

**В. Г. Пугач**, кандидат політичних наук,  
доцент, доцент кафедри політології, соціології  
та соціальної роботи Міжрегіональної академії  
управління персоналом

## ДЕРЖАВА У ТРАНСНАЦІОНАЛЬНОМУ РЕГУЛЯТОРНОМУ ПРОСТОРИ

Об'єктивні процеси транснаціоналізації, їхній динамічний характер зумовлюють закономірні зміни у функціях держави, коригують практично-управлінський зміст її функціонування, впливають на архітектуру сучасного державного управління. Транснаціоналізація породжує нову реальність, яка фіксує втрату державної монополії на управління, звуження простору управлінської присутності держави та редуцію її організаційних можливостей для цілеспрямованого впливу. Інакше кажучи, транснаціональні процеси, які набувають дедалі більшої інтенсивності та значимості, чітко демонструють зміну управлінської ролі держави, якісні перетворення в самій системі управління суспільними процесами. Транснаціоналізація помітно змінила характер, форми та зміст регуляторної діяльності. Посилення позицій недержавних (наднаціональних) акторів у сфері регулювання, поява різноманітних транснаціональних недержавних регуляторних режимів засвідчили, що регулювання нині не є виключною компетенцією держави. Утім, втрата державою статусу універсального регулятора не означає, що розмірковування слід здійснювати в логіці жорсткого протиставлення, тим більше – регуляторного ізоляту держави. Остання зберігає позиції провідного суб'єкта регуляції, змінивши технології реалізації регуляторної функції. Зокрема, держава сама може передавати частину своїх регуляторних повноважень недержавним акторам, відповідно, виступати ініціатором створення транснаціональних регуляторних режимів. Подібну «поведінку», на думку автора статті, слід розцінювати як своєрідну управлінську реакцію з боку держави на відсутність у неї бажання або належних можливостей для розв'язання певних проблем. Як припускає автор, у такий спосіб держава намагається адаптуватися до нових реалій із метою збереження управлінських важелів, знаходячи нові, менш витратні та більш дієві, способи досягнення своїх цілей. Здійснена діагностика ступеня присутності сучасної держави у транснаціональному регуляторному просторі дала змогу заперечити тезу про те, що регуляторний процес не піддається управлінню з боку держави. Транснаціоналізація не вихолостила регуляторні можливості із системи державного управління, ба більше, на думку автора, вона відіграла роль каталізатора в процесі адаптації державного управління до нових реалій, зокрема, й у сфері регулювання.

Ключові слова: держава, недержавні актори, регуляція, регуляторний простір, транснаціоналізація, транснаціональні недержавні регуляторні режими.

### **V. H. Puhach. State in the transnational regulatory space**

Objective processes of transnationalization, their dynamic nature cause regular changes in the functions of the state, adjust the practical and managerial content of its functioning, affect the architecture of modern government. Transnationalization gives rise to a new reality that captures the loss of the state monopoly on governance, the narrowing of the state's administrative presence space, and the reduction of its organizational capacity for purposeful influence. In other words, transnational processes, which are gaining in intensity and importance, clearly demonstrate a change in the managerial role of the state, qualitative changes in the system of managing social processes. Transnationalization has significantly changed the nature, form and content of regulatory activity. The strengthening of the positions of non-state (supranational) actors in the sphere of regulation, the emergence of various transnational non-state regulatory regimes have shown that regulation is not now the exclusive competence of the state. Meanwhile, the loss of state status as a universal regulator does not mean that the reasoning should be made in the logic of rigid opposition, especially, of the regulatory isolate of the state. The latter retains the position of a leading regulatory entity by changing the technology for implementing the regulatory function. In particular, the state itself can delegate some of its regulatory powers to non-state

© В. Г. Пугач, 2019

*actors, thereby initiating the creation of transnational regulatory regimes. In our opinion, such "behavior" should be regarded as a kind of governmental response by the state to its lack of desire or adequate capacity to solve certain problems. We suppose, in this way the state tries to adapt to the new realities in order to preserve the leverage, finding new, cheaper and more effective ways of achieving its goals. Diagnosis of the degree of presence of the modern state in the transnational regulatory space allowed arguing that the regulatory process is not governed by the state. Transnationalization did not seize regulatory capacity from the public administration system; moreover, in the author's opinion, it played the role of a catalyst in the process of adapting public administration to new realities, including in the sphere of regulation.*

