

Береза
Анатолій Валентинович

Регуляторна держава як продукт еволюції демократії та державотворчих процесів

УДК 35.327
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616-2019-6-26-30>

Береза Анатолій Валентинович
доктор політичних наук

Процес пристосування демократії до мінливих умов суспільного розвитку супроводжується появою нових її форм, одну з останніх можна назвати постнаціональною демократією, що тісно пов'язана із появою регуляторної держави. Інтернаціоналізація, європейська інтеграція та ослаблення демократичного управління на всіх рівнях прийняття рішень стали основою для подальших трансформацій демократичної формули. Це відбувається паралельно з історичною появою постнаціональної держави та разом з скороченням автономії держави та трансформації її суверенітету.

Легітимність постнаціональної демократії зумовлена трьома чинниками: регуляторним (впровадження принципу субсидіарності), економічним (спільна кінцева мета – забезпечення економічного росту та покращення добробуту громадян); ідеологічним (підвищення відкритості та прозорості управлінських процесів, дотримання прав людини і громадянина). Поява регуляторної держави розглянута як п'ятий етап державотворчих процесів європейських країн, що передбачає деконсолідацію територіальної держави.

Демократичні інститути змінюються під впливом глобалізації, що передбачає у тому числі і зростання ролі міжнародних організацій, які дедалі більше уніфікують політичну й економічну сфери своїх членів, і поглиблення регіональної інтеграції, прикладом чого є Європейський Союз. Таке посилення регулювання сприяє формуванню нових ідентичностей та спільнот на глобальному чи регіональному (європейському рівні), що поки що не знаходить свого вираження у відповідних механізмах управління, що неминуче породжує дефіцит демократії. У свою чергу держави-нації позбулися деяких адміністративних повноважень, оскільки рішення дедалі більше залежать не лише від національного, а й від міжнародного регулювання та багатосторонніх угод, як це має місце в ЄС. Тобто подальше становлення регуляторної держави передбачає розробку нових демократичних механізмів прийняття рішень для легітимації своєї влади та трансформацію системи державного управління у відповідь на початок нового етапу державотворчих процесів.

Ключові слова: демократія, постнаціональна держава, регуляторна держава, консолідація, глобалізація, євроінтеграція.

Вступ. Відомий теоретик Р. Даль ще у 1989 р. відзначав, що демократія нащадків ніколи не буде і не зможе стати повною аналогією демократії предків [3, р. 340]. Основна причина – межі і можливості демократії у сучасному світі радикально відрізняються від тих, що існували за попередніх епох. Він визнавав, що у майбутньому строгі вимоги демократичного процесу не будуть реалізовані повною мірою, як і у минулому, а багато проблем так і не будуть остаточно вирішені [2, с. 517]. Не дивлячись на метаморфози класичної формули прямої демократії, зумовлені зростанням кількості населення та розширенням меж населених пунктів, що унеможлиблює постійне застосування інструментів прямої демократії, нова, представницька форма, також вважається і називається демократією, хоча античні греки вважали б таку опосередковану форму недемократичною. Однак обидва типи черпають свою легітимність з волі народу та незалежності судової системи.

Процес пристосування демократії до мінливих умов суспільного розвитку триває і досі, супроводжується появою нових її форм, одну з останніх можна назвати постнаціональною демократією, що тісно пов'язана із появою регуляторної держави. Інтернаціоналізація, європейська інтеграція та ослаблення демократичного управління на всіх

рівнях прийняття рішень [7] стали основою для подальших трансформацій демократичної формули. Це відбувається паралельно з історичною появою постнаціональної держави та разом з скороченням автономії держави та трансформації її суверенітету.

Мета та завдання статті. У статті буде встановлено взаємозв'язок між еволюцією демократичних форм і процесами державотворення у контексті формування регуляторної держави.

