

В. Г. Пугач

доцент кафедри політології, соціології та соціальної роботи
Міжрегіональної академії управління персоналом

ЯК ПРИВАТИЗУВАТИ ДЕРЖАВУ? (ОГЛЯД СТРАТЕГІЙ)

Проблема приватизації держави, якій присвячена стаття, є одним із принципових елементів процесу конструювання знань про кризу національної держави, адекватної оцінки перспектив державного адміністрування. Торкаючись основ самої парадигми держави, приватизація державних завдань є проявом деструктивного для політико-адміністративного управління й функціонування інституціональної системи держави в цілому. У своїй спробі осмислити процес приватизації держави автор статті посилається на концептуальний доробок знаного німецького дослідника У. Бека, зокрема на сформульовані ним стратегії приватизації держави, за допомогою яких здійснюється «атака світової економіки на світ держав». Стратегії приватизації держави амбіційні, вони націлені на «узурпацію» державних завдань та функцій, що уможливить незалежність світової економіки від держави й сприятиме поступовому впровадженню «диктатури світової приватної держави».

Ключові слова: глобальні економічні актори, держава, приватизація держави, стратегії приватизації держави, узурпація державних функцій.

Постановка проблеми. Скорочення повноважень держави, перерозподіл традиційних державних функцій на користь наднаціональних організацій, помітне обмеження суверенітету національно-державних установ – питання, які перебувають в епіцентрі теоретичної рефлексії багатьох сучасних дослідників. Учасники науково-теоретичних диспутів висувають різні припущення щодо майбутнього інституту держави, пропонують моделі, які описують сучасні трансформації системи державної влади та управління, аналізують процеси і явища, котрі негативно впливають на стан держави, її політико-управлінську систему. До таких «деструкцій» належить процес приватизації держави, який, на жаль, не отримав належної артикуляції у наукових дослідженнях. Проте згадуваний процес «кидає виклик» звичним теоретичним уявленням та установкам про державу, суттєво обмежує, якщо не позбавляє, її здатність функціонувати в межах суспільно значимих цілей, загального блага.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання приватизації держави є складником більш загальної проблеми – ерозії національної держави, в межах якої аналізуються причини та наслідки кризових явищ, зокрема виникнення нових форм (моделей) держави. Так, австралійський дослідник та футуролог К. Сутер запропонував такі чотири альтернативні сценарії майбутнього національно-державної системи, як «стійка держава» («steady

state»), «світова держава» («world state»), «країна-корпорація» («earth inc») та «дика держава» («wild state») [1]. Транснаціональна держава (як альтернатива національній) постає у наукових доробках німецького дослідника У. Бека [2], американського соціолога У. Робінсона [3]. Про «експропріацію» держави говорить відомий британський соціальний філософ З. Бауман. Для нього є очевидним, що традиційні держави не виконують більшість функцій, які колись становили головний сенс існування центральної бюрократії [4].

Занепад національної держави є предметом дослідження іспанського професора Г. Я. Берець'ярту [5], новозеландського науковця Ф. Ховісона, американських учених Ш. Бісвоз [6], Л.К. Бекер [7], А. Рошвальда [8] та багатьох інших дослідників. До обговорення цієї проблеми долучилися й українські науковці. Так, про зміну традиційної ролі держави, її «мутацію» у багаторівневій світовій архітектурі говорить В. Співак, підкреслюючи, що «глобалізація не скасовує національну державу, а трансформує її роль і функції» [9]. Особливості трансформації інституту національної держави в умовах глобалізації є предметом наукових пошуків української дослідниці І. Алексеєнко. Примітно, що ця проблема активно обговорюється не лише в академічних колах, зокрема *The Guardian* опублікувала статтю «Загибель національної держави» («*The demise of the nation state*»), автором якої є британський письменник Р. Дасгупта,

котрий «найважливішою подією нашої ери» вважає «згасання національної держави: її нездатність протистояти силам 21-го століття та її катастрофічна втрата впливу на життя людей». Дасгупта стверджує, що національна політична влада перебуває в занепаді, а оскільки ми не знаємо іншого, то це скидається на «кінець світу» [10].

Мета статті. Недостатній стан вивчення теми приватизації держави зумовив завдання цієї статті, яке полягає у артикуляції реферованої проблеми у науково-теоретичному дискурсі.