*Key words: state, non-state actors, regulation, regulatory space, transnationalization, transnational non-state regulatory regimes.*

**Постановка проблеми.** Специфіка управлінської ролі сучасної держави все частіше розглядається в контексті транснаціональних тенденцій, які набувають дедалі більшої інтенсивності та значимості. Посилення транснаціональних процесів, траєкторія розвитку яких позначена, серед іншого, диверсифікацією владно-управлінських суб'єктів, зміщенням центру прийняття рішень із національно-державного на наднаціональний рівень, апропріацією «нетрадиційними» акторами деяких державних функцій, дає підстави для інтелектуальних підозр про значне звуження простору для управлінської присутності держави, її маргіналізацію загалом. Безумовно, процеси транснаціоналізації здійснюють трансформаційний вплив на систему державного управління, коригують практично-управлінський зміст функціонування сучасної держави, позначаються на її управлінському потенціалі, втім, не ліквідовують державу. З огляду на це виникає необхідність усебічного теоретичного осмислення впливу транснаціоналізації на характер державно-управлінських практик. У цьому контексті досить інформативним є звернення до проблеми, пов'язаної з регулятивними можливостями сучасної держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Регуляторна роль держави в умовах посилення транснаціональних процесів перебуває в центрі дослідницької уваги багатьох учених. Зокрема, власну візію щодо транснаціональних недержавних режимів з акцентуацією на взаємодії недержавних акторів і держави в межах цих режимів презентує дослідниця з Йоркського університету Н. Тусіков [1]. Транснаціональні регуляторні режими в контексті регуляторної політики Європейського Союзу розглядають, серед інших, Б. Еберлейн, У. Гранде. «Карту транснаціонального регуляторного простору» наводить Ф. Кафаджі [2]. Власне бачення щодо кризи «регуляторної держави» презентують М. Лодж та К. Вегріч [3]. Сучасні регуляторні практики крізь призму «багаторівневого регулювання» розглядають Р.А. Вессель та Я. Воутерс. Питання, пов'язані з регулюванням у транснаціональному вимірі, висвітлюють у своїх дослідженнях М.-Л. Джеліч й К. Сахлін-Андерсон. Окремим аспектам проблеми транснаціонального регулювання присвятили свої розвідки К. Пістор, Д. Кертін, Л. Сенден, А.М. Хадемян, В. Рамрай та інші.

**Мета статті** полягає в з'ясуванні місця і ролі сучасної держави у транснаціональному регуляторному просторі.

**Виклад основного матеріалу.** У 1971 р. американські дослідники Д. Най та Р. Кохейн висунули ідею активності недержавних транснаціональних акторів на світовій арені, вказавши на неприпустимість констатації держави як одноосібного суб'єкта світової політики. Вчені запровадили термін «транснаціональні взаємодії», під якими розуміють «переміщення матеріальних та нематеріальних предметів через державні кордони, коли хоча б один учасник не є агентом уряду або міжурядової організації» [4, с. 332]. Прикметно, що, наголошуючи на підвищенні активізації й впливовості інших суб'єктів, Най та Кохейн не заперечують того, що уряди залишаються найважливішими акторами. На їхню думку, порушувати питання в термінах «втрати контролю» з боку держави в умовах поширення транснаціональних відносин

це означає «вводити проблему в оману». Най та Кохейн переконані, що питання, пов'язані з державним контролем, слід ретельно вивчати, а не вирішувати їх наперед із погляду «втраати контролю» [4, с. 342–343]. Тож транснаціоналізація не передбачає зникнення держави, а стверджує факт того, що остання є лише одним серед інших суб'єктів. З огляду на це транснаціональний вимір є корисним для відображення особливостей сучасного регулювання. Традиційні концептуальні підходи, в межах яких центральна роль у регулюванні відводилася державі, розроблені для розуміння процесів регуляції у «Вестфальському світі». Очевидно, що в умовах стрімкого зростання кількості суб'єктів регулювання й загалом ерозії Вестфальської системи подібні підходи є неадекватними. Тож Джеліч та Сахлін-Андерсон мають рацію, коли говорять про необхідність розширення та оновлення аналітичних інструментів для вивчення регулювання як «складного комплексу заходів, що поєднує глобальні та локальні аспекти і яке здійснюється водночас усередині національної держави, між національними кордонами та за їхніми межами» [5, с. 3].