Методи дослідження. Проблематика демократичного розвитку та процесів державотворення детально розглядалася низкою вчених, зокрема В. Горбатенко, Р. Далем, О. Дем'янчуком, Ю. Габермасом, С. Рокканом, однак концепція регуляторної держави, що поступово витісняє державу загального добробуту під впливом процесів європеїзації та глобалізації, відносно мало розроблена зарубіжними та вітчизняними політологами. У статті використовувалися системний, структурно-функціональний, порівняльний методи дослідження.

Результати. Постнаціональна демократія, базована на принципах регуляторної держави, що здійснює владу на основі законодавства, міжнародних та національних угод, внесла значні зміни у функціонування демократичних інститутів. Перші ознаки формування регуляторної держави на

Європейському континенті з'явилися в 1970-х рр. внаслідок нездатності держави загального добробуту справитися з наслідками економічної кризи, що зумовило необхідність концентрації влади. Відомий дослідник Дж. Маджоне так пояснив появу нового типу держави: «Приватизація та дерегулювання мають створити умови для появи регуляторної держави, що прийде на зміну диригентській державі минулого» [6]. Її особливістю є опора на регулювання, а не на державну власність, планове чи централізоване управління.

Понад те кейнсіанське планова держава, що набула популярності після завершення Другої світової війни, була ослаблена процесом організаційної деволуції та замінена на регуляторну із запровадженням принципів Нового державного управління на всіх рівнях управління. Формула представницької демократії перетворилася у постнаціональну демократію, яку теж іноді називають «новою демократією».

Інтернаціоналізація та регіональна інтеграція також створили велике територіальне європейське політичне ціле – Євросоюз, який включає 27 держав-націй. Як наслідок, саме міжнародні угоди та норми, а не пряме управління та демократичні механізми, використовуються для посилення політичної легітимності, а керівництво регуляторною державою дедалі більше залежить від судової практики.

Нова постнаціональна демократія має три основні джерела своєї легітимності:

- регуляторне, що передбачає дотримання принципу субсидіарності. Це означає, що рішення приймаються на найнижчому рівні системи ЄС, але досить високому, щоб результати були ефективними. З прийняттям Лісабонської угоди це стало правовим принципом, недотримання якого можна оскаржити в Європейському суді справедливості;

- економічне: Євросоюз як високо інтегрована наднаціональна організація має стимулювати економічний ріст, посилювати стабільність держав-членів, підвищувати їх конкурентоздатність на глобальному ринку, тобто легітимізувати своє існування шляхом досягнення спільних цілей і задоволення інтересів усіх громадян Об'єднаної Європи;

- ідеологічне: ініціювати та залучати якомога більше акторів до публічних дискусій щодо спільної європейської політики, сприяти більшій відкритості та прозорості економічних та політичних процесів у Союзі через підтримку ліберальних цінностей при створенні загальноєвропейського культурного простору.

Принцип субсидіарності був запроваджений у Євросоюзі Маастрихтською угодою 1994 р. Історично вперше цей принцип засовувався католицькою церквою, хоча окремі його елементи можна знайти і в часи Римської імперії, змушеної управляти надто великими густонаселеними територі-

ями з різними культурними традиціями. До нього був змушений вдатися і європейська спільнота, яка на сьогодні об'єднує майже 500 млн громадян різних національностей, політичних та адміністративних традицій. Понад те цей процес відбувається у контексті посилення глобалізаційних процесів: різноманітні актори взаємодіють та співіснують у непрозорих мережах, глобальній взаємозалежності, що створює як нові політичні можливості для реалізації спільних інтересів, так і певні обмеження для національного рівня. Деякі дослідники навіть говорять про утворення «глобального села», де кожен є більш чи менш залежним від іншого [10].

