
Міжрегіональної академії управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ПОСТ-ВЕСТФАЛЬСЬКУ ДОБУ

Незважаючи на те, що питання теорії та практики державної політики описані та досліджені досить ретельно, в умовах стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, розмивання національних кордонів, послаблення державного суверенітету, поглиблення глобалізаційних, інтеграційних та транснаціональних процесів дослідження державної політики перебувають у динаміці й залишаються актуальними. Аналітичний фокус статті спрямований на виявлення специфіки формування державної політики в умовах трансформації Вестфальської системи. В межах зазначеної проблематики найбільша увага зосереджена на аспекті плюралізації учасників процесу розроблення державної політики. Задля адекватного висвітлення цього питання автор статті звертається до трансферу політики, тобто процесу передачі найкращої практики, який за останні роки набув помітного поширення і став важливим аналітичним інструментом вивчення процесів розроблення державної політики. У статті наведено специфікацію учасників політичного трансферу, наголошено на мотивах участі в передачі державної політики (зменшення урядової відповідальності за невдачу або непопулярну політику, отримання фінансової та іншої допомоги). Крім того, рамково висвітлено вплив на державну політику «транскордонної публіки» та «глобальної агори». Фіксуючи той факт, що у справі розроблення державної політики уряд дедалі частіше делегує частину своїх повноважень недержавним акторам, автор визнає, що державна політика нині не є сферою виняткової компетенції уряду. Автор переконаний в тому, що подібні метаморфози варто розцінювати як своєрідну адаптивну реакцію держави на поглиблення глобалізаційних, інтеграційних та транснаціональних процесів. Оскільки проблеми громадян стають дедалі складнішими, їх вирішення також помітно ускладнюється. Відповідно, для того щоби держава здатна була на адекватну реакцію, процес формування державної політики повинен бути більш відкритим для недержавних акторів. В цьому контексті автор солідаризується з тими дослідниками, які дотримуються тези, що на сучасному етапі держави не можуть ефективно управляти, залишаючись наодинці.

Ключові слова: держава, державна політика, недержавні актори, трансфер політики, уряд.

Постановка проблеми. Зберігаючи свою актуальність, сучасна держава дедалі частіше демонструє нездатність адекватно реагувати на виклики та проблеми, пов'язані з глобалізацією, інтеграційними та транснаціональними процесами. В результаті цього з'являється загроза симуляції управління з боку держави, що, зрештою, може поставити під сумнів легітимність цього інституту, активізувати пошуки функціональних еквівалентів держави та альтернативних джерел управління. З огляду на це на сучасному етапі у дослідницькому порядку денному стоїть проблема оптимізації процесу формування державної політики, провідним суб'єктом якої залишається держава в особі уряду. Необхідність осмислення питань, пов'я-

заних з формуванням державної політики, пояснюється, окрім іншого, дефіцитом урядової влади, її інфляцією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державна політика належить до переліку найбільш обговорюваних та досліджуваних проблем. Академічна спільнота здійснює активні пошуки щодо вдосконалення теорії та практики формування й реалізації державної політики з огляду на об'єктивні процеси, які відбуваються в сучасному суспільстві. Зокрема, хорватська дослідниця М. Шінко наголошує на тому, що дедалі важливішої ролі та більшого значення в процесі вироблення державної політики набувають міжнародні режими, вимоги яких зумовлюють її зміни та коригування. Сучасний про-

цес формування державної політики, про що зазначає М. Шінко, є складним, багатовимірним та менш національним, автономним та суверенним [1]. Питання про інструменти державної політики крізь призму політико-соціологічного підходу розглядають французькі науковці П. Лакум та П. ле Гель. На їхню думку, інструменти державної політики є однією з основних проблем, оскільки, по-перше, вони визначають відносини між управлінцями та підлеглими, а по-друге, виробляють конкретні ефекти незалежно від поставленої мети [2]. Д. Стоун вважає, що державна політика була «заручницею» держави. Втім, під впливом глобалізації відбувається її трансформація, з'являються нові форми влади та нові учасники політико-управлінських процесів. На думку Д. Стоун, ці та інші явища й процеси не можна ігнорувати в ході дослідження державної політики, відповідно, дослідниця постулює необхідність концептуалізації глобальної державної політики [3]. Дослідження М. Хоулетта та Б. Кашора зосереджені на державній політиці, яка здійснюється урядами та впливає на кожного громадянина [4]. Окремі аспекти формування та реалізації державної політики висвітлюються в наукових доробках Г. Капано, З. Петак, Т. Бірккланда, Ф. Фішера, Х. Воллманна.