Виклад основного матеріалу. Процес приватизації держави пов'язується з неолібералізмом, що постає як «транснаціональна ідеологія» (Бек), котрий мало що успадкував від класичного лібералізму. Якщо останній «шукав шляхи розширення свободи особи, але робив це з оглядкою на суспільство, щоб розширення особиста свобода не шкодила соціуму», то «неолібералізм ратує за розширення економічної свободи, не озираючись на суспільну користь» [8]. Неоліберальний режим, як зауважує Бек, бореться «за світ без кордонів – не для праці, а для капіталу». Оскільки політичний (простір національних держав) та економічний простір (світових економічних акторів) уже давно не збігаються, тому звільнення «світової економіки від «економічного націоналізму» (Райх) зумовлює як позбавлення національних держав влади, так і присвоєння влади світовими економічними акторами».

Важливим моментом для досягнення процесу приватизації держави, за Беком, є з'ясування відмінностей між державною владою і транснаціональною економічною владою. «Державна влада, – зауважує німецький учений, – досягає панування і закріплює його за допомогою контролю над територією, її населенням і ресурсами. Світова економіка формує владу тим, що здобуває незалежність від місця, максимізує екстериторіальне панування, використовуючи його проти територіалізованої державної влади».

Згідно з «політологічною аксіоматикою», є чіткий розподіл завдань між державою та економікою. Лише держава володіє монополією на насилля, на забезпечення правопорядку. Крім цього, держава в особі уряду здійснює внутрішню і зовнішню політику. Глобальні економічні актори прагнуть «розщепити цей віхоть державних задач і приватизувати державні завдання у масштабах світової економіки» [2, с. 193–197].

У своєму прагненні відсторонення держави від виконання своїх обов'язків глобальні економічні актори спираються на «стратегії приватизації держави». В останніх Бек убачає «не лише політику, яка в національних рамках ліквідує торговельні бар'єри та інвестиційні перешкоди, але, мабуть, уперше історично наданий і використаний концернами та союзами шанс побудови легальних регуляторних структур, що впорядковують великі регіональні ринки і, можливо, також поширюватимуться на світовий ринок і зможуть там закріпитися» [2, с. 201–202]. Стратегії приватизації держави амбіційні, вони зводяться до «узурпації» державних завдань та функцій, що сприятиме забезпеченню світовій економіці незалежності від держави та поступового впровадження «диктатури світової приватної держави». Стратегії приватизації держави Бек називає стратегіями автаркії: стратегії узурпації, інновації, глокалізації, влади виходу й економічного суверенітету, за допомогою яких здійснюється «атака світової економіки на світ держав».

Змістовною домінантою стратегій узурпації є «присвоєння транснаціонального простору». Економічні актори не мають потреби у фіксації своєї «територіальної» або «національної» приналежності, підприємницькі прагнення спрямовані на послаблення зв'язків та зобов'язань щодо країни походження, на уникнення національних вимог. При цьому вони «воляють про національний інтерес, коли йдеться про сприяння концернам, що вже давно діють у транснаціональному просторі». Для ілюстрації того, як державні кошти, витрачені на промисловість, сприяли виходу цілих галузей із національної економіки, Бек наводить концерн «Сіменс». «Численні мільярди, – підкреслює вчений, – отримані «Сіменс» за останні п'ять десятиліть від німецької держави – насамперед на розвиток атомної промисловості, – підштовхнули емансипацію фірми від Німеччини» [2, с. 184–185]. У цьому контексті нагадаємо думку фінського філософа Г. Г. фон Райта, котрий вважає, що «сили, які підточують» національну державу, мають транснаціональний характер [4, с. 48].

Зміст стратегій інновації полягає у контролі за «інноваційною силою» – наукою і технікою, тобто «технологічною перевагою». У цьому роль держави також зведена до мінімуму. «Поєднання глобалізації капіталу з глобалізацією науки і технологій», на думку Бека, умож-

ливило «стрибкоподібне збільшення опцій світової економіки порівняно з опціями світу держав» [2, с. 187]. Зважаючи на те, що розвиток технологій приховує небезпеку релятивізації гуманістичних цінностей, зокрема нанотехнології, є «настільки небезпечними, що нам слід було б взагалі залишити їх у спокої», – цитує Бек одного з провідних учених у комп'ютерній галузі Б. Джоя – принциповим є питання про те, «хто легітимізує рішення про технологічний розвиток і хто легітимізує його наслідки?» [2, с. 189]. Відповідь на це питання також не на користь держави: доводиться визнати, що останні «постійно втрачають владу легітимації саме через вихід світових економічних акторів» [2, с. 189]. Ідеться про те, що корпорації, не бажаючи дотримуватися національно-державних зобов'язань та вимог, переходять до держав, де такі норми відсутні.