Регулювання нині не є виключною компетенцією держави. Приватні недержавні актори об'єднуються з метою врегулювання питань, які становлять спільний інтерес, а також визначають правила й стандарти, яких повинні дотримуватися не лише вони, але й інші. Ба більше: «... державні суб'єкти можуть делегувати повноваження з регулювання приватним акторам, схвалювати приватне регулювання або створювати приватно-державні партнерства для досягнення регуляторних цілей» [6, с. 2]. Нині спостерігається «захоплення регуляторного простору», в межах якого «... державні, приватні та неурядові суб'єкти змагаються за право встановлювати регулятивні прерогативи щодо важливих питань політики у внутрішній та/або транснаціональній сферах» [6, с. 1]. Як наголошують Кафаджі та Пістор, запровадження поняття «захоплення регуляторного простору» має на меті фіксацію спроб встановлення контролю або визначення регуляторних механізмів із боку різних суб'єктів із питань, які ще не врегульовані, або у разі послаблення встановлених регуляторних режимів [6, с. 2]. Втрата державою статусу універсального регулятора на тлі розвитку транснаціональних недержавних регуляторних режимів усе ж не означає, що розмірковування слід здійснювати в логіці протиставлення, тим більше – регуляторного ізоляту держави. По-перше, як було зазначено вище, держава сама може передавати частину своїх регуляторних повноважень недержавним акторам, відповідно, виступати ініціатором створення транснаціональних регуляторних режимів. Подібну «поведінку» можна розцінювати як своєрідну управлінську реакцію з боку держави на відсутність у неї бажання або належних можливостей для розв'язання певних проблем. У такий спосіб держава намагається адаптуватися до нових реалій із метою збереження управлінських важелів, знаходячи нові, менш витратні та більш дієві, способи досягнення своїх цілей. Держава може делегувати різні повноваження у сфері регулювання: моніторинг, перевірки, аудит тощо. Наприклад, у багатьох країнах приватні охоронні компанії мають делеговані державою повноваження щодо транспортування, охорони та утримання ув'язнених. При цьому держава зберігає за собою право втручатися у комерційні угоди, якщо вони порушують чинне законодавство [1, с. 343–344]. «Держава, – зауважує Тусіков, – бере на себе метарегулюючу роль: вона спрямовує, наглядає та стимулює регулювання і, відповідно, управляє засобом регулювання» [1, с. 341–342]. Для опису метарегулювання Тусіков використовує навігаційні метафори «рульового управління» та «веслування»: «державна стратегічно «керує» або спрямовує регуляторні зусилля, тоді як недержавні актори беруть на себе традиційне завдання держави з «веслування» шляхом створення та реалізації різних механізмів регулювання» [1, с. 342]. По-друге, оскільки «управління передбачає здатність управлінської структури успішно розв'язувати конфлікти» [7], держава може здійснювати арбітраж щодо конкуруючих інтересів недержавних акторів. Останні можуть вдаватися до лобювання певної регуляторної

політики, та все ж держави «... зберігають інтереси та цілі, відмінні від лобістських, навіть якщо суб'єкти прагнуть визначати пріоритети і політику уряду. Держави зберігають здатність діяти автономно, навіть якщо вони надають зацікавленим групам можливості для формування політики» [1, с. 342].

Серед різноманітних транснаціональних регуляторних режимів виокремлюються такі, які ґрунтуються на «добровільних» угодах, що не мають обов'язкової юридичної сили. Втім, така «добровільність», як припускає Тусіков, може бути оманливою, адже, з одного боку, недержавні актори можуть тиснути на інших із метою їх приєднання до прийнятих правил й стандартів (судові позови, відмова від співпраці тощо), з іншого – «... держави можуть здійснювати суттєвий примусовий тиск, аби змусити недержавних суб'єктів долучитися до домовленостей та виконувати їхні рішення [1, с. 345]. Крім того, присутність держави у транснаціональному регулюванні простежується в її можливостях послабити або навіть відмовитися визнавати регуляторні механізми.