Дослідженню державної політики як форми суспільно-управлінської діяльності присвячені наукові розвідки українських дослідників, зокрема роботи Ю. Ковбасюка, В. Ребкала, О. Пухкала, С. Телешуна, Є. Романенка.

Мета статті. Метою статті є з'ясування специфіки формування державної політики в умовах ерозії Вестфальської системи.

Виклад основного матеріалу. Державна політика є особливим феноменом у системі державного управління. Одне з найпростіших та найбільш цитованих визначень державної політики запропонував американський професор Т. Дай у своїй праці "Understanding Public Policy" (1972 рік): державна політика – це «усе те, що уряд вирішує робити або не робити», зафіксувавши, що основним суб'єктом державної політики є держава. Саме остання в особі уряду, як вважають М. Хоулетт та Б. Кашор, має особливий статус у процесі розроблення державної політики завдяки «своїй унікальній можливості приймати авторитетні рішення від імені громадян, тобто рішення, підкріплені загрозою застосування санкцій до порушників у разі їх невиконання» [4, с. 17]. Втім, очевидно, що

в умовах ерозії Вестфальської державної системи, інтернаціоналізації державного сектору, звуження управлінської присутності держави у багатьох сферах життєдіяльності суспільства процес формування державної політики зазнає змін. Зокрема, стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, котрий помітно полегшив та прискорив обмін інформацією, зумовив збільшення кількості випадків трансферу політики, тобто процесу, в межах якого знання про державну політику, адміністративні механізми, установи тощо в певний час і/або певному місці використовуються для розроблення державної політики, адміністративних механізмів та установ в інший час і/або в іншому місці [5, с. 344]. Трансфер політики як процес обміну «передовою практикою» рамується питаннями про те, чому актори беруть участь у політичному трансфері; хто є ключовими учасниками процесу передачі політики; що передається; звідки запозичується досвід; якою є різноманітність ступеня передачі; що обмежує та полегшує трансфер політики; яким чином політичний трансфер пов'язаний з успіхом або провалом політики [6, с. 10]. Питання мотиву участі у політичному трансфері корелюється з проблемою добровільної або примусової передачі найкращої практики, порушеною британськими дослідниками Д. Доловіцем та Д. Маршом. Характерологічною ознакою примусового політичного трансферу є домінування міжнародних, наднаціональних акторів і, відповідно, обмеження впливу національних акторів. Іншими словами, зміни у державній політиці можуть відбуватися під тиском зовнішніх суб'єктів, дуже часто задля забезпечення різноманітної фінансової та іншої допомоги для приймаючої сторони. Крім того, участь у трансфері політики може бути зумовлена політичними мотивами, спрямованими на зменшення урядової відповідальності за невдачу або непопулярну політику. На цьому наголошують, зокрема, Д. Моніос, підкреслюючи, що таким чином зберігається легітимність директивних органів [6]; М. Шінко, стверджуючи, що держава дедалі більше покладається на неформальних суб'єктів під час виконання своїх функцій [1, с. 100].

В контексті проблеми, яка розглядається у статті, важливим є питання про учасників політичного трансферу. Д. Доловіц та Д. Марш пропонують таку специфікацію учасників політичного трансферу, як виборні посадовці, полі-

тичні партії, бюрократи/державні службовці, групи тиску, політичні підприємці та експерти, транснаціональні корпорації, аналітичні центри, наднаціональні урядові та неурядові установи й консультанти [7, с. 10]. Користуючись термінологією видатного американського соціолога Р. Мертона, можемо сказати, що має місце екзогенна подія, тобто «подія, за якої змінюється сама група осіб, що приймають рішення» [8, с. 186]. Крім того, з огляду на те, що «епоха, коли публічні сфери зазвичай замикалися територіальними кордонами демократичних держав, йде у минуле» [9, с. 94], помітний вплив на державну політику здійснює транскордонна (глобальна) публіка. Остання, за влучним висловом англійського дослідника Дж. Кіна, вирощується оприлюдненням злочинів і зберігає життя таким словам, як «свобода» і «справедливість», якщо говорити вголос про маніпуляції, шахрайство та кровопролиття в інших державах [9, с. 99]. Вплив транскордонної публіки простежується у сферах офіційної дипломатії, глобального бізнесу, співпраці державних чиновників та неурядових організацій. Дж. Кін зазначає, що кожне глобальне питання після 1945 року, зокрема права людини, загрози ядерної війни, дискримінації жінок та меншин, екологізація політики, домінування у політиці надмірно заможних людей, спочатку викристалізовувалося як «гостра тема» в межах цієї публіки за її підтримки [9, с. 96]. До того ж саме глобальна публіка викриває або, як каже Дж. Кін, «витягує на світову сцену» негідників, пильно стежить за діяльністю державних діячів та політиків. Також вона порушує низку важливих питань, на кшталт вироблення альтернативних способів збільшення відкритості, публічної відповідальності влади. Глобальна публіка фактично є «викликом для джунглів могутнього транскордонного бізнесу, міжурядових та судових інститутів, які дедалі більше визначають долі нашого світу» [9, с. 100].