Стратегії глокальності Бек описує у категоріях «незалежність від державного контролю», «світове капіталістичне планове господарство», «ядерні компетенції». Стверджується, що глобальні економічні актори, розвиваючи по всьому світу розгалужену мережу, дістаються «капілярів місцевого виробництва». Вони ухвалюють рішення, чинні в економічному просторі, диктують «що добре і погано, правильно і неправильно – вони утворюють «світове капіталістичне планове господарство» [2, с. 191]. Ця стратегія спрямована на те, щоб зменшити залежність підприємств від пропозицій національних держав, але при цьому не перетворити їх на «малорухомих велетнів». Глокалізація уможливорює «одночасне виконання багатьох завдань: концерн може діяти в усьому світі, розширюючи свою владу над національними державами, але здешевлювати продукцію, вичерпно використовуючи всі можливості транснаціональної раціоналізації, підвищуючи глобальну рентабельність» [2, с. 192].

Міркування щодо стратегій влади виходу протікають у такому напрямі: «якщо влада держав зростає із завоюванням чужих територій, то влада світових економічних акторів посилюється точнісінько навпаки – завдяки тому, що вони мають змогу залишити національну територію» [2, с. 182]. За сучасних умов, коли «революціонізується саме поняття простору», а контроль над територією втрачає важливість, поступаючись доступу до мереж та контролю за ними, те, що становило силу держави перетворюється на її слабкість. «Влада держав руйнується не вла-

дою держав, тобто воєнною загрозою і завоюванням, а детериторіально, екстериторіально завдяки «невагомості» транснаціональної торгівлі та дій у цифровому просторі» [2, с. 195]. Держави дедалі більше стають залежними від світової економіки, яка за допомогою своїх інвестицій здатна «створювати або руйнувати життєві артерії національної політики і суспільства – робочі місця та податки» [2, с. 194]. Схожу думку висловлює відомий американський економіст Д. Стігліц: «Корпорації, досягши успіху в намаганнях змусити держави визначити правила глобалізації так, щоб це зміцнило переговорну силу супроти робітників, можуть потім узятися за політичні важелі й вимагати нижчого оподаткування. Вони погрожують країні: якщо ви не знизите наших податків, ми підемо туди, де з нас стягуватимуть менші податки» [12, с. 137]. До того ж Стігліц стверджує, що найважливіші інновації у бізнесі протягом останніх 30 років зосереджувалися не на підвищенні ефективності економіки, а на тому, «як краще забезпечити монопольну владу або як краще обійти державну регуляцію, спрямовану на узгодження суспільних прибутків і приватних винагород» [12, с. 103]. Показовою в цьому контексті є заява, «зроблена мимохідь, майже недбало, як говорять про очевидні речі й банальні істини» президентом (1993–1999) *Deutsche Bundesbank* Г. Тітмайером: «Головне сьогодні створити умови, які навіюють упевненість інвесторам... Щоб надати інвесторам упевненості, спонукати їх вкладати капітали, необхідними є суворіший контроль над громадськими видатками, зниження рівня оподаткування, реформування системи соціального захисту населення й «усунення нееластичності ринку праці» [4, с. 83].

Суть стратегій економічного суверенітету зводиться до того, що світові економічні актори «відкривають для себе та реалізують право встановлювати право і реалізують обов'язкові для всіх рішення у транснаціональному просторі (від картельних рішень про фінансовий контроль до захисту атмосфери) [2, с. 182]. Бек підкреслює, що економічні актори діють за принципом *jus prima jus* (лат. право першого права). Зважаючи на те, що встановлення правових норм є функцією держави, тому така діяльність економічних акторів перетворює їх на приватні транснаціональні «квазідержави» без демократичної та політичної легітимності. Однак як форма легітимації ними використовується «авторитаризм ефективності», який

«небезпечно споріднений» з ефективністю авторитарних режимів, котрі «черпають свою легітимність з економічного зростання за одночасного придушення основних демократичних прав» [2, с. 198]. Форму організації приватної правотворчої влади, яка перебуває над суверенними державами, німецький дослідник називає «наднаціональне governance», що постає як «своєрідне політичне об'єднання». При цьому інститути позадержавного права функціонують одночасно в рамках національно-державного управління й судочинства та між ними, а також «ухвалюють рішення, обов'язкові у національних рамках» [2, с. 198].

Бек визнає, що нині є проблеми, які вимагають глобального врегулювання. Однак він також переконаний у неспроможності здійснювати таке регулювання «колишніх, пов'язаних із територією форм організації та легітиматії національно-державної політики». Отож, «у цей вакуум проникають різні недержавні актори... Це, з одного боку, неурядові організації, а з іншого – актори світової економіки та їхнє лобі. Під гаслом «самоврядування» у сірій зоні між політикою та економікою будуються потьомкінські політичні села: на поверхні відповідальними часто лишаються уряди, тоді як, фактично, вже на основі переваги у вигляді компетенції та інформації рішення готує та задає технократія концернів і у такий спосіб просуває політику приватизації держави» [2, с. 202].