Безумовно, коли, наприклад, президент США Д. Трамп зустрічається з генеральним директором *Apple* Т. Куком задля обговорення питання про те, як торговельна війна з Китаєм вплине на інтереси *Apple*, це є прямим свідченням того, що провідні транснаціональні корпорації є політичними акторами, а не сторонніми спостерігачами, і підтвердженням того, що нині «... державна влада не є виключною основою управління». Утім, державна влада не зникла, вона трансформувалася. Глобалізація змінила правила гри, розширивши можливості корпорацій, але повернувши державну владу через нові транснаціональні державно-корпоративні відносини [8]. Тож регуляторна політика нині не визначається ані виключно державою, ані корпоративною владою, натомість вона є продуктом владних взаємодій між державними та недержавними акторами. «Визначення політики лише в аспекті поведінки держави, – зазначають Най та Кохейн, – може призвести до ігнорування важливих недержавних суб'єктів, які розподіляють цінності та використовують засоби, подібні до тих, які застосовують уряди для досягнення своїх цілей» [4, с. 344]. Водночас абстрагування від ролі держави у регуляції загрожує появою певних ілюзій. Навіть авторитетний німецький дослідник У. Бек, знаний своїми наполегливими закликами щодо звільнення від «методологічного націоналізму», переходу від «національного горизонту мислення до космополітичного», зазначає: «... хоч якою правильною є думка про необхідність звільнитися від концентрації на національній державі... все ж таки було б помилкою виплеснути разом із водою дитину і втратити з поля зору критику погляду, сконцентрованого на національній державі, а разом із нею і можливості дії та самотрансформації держави в епоху глобалізації [9, с. 44–45]. Очевидно, що об'єктом редукції транснаціоналізації виступає держава, її управлінський потенціал, утім, вона не втрачає ані аналітичної, ані практичної цінності. Держава є тим інститутом, який створює необхідні межі процесів, зокрема регуляторних. «Державні актори, – наголошує Тусіков, – можуть відігравати важливу роль у підтримці, сприянні або навіть у безпосередньому створенні режиму, залежно від того, якою мірою інтереси держави відповідають інтересам режиму» [1, с. 350]. Схожої позиції дотримуються й інші дослідники. Наприклад, Джеліч та Сахлін-Андерсон, наголошуючи на тому, що концепт «регулюючих держав» «вказує на помітний розвиток держав і те, як вони контролюють й впливають на діяльність й суб'єктів», все ж уважають, що за нинішніх умов поняття «регулююча держава» може бути оманливим, оскільки «... воно все ще потенційно сигналізує про центральну роль держав у регулюванні та управлінні» [5, с. 11]. Констатуючи факт втрати з боку держави та адміністративних структур монополії у сфері регулювання, Джеліч та Сахлін-Андерсон уважають, що вони все ще беруть активну участь у процесах регуляції та управління: по-перше, схвалення з боку держави та/або адміністративних одиниць надає значно більшої впливовості та вагомості набору правил, особливо якщо йдеться про

їх запровадження, імплементацію на локальному та національному рівнях; по-друге, загроза примусу залишається джерелом влади держави навіть за умов існування «м'яких» та інтерактивних форм регулювання й управління [5, с. 35].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Не абсолютизуючи транснаціональний підхід, все ж зауважимо, що він є одним із найперспективніших для розуміння вузлових проблем сучасного державного управління загалом і для відображення складної динаміки сучасного регулювання зокрема. Адже «транснаціоналізм – це та *alètheia*, яка дає змогу побачити державу в усій її складності, оскільки саме він дає можливість відійти вбік і вийти за межі, щоб краще їх осягнути» [10, с. 11–12]. Здійснена діагностика ступеня присутності сучасної держави у транснаціональному регуляторному просторі дає змогу заперечити тезу про те, що регуляторний процес не піддається управлінню з боку держави. Транснаціоналізація не вихлостила регуляторні можливості із системи державного управління, а лише зафіксувала втрату монополії держави на регулювання. Дозволимо собі припустити, що транснаціональні процеси до певної міри відіграли роль катализатора в процесі адаптації державного управління до нових реалій, зокрема, у сфері регулювання. Незважаючи на те, що академічна спільнота виявляє активний інтерес до проблеми транснаціонального регулювання, все ж на периферії уваги дослідників залишається низка важливих питань. Зокрема, не знайшли належного висвітлення у наукових розвідках аспекти, пов'язані з підзвітністю транснаціональних недержавних регуляторних режимів, підвищенням легітимності прийнятих ними рішень. Ці та інші питання вимагають більш поглибленого дослідження з боку сучасних науковців.