Що стосується ідеологічного виміру, то ще Ю. Габермас зазначав, що демократичні процеси, що розвиваються паралельно з національною державою, безнадійно відстають від тієї наднаціональної форми, якої набувала економічна інтеграція [1, с. 50, 68]. Ще на початку інтеграційних процесів у Європі він зазначав, що єдиний спільний ринок поступово налагодить ще ширшу горизонтальну мобільність та примножить контакти між представниками різних національностей, еміграція з найбільш бідніших країн світу пришвидшить мультикультурне урізноманітнення, що призведе до посилення соціальної напруженості. Однак якщо прояви цієї напруженості спрямувати у конструктивне річище, то це сприятиме формуванню нової ідентичності, а у європейській культурі відбувається диференціація загальної політичної культури і відособлених національних традицій у мистецтві, літературі, історіографії, філософії. Основна відмінність європейського конституційного патріотизму від американського полягатиме у тому, що він сформується на підставі різних інтерпретацій, що відповідають тим самим універсалистським правам і конституційним принципам, але в контексті різних національних історій. Тому завданням є формування нової політичної ідентичності в неімперському процесі досягнення взаєморозуміння і вивчення досвіду інших культур, яка б відповідала ролі Європи у XXI ст.

Іншими словами, нова постнаціональна демократія досить приваблива для своїх громадян, оскільки вона орієнтована на досягнення соціальних, політичних та економічних результатів у світі з дедалі більшою взаємозалежністю між державами, регіонами та народами. При цьому «управління народом» дедалі більше стає «управлінням для народу» завдяки процесу політиці прийняття рішень судами [9].

Формування постнаціональної демократії та регуляторної держави можна розглядати як п'ятий етап державотворчих процесів в Європі. Аналіз європейського досвіду держав-націй, починаючи з підписання Вестфальського миру в 1648 р., дав підстави С. Роккану виділити чотири етапи державотворення. Перший етап державного

будівництва, так звана територіальна консолідація, почався із створення сильної територіальної держави, яка впровадила ієрархію управлінських інститутів та органів, що управляли та контролювали територію та населення. Особливу роль у творенні нової держави відводилася законодавчому процесу, який продукував закони для конкретної території, населеної людьми з різними культурними, історичними, лінгвістичними традиціями, які мали зменшувати внутрішні конфлікти та сприяти формуванню нової колективної ідентичності – не просто народу як демосу, а етносу – цілісної спільноти, спроможної формулювати і досягати спільних цілей.

Це зумовило початок другого, за С. Рокканом, етапу державотворення – культурної консолідації. Формування націоналізму означав акцент на спільних історичних коренях і міфах, створення мовної спільноти через системний підхід до освітньої системи, формування спільних норм і цінностей через просвітництво, розвиток національної літератури та мистецтва, створення правоохоронних органів, при звичаєння населення до захисту національних кордонів від зовнішніх ворогів. На цьому ж етапі починається конструювання представницької демократії: формується представницький орган (парламент), що формується за результатами виборів, розробляється виборче законодавство, що містить положення щодо громадянства як підставі для участі у голосуванні. Це закладає основи для політичної активізації населення, а конституція стає правовою основою суспільного ладу. З часом виборчі права розширюються на дедалі ширші соціальні категорії, а просвітництво сприяє формуванню повноцінної національної спільноти. Після впровадження загального виборчого права у державах-націях завершується третя фаза державотворення та формується масова демократія, яка набуває завершеного вигляду через формування унітарної держави – як цілісної системи управління певною територією. Водночас в низці європейських країн, зокрема в Німеччині, Австрії та Швейцарії, ця територіальна консолідація не завершилася, тому вони набули форми федеративних держав, у яких поділ влади між центром та регіональними акторами (суб'єктами федерації) визначається конституцією.

Згідно з теорією державотворення С. Роккана четвертий етап тісно пов'язаний із масовою демократією, коли політичні партії, різноманітні громадські організації та виборці почали вимагати соціальної рівності, справедливого розподілу ресурсів за соціальними та географічними критеріями, покращення добробуту населення, що вимагало масштабного централізованого і галузевого планування. Сформована таким чином держава загального добробуту має високий ступінь легітимності завдяки централізованому плануванню та закла-

денню передумов для економічного розвитку та підвищення соціального захисту громадян.