Процес приватизації держави за умови домінування неоліберального дискурсу буде лише набирати обертів, що може призвести до катастрофічних наслідків. Симптоматичними є вже наявні проблеми, пов'язані з приватизацією держави. Так, показовою є ситуація, що склалася у сфері надання залізничних послуг у Великобританії. Як відомо, залізничний оператор *British Rail (BR)* (до 1965 р. *British Railways*) протягом 1994–1997 рр. був приватизований. Як зауважує британський професор, голова Управління залізничного та автомобільного транспорту (*Office of Rail and Road*) С. Глейстер, «проблема, яку намагався вирішити уряд на початку 1990-х років, була звичною для національних залізниць – як зменшити тиск на національного платника податків без скорочення залізничних послуг» [13, с. 8]. До того ж для Дж. Мейджора ідея приватизації британської залізниці мала величезну емоційну привабливість. У його «ностальгічній уяві про Англію, де старенькі пані їздили на роверах до церкви крізь ранковий туман, де завжди був дим паро-

возу. Цей міфічний потяг був тим, чим не був *BR* – він завжди рухався за графіком, його вагони виблискували, а його завжди чемний персонал був у кремово-золотій лівреї. І це було приватною власністю» [14]. Однак розмови про «вищу раціональність» приватизованих підприємств, як зауважує Бек, можуть викликати лише «гірку усмішку». Адже ті, хто користується послугами британської залізниці, змушені «продиратися крізь нездоланні для іноземця хащі розкладів: окремі залізничні відстані обслуговуються різними приватними компаніями і проблема координації досі не розв'язана. До того ж пасажирам доводиться миритися також із хронічними запізненнями поїздів, а відміни стали буденним явищем. Ремонтним роботам не видно кінця, причому на них постійно посиляються у виправдання, як і на погану погоду... Та найгіршою є це статистика аварій [2, с. 240–241]. Більшість британських експертів вважають, що проблеми приватизованої залізниці криються у надмірній державній регуляції галузі, у втручанні уряду, дії якого стали фатальними для конкурентних процесів. «Британський досвід свідчить, як зауважує Глейстер, що конкурентні механізми можуть бути створені для успішної роботи національної залізниці, але лише якщо вони спочатку правильно налаштовані і далі не корегуються політичним процесом – вимога важко виконувана на практиці» [13, с. 1]. Натомість критично налаштований Бек переконує, що приватизація не замінює «суспільне марнотратство та невміння хазяйнувати на приватно-економічну ефективність». Відбувається лише заміна суспільного управління, яке піддається демократичному контролю, на «непідзвітну і непрозору ззовні приватну бюрократію». Суспільна монополія змінюється приватною, остання «однак знову ж таки сприяє безгосподарності й зростанню витрат» [2, с. 241]. Так, німецький дослідник наголошує на необхідності оновлення поняття економічної раціональності, або економічної ефективності, смисловий акцент яких повинен зсуватися у бік стандартів прозорості, соціальної справедливості, суспільної осудності. На прозорості ринку наполягає й Стігліц, який вважає, що всі зусилля концернів сфокусовані не на збільшенні суспільного добробуту і не на тому, щоб ринки були більш конкурентними. Мета – «зробити так, щоб ринки працювали на них, забезпечували більший прибуток. Але наслідком часто є менш ефективна економіка з притаманною їй великою нерівні-

стю» [12, с. 103]. Брак прозорості, як стверджує Стігліц, призводить до збільшення прибутків економічних акторів та до зниження економічної ефективності. Американський дослідник підкреслює, що ринки, які такі не здатні забезпечити ефективні та бажані результати, «тому роль держави якраз і полягає у виправленні цієї неспроможності ринку, тобто у створенні політики (податків і регуляції), яка узгоджує приватні винагороди і суспільні здобутки» [12, с. 101].

Висновки і пропозиції. Очевидно, що управлінська роль сучасної держави зазнає змін, трансформується. Нові потреби і проблеми, продуковані процесами глобалізації й транснаціоналізації, держава не завжди здатна задовольнити і вирішити належним чином. Отож, передача окремих державних функцій постає як об'єктивний процес в еволюції інституту держави. Цей процес має бути зумовлений не «економічною доцільністю», «економічною раціональністю», а керований гуманітарними міркуваннями, суспільним добробутом. На тлі змагання за право змінити державу як «управлінської сили суспільства» вкрай загострюється питання активізації управлінської здатності держави. Пошук у цьому напрямі має як теоретичну, так практичну цінність.