Розмірковуючи над питанням про особливості формування державної політики, Д. Стоун звертається до феномена «глобальної агори». Дослідниця зауважує, що ідея агори використовується для ідентифікації росту глобального публічного простору мінливих, динамічних та взаємопов'язаних відносин політики, ринків, культури та суспільства. Цей суспільний простір визначається взаємодією його дієвих осіб, тобто множини публіки та установ. Одні актори більш помітні, переконливі або сильніші, ніж

інші [3, с. 21]. Глобальна агора є соціальним та політичним простором, який вирізняється «відносним безладом та невизначеністю, де інститути недостатньо розвинені, а політична влада нечітка та розосереджена серед інститутів та мереж, що множаться» [3, с. 21]. Подібно до афінської агори глобальна агора характеризується передусім правлінням еліти та дефіцитом широкої участі. До того ж її інституціональне місце розташування розкидане, а кордони невизначені й непрозорі. Д. Стоун підкреслює, що у глобальній агорі міжнародні інститути розосереджені між Вашингтоном, Гаагою, Женевою та Парижем. Центри глобального фінансування розташовані у Нью-Йорку, Лондоні, Токіо та деяких інших містах світу, таких як Базель або Давос [3, с. 22]. Політична діяльність, відповідно, зсувається на рівень недержавних суб'єктів, які фактично приватизують процес прийняття рішень. Іншими словами, спостерігається оформлення багаторівневих поліцентричних форм державної політики. Якщо вважати, що державна політика – це те, що уряди вирішують робити або не робити, тоді, як зазначає Д. Стоун, деякі уряди воліють передавати певні аспекти державної політики. Це подвійна задача, адже, по-перше, відбувається передача за межі національної держави на глобальний та регіональний рівні, а по-друге, відбувається делегування повноважень приватним мережам та недержавним суб'єктам [3, с. 24]. Наголошуючи на тому, що глобальна агора постійно розширюється та диверсифікується, Д. Стоун вважає, що за таких умов держава не обов'язково занепадає або відсторонюється від процесу формування державної політики. Натомість вона адаптується до динаміки глобалізації, прагнучи залишитися важливим суб'єктом агори. Іншими словами, йдеться про те, що «держава не стільки втрачає свою владу, скільки змінює спосіб, яким вона її реалізує» [10, с. 288]. Втім, таку позицію поділяють далеко не всі дослідники. Наприклад, відомий італійський політичний теоретик Д. Дзолло подібні метаморфози схильний розцінювати як такі, що помітно послаблюють уряд. Зокрема, Д. Дзолло вказує на «потрійний функціональний дефіцит» урядової влади, а саме дефіцит послідовності та узгодженості; структурний дефіцит, зумовлений відсутністю єдиного центру прийняття рішень та існуванням значної кількості нецентралізованих та фрагментованих політичних рішень, які досить ефективно протистоять централізова-

ному управлінню; дефіцит часу, пов'язаний зі зростанням непередбачуваності у багатьох сферах життєдіяльності суспільства [11, с. 236]. Безумовно, процеси децентралізації та деконцентрації влади позначаються на процесі вироблення державної політики, фіксуючи, що вона вже не є винятковою компетенцією уряду. Втім, через те, що проблеми громадян стають дедалі складнішими, їх вирішення так само ускладняється. Для того щоби держава здатна була на адекватну реакцію, процес формування державної політики повинен бути більш відкритим для недержавних акторів, тобто передбачати плюралізм учасників. Як цілком слушно зазначає А.-М. Слоутер, «держави більше не можуть ефективно управляти, залишаючись наодинці та залишаючи інші держави у спокої» [10, с. 285].