Завдяки проходженню через ці чотири стадії концепція демократії була нерозривно пов'язана з державою-нацією. Однак поглиблення процесів глобалізації сприяло ослабленню традиційних підходів до державного управління. Регуляторна держава перебуває на етапі становлення, а з появою постнаціональної демократії, створюються нові формули керування, що можна назвати п'ятим етапом за періодизацією С. Роккана [11]. Збільшення міжнародної взаємозалежності в поняттях технологічного та економічного процесів та діяльності, іншими словами глобалізація та міжнародна інтеграція, ослаблює незалежність і суверенітет держави-нації. Політична інтернаціоналізація разом з транскордонним співробітництвом відкриває нові сфери та дає нові повноваження на наднаціональному рівні, тобто має місце певна деконсолідація територіальної держави. Нові ідентичності створюються через національні кордони, влада національних парламентів ослаблюється і умови держави загального добробуту змінюються [4].

Нині держава-нація є все ще центральною ареною політичних та економічних трансакцій, але змушена шукати нове місце у системі, що дедалі більше має ознаки багаторівневого управління. Поширеною є думка, що така багаторівнева управлінська система та угоди про поділ суверенітету між державами-націями веде до зростання демократичного дефіциту, через розмивання трьох ліберально-демократичних критеріїв: легітимності, підзвітності та представництва [10].

Таким чином постнаціональна демократія і регуляторна держава лише до певної міри базовані на кейнсіанських принципах централізованої планової держави, набагато більше вони залежать від нормативно-правових актів, домовленостей і партнерських угод, що приймаються у поліцентричній, багаторівневій управлінській системі. До її переваг слід віднести те, що вона має значний потенціал у глобалізованому світі, обіцяючи більшу економічну ефективність і нові можливості. Форми управління адаптуються до об'єктивного ослаблення держав-націй та традиційної представницької демократії. У свою чергу, критики слушно вказують на властивий їй демократичний дефіцит як в управлінському, так і політичному аспектах [5]. Так, Р. Даль зазначає, що лише ЄС демонструє можливості для розвитку наднаціональних інститутів, рішення в яких приймаються делегатами, призначеними національними урядами. Це в свою чергу породжує демократичний дефіцит, у результаті чого така трансформація демократії призведе не до прориву демократичної ідеї за межі держави-нації, а до перемоги фактичного «опікунства» у сфері рішень з важливих міжнародних проблем. Це в свою чергу вимагає

покращення демократичних інститутів всередині окремих держав, що дасть їм змогу здійснювати ефективний демократичний контроль над повноваженнями, делегованими наднаціональним органам. Такий демократичний контроль дасть змоги запобігти виродженню делегування у відчуження [2, с. 488].

Висновки. Отже, низка чинників зумовлюють еволюцію форм демократії, так і моделей державного управління. Демократичні інститути змінюються під впливом глобалізації, що передбачає у тому числі і зростання ролі міжнародних організацій, які дедалі більше уніфікують політичну та економічну сфери своїх членів, і поглиблення регіональної інтеграції, прикладом чого є Європейський Союз. Таке посилення регулювання сприяє формуванню нових ідентичностей і спільнот на глобальному чи регіональному (європейському рівні), що поки що не знаходить свого вираження у відповідних механізмах управління, що неминує породжує дефіцит демократії. У свою чергу, держави-націй позбулися деяких адміністративних повноважень, оскільки рішення дедалі більше залежать не лише від національного, а й від міжнародного регулювання та багатосторонніх угод, як це має місце в ЄС. Тобто подальше становлення регуляторної держави передбачає розробку нових демократичних механізмів прийняття рішень для легітимації своєї влади та трансформацію системи державного управління у відповідь на початок нового етапу державотворчих процесів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Габермас Ю. Умови громадянства : збірник статей. Київ : Український центр духовної культури, 2005.
2. Даль Р. Демократия и ее критики. Москва : Российская политическая энциклопедия, 2003.
3. Dahl R.A. Democracy and its Critics. New Heaven : Yale University Press, 1989.
4. Iversen T. Capitalism, democracy and welfare. Cambridge : Cambridge University Press, 2005.