Список використаної літератури:

1. Suter K. The Future of the Nation-State in an Era of Globalization. URL: <http://www.global-directions.com/Articles/Business/GlobalizationScenarios.pdf>
2. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / пер. з нім. О. Юдина. Київ: Ніка-Центр, 2015. 404 с.
3. Robinson W. I. Beyond the Theory of Imperialism: Global Capitalism and the Transnational State. *Societies Without Borders*. 2007. Vol. 2, No. 1. P. 5–26. URL: <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1167&context=swb>
4. 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.
5. Bereciartu G. J. Decline of the nation state / translated by William A. Douglass. Reno: University of Nevada Press, 1994. 230 p.
6. Biswas S. W(h)ither the Nation-state? National and State Identity in the Face of Fragmentation and Globalisation. *Global Society*. 2002. Vol. 16, No. 2. P. 175–198.
7. Backer L.C. Economic Globalization Ascendant and the Crisis of the State: Four Perspectives on the Emerging Ideology of the State in the New Global Order. *Berkeley La Raza Law Journal*. 2006. Vol. 17, No. 1. P. 141–168.
8. Roshwald A. The Global Crisis of the Nation-State. *Current History*. 2015. Vol. 114, No. 768. P. 3–8.
9. Снівак В.М. Суверенна держава у процесі глобалізації. *Порівняльно-правові дослідження*. 2009. № 2. С. 163–173.
10. Dasgupta R. The demise of the nation state. *The Guardian*. 2018. Apr. 5. URL: <https://www.theguardian.com/news/2018/apr/05/demise-of-the-nation-state-rana-dasgupta>
11. Ильин А. Неолиберализм: опасные последствия. *Свободная мысль*. 2018. № 3. URL: <http://svom.info/entry/829-neoliberalizm-opasnye-posledstviya/>
12. Стігліц Д. Ціна нерівності: Як теперішнє поділене суспільство загрожує нашому майбутньому / пер. з англ. П. Таращука. Київ: Темпора, 2017. 584 с.
13. Glaister S. British Rail privatisation: Competition destroyed by politics : CRI occasional paper 23. Bath: University of Bath, 2004. 58 p.
14. Thomson R., Macintyre D. The story of a bad idea: Privatisation of BR could soon bring higher fares and higher state subsidies and reduced services. So whose idea was it, who still supports it, and how on earth did it get this far? *The Independent*. 1993. Aug. 29. URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/the-story-of-a-bad-idea-privatisation-of-br-could-soon-bring-higher-fares-and-higher-state-subsidies-1464062.html>

Пугач В. Г. Как приватизировать государство? (Обзор стратегий)

Проблема приватизации государства, которой посвящена настоящая статья, является одним из принципиальных элементов процесса конструирования знаний о кризисе национального государства, адекватной оценки перспектив государственного администрирования. Затрагивая базовые основы самой парадигмы государства, приватизация государственных задач есть проявлением деструктивного для политико-административного управления и функционирования институциональной системы государства в целом. В своей попытке осмыслить процесс приватизации государства автор статьи обращается к концептуальным наработкам известного немецкого исследователя У. Бека, в частности сформулированным им стратегиям приватизации государства, при помощи которых и реализуется «атака мировой экономики на мир государств». Стратегии приватизации

государства амбициозны: они нацелены на «узурпацию» государственных задач и функций, что сделает возможным независимость мировой экономики от государства и будет способствовать постепенному внедрению «диктатуры мирового частного государства».

Ключевые слова: глобальные экономические факторы, государство, приватизация государства, стратегии приватизации государства, узурпация государственных функций.

Puhach V. H. The ways to privatize the State (Review of Strategies)

The problem of privatization of the state, which this article is devoted to, is one of the key elements of the process of constructing knowledge about the crisis of the national state, an adequate assessment of the prospects of public administration. Touching upon the foundations of the paradigm of the state, privatization of state tasks is a manifestation of destructive trends for the political and administrative management and functioning of the institutional system of the state as a whole. Trying to understand the process of privatization of the state, the author refers to the conceptual work of a well-known German scholar U. Beck, in particular to formulated by him strategy of privatization of the state, through which "the attack of the world economy on the world of states" is carried out. The state privatization strategies are ambitious, they are aimed at "usurping" state tasks and functions, which, in turn, will enable the independence of the world economy from the state and promote the gradual introduction of the "dictatorship of a world private state".

Key words: global economics actors, state, state privatization, privatization strategy, usurpation of state functions.