Висновки і пропозиції. Незважаючи на те, що питання теорії та практики державної політики описані та досліджені досить ретельно, в умовах стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, розмивання національних кордонів, послаблення державного суверенітету, поглиблення глобалізаційних, інтеграційних та транснаціональних процесів дослідження державної політики перебувають у динаміці й залишаються актуальними. Дослідницький інтерес до процесів розроблення та реалізації державної політики, присутність концепту «державна політика» у просторі науково-теоретичного осмислення живляться не лише зміною управлінської парадигми, але й специфікою політико-управлінської реальності. Остання вирізняється, окрім іншого, посиленням ролі та значення взаємодій, які нехтують територіальними кордонами, виходять за межі національного контролю, фіксуючи те, що уряд більше не є єдиним організаційним центром державної політики, а загальне благо вже не є його винятковою монополією. З огляду на те, що неформальні актори дедалі більше впливають на формування державної політики, остання залишається академічно респектабельною проблемою. Зокрема, подальших досліджень вимагають питання, пов'язані з відповідальністю за прийняття та реалізацію тієї чи іншої державної політики, поглибленого вивчення потребують дисфункціональні наслідки плюралізації учасників процесу формування державної політики, а також ефективність делегування державою своїх повноважень у сфері державної політики.

Список використаної літератури:

1. Šinko M. Suvremeni procesi stvaranja javnih politika: kako istraživati transfer? *Politička misao*. 2018. God. 55. № 1. Str. 96–122. URL: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=289962.
2. Lascoumes P., Le Gales P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2007. Vol. 20. № 1. P. 1–21. URL: https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/Governance_Legales-Lascoumes_2007.pdf.
3. Stone D. Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *The Policy Studies Journal*. 2008. Vol. 36. № 1. P. 19–38.
4. Howlett M., Cashore B. Conceptualizing Public Policy. *Comparative Policy Studies: Conceptual and Challenges* / by ed. I. Engeli, C.R. Allison. London, 2014. P. 17–33.
5. Dolowitz D. Marsh D. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature? *Political Studies*. 1996. Vol. XLIV. P. 343–351. URL: https://www.academia.edu/12712813/Who_Learns_What_from_Whom_a_Review_of_the_Policy_Transfer_Literature.
6. Monios J. Policy Transfer or Policy Churn? *Institutional Isomorphism and Neoliberal Convergence in the Transport Sector*. 2016. P. 1–30. URL: <https://www.napier.ac.uk/~media/worktribe/output-691827/policy-transfer-or-policy-churn.pdf>.
7. Dolowitz D. Marsh D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 2000. Vol. 13. № 1. P. 5–24.
8. Wilder M., Howlett M. The politics of policy anomalies: bricolage and the hermeneutics of paradigms. *Critical Policy Studies*. 2014. Vol. 8. № 2. P. 183–202. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2014.901175>.
9. Кин Д. Демократия и декаданс медиа / пер. с англ. Д. Кралечкина. Москва, 2015. 312 с.
10. Slaughter A.-M. Sovereignty and Power in a Networked World Order. *Stanford Journal of International Law*. 2004. Vol. 4. № 2. P. 283–327. URL: <https://www.law.upenn.edu/live/files/1647-slaughter-annemarie-sovereignty-and-power-in-a>.
11. Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход / пер. с англ. А. Калинина и др. Москва, 2010. 320 с.

Puhach V. H. Peculiarities of formation of public policy in the Post-Westphalian era

Despite the fact that the issues of theory and practice of public policy are described and researched very precisely on conditions of rapid development of information and communication technologies, blurring of national borders, weakening of state sovereignty, deepening of globalization, integration and transnational processes of public policy research are still relevant. The analytical focus of this article is to identify the specifics of public policy making in the context of the Westphalian system transformation. Within these issues, the greatest attention is paid to the aspect of the pluralization of participants in the process of public policy making. In order to adequately cover this issue, the author turns to policy transfer – the process of transfer of best practice, which has recently become noticeably widespread and is an important analytical tool for studying public policy development. The article specifies the political transfer participants, emphasizes the reasons to take part in the transfer of public policy, such as the reduction of governmental responsibility for a failed or unpopular policy, obtaining financial and other assistance. In addition, the impact on public policy of “cross-border public” and “Global agora”. Recognizing the fact that the government is increasingly delegating part of its powers to non-state actors in the development of public policy, the author acknowledges that public policy is not currently the exclusive competence of the government. We are convinced that such metamorphoses should be regarded as a kind of adaptive reaction of the state to the deepening of globalization, integration and transnational processes. As citizens’ problems become more complex, their solution is also much more complicated. Accordingly, in order for the state to be able to respond adequately, the process of public policy making should be more open to non-state actors. In this context, the author of the article stands in solidarity with those researchers who adhere to the thesis that, at the present stage, “States cannot effectively govern by being left alone”.

Key words: *state, public policy, non-state actors, policy transfer, government.*