5. Kjær A.M. Governance. Cambridge, MA : Polity Press, 2004.
6. Majone G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*. 1994. № 17(3). P. 77–101.
7. Modernising government: The way forward. Paris : OECD, 2005.
8. Rokkan S., Urwin D.W. Economy, territory, identity: Politics of West European peripheries. London : Sage, 1983.
9. Scharpf F. Governing in Europe: Effective and democratic. Oxford : Oxford University Press, 1999.
10. Veggeland N. Taming the regulatory state: Politics and ethics. Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, 2009.
11. Administrative strategies of our time / N. Veggeland (ed.). New York : Nova Science Publishers, 2017.

REFERENCES:

1. Habermas, Y. (2005). *Umovy hromadyanstva [Conditions of democracy]* : Zb. st. Kyiv: Ukrayinskyy tsentr dukhovnoyi kultury, 2005. [in Ukrainian].
2. Dal, R. (2003). *Demokratiya i ee kritiki [Democracy and its critics]*. Moskva: Rossyyskaya polytycheskaya éntsyklopedyya, 2003. [in Russian].
3. Dahl, R. A. (1989) *Democracy and its Critics*. New Heaven: Yale University Press.
4. Iversen, T. (2005). *Capitalism, democracy and welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
5. Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge, MA: Polity Press.
6. Majone, G. (1994). *The rise of the regulatory state in Europe*. *West European Politics*, 17(3), 77–101.
7. OECD. (2005). *Modernising government: The way forward*. Paris: OECD.
8. Rokkan, S., Urwin, D.W. (1983). *Economy, territory, identity: Politics of West European peripheries*. London: Sage.
9. Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic*. Oxford: Oxford University Press.
10. Veggeland, N. (2009). *Taming the regulatory state: Politics and ethics*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar Publishing.
11. Veggeland, N. (ed.) (2017). *Administrative strategies of our time*. New York: Nova Science Publishers.

The regulatory state as a product of the of democratic evolution and state-building processes

Bereza Anatolii Valentynovych

Doctor of Political Sciences

The process of adapting democracy to the changing conditions of social development is accompanied by the emergence of new forms of democracy, one of which can be called post-national democracy, which is closely linked to the emergence of the regulatory state. Internationalization, European integration and weakening democratic governance at all levels of decision-making have become the basis for further transformations of the democratic formula. This comes together with the historic emergence of the post-nation state and with hollowing-out of the state and the transformation of state sovereignty.

The legitimacy of post-national democracy is conditioned by three factors: regulatory (introduction of the principle of subsidiarity), economic (common ultimate goals – ensuring economic growth and improving the well-being of citizens); ideological (increasing openness and transparency of administrative processes, respect for human rights). The emergence of the regulatory state is considered as the fifth stage of the European-state processes of state-building, which envisages the deconsolidation of a territorial state.

Democratic institutions are changing under the influence of globalization, which also includes the growing role of international organizations, which increasingly unify the political

and economic spheres of their members, and the deepening of regional integration, exemplified by the European Union. This strengthening of regulation contributes to the formation of new identities and communities at the global or regional (European level), which is not yet reflected in the relevant governance mechanisms, which inevitably creates a democratic deficit. In turn, nation-states have lost some administrative powers, since decisions are increasingly dependent not only on national but also on international regulation and multilateral agreements, as is the case in the EU. That is, the further emergence of a regulatory state implies the development of new democratic decision-making mechanisms to legitimize its power and transform the public administration system in response to the beginning of a new stage of state-making processes.

Key words: *democracy, post-nation state, regulatory state, consolidation, globalization, European integration.*