### Список використаних джерел:

1. Tusikov N. Transnational non-state regulatory regimes. *Regulatory theory: foundations and applications* / ed. by P. Drahos. Canberra, 2017. P. 339–353. URL: <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2304/pdf/book.pdf?referer=2304>.
2. Cafaggi F. The Architecture of Transnational Private Regulation. *Osoode CLPE Research Paper*. 2012. № 20. 27 p.
3. Lodge M., Wegrich K. The Regulatory State in Crisis: a public administration moment? URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.615.2293&rep=rep1&type=pdf>.
4. Nye J.S., Keohane R.O. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*. 1971. Vol. 25. № 3. P. 329–349. URL: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364783/mod\\_resource/content/1/keohane-nye\\_1971.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364783/mod_resource/content/1/keohane-nye_1971.pdf).
5. Djelic M.-L., Sahlin-Andersson K. Transnational Governance in the making – Regulatory Fields and their Dynamics. *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation* / ed. by M.-L. Djelic and K. Sahlin-Andersson. Cambridge, 2006. P. 1–47. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/464a/e8c8f30e8c971352d3db81452f187ac9df0a.pdf>.
6. Cafaggi F., Pistor K. Dividing the Transnational Regulatory Space. Towards an Agenda for Assessing the Distributional Effects of Different Modes of Regulation *Background paper to the Rome Conference on the Distributional Effects of Transnational Regulation*, 21–22 May, 2012. URL: [http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca\\_progetti/Ricerca\\_3\\_Cafaggi\\_Pistor.pdf](http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/Ricerca_3_Cafaggi_Pistor.pdf).
7. Питерс Б.Г. Глобализация, управление и его институты. *Отечественные записки*. 2004. № 2. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/globalizaciya-upravlenie-i-ego-instituty>.
8. Babic M., Heemskerk E., Fichtner J. Who is more powerful – state or corporations? *The Conversation*. 2018. July 10. URL: <http://theconversation.com/who-is-more-powerful-states-or-corporations-99616>.
9. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / пер. з нім. О. Юдіна. Київ : Ніка-Центр, 2015. 404 с.

10. Lacroix T. Le Transnationalisme: Espace, Temps, Politique. *Le Transnationalisme: Espace, Temps, Politique. Géographie*. Paris : Université de Paris Est, 2018. 165 p. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01810672/document>.

**References:**

1. Tusikov N. (2017). Transnational non-state regulatory regimes. *Regulatory theory: foundations and applications* / ed. by P. Drahos. Canberra. P. 339–353. URL: <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2304/pdf/book.pdf?referer=2304>.

2. Cafaggi F. (2012). The Architecture of Transnational Private Regulation. *Osoode CLPE Research Paper*. № 20. 27 p.

3. Lodge M., Wegrich K. (2012). The Regulatory State in Crisis: a public administration moment? URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.615.2293&rep=rep1&type=pdf>.

4. Nye J.S., Keohane R.O. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*. Vol. 25. № 3. P. 329–349. URL: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364783/mod\\_resource/content/1/keohane-nye\\_1971.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364783/mod_resource/content/1/keohane-nye_1971.pdf).

5. Djelic M.-L., Sahlin-Andersson K. (2006). Transnational Governance in the making – Regulatory Fields and their Dynamics. *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation* / ed. by M.-L. Djelic and K. Sahlin-Andersson. P. 1–47. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/464a/e8c8f30e8c971352d3db81452f187ac9df0a.pdf>.

6. Cafaggi F., Pistor K. (2012). Dividing the Transnational Regulatory Space. Towards an Agenda for Assessing the Distributional Effects of Different Modes of Regulation *Background paper to the Rome Conference on the Distributional Effects of Transnational Regulation*, 21–22 May. URL: [http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca\\_progetti/Ricerca\\_3\\_Cafaggi\\_Pistor.pdf](http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/Ricerca_3_Cafaggi_Pistor.pdf).

7. Peters G. (2004). Globalizatsiya, upravleniye i yego instituty [Globalization, Institutions, and Governance]. *Otechestvennyye zapiski – Domestic notes*. № 2. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/globalizaciya-upravlenie-i-ego-instituty>.

8. Babic M., Heemskerck E., Fichtner J. (2018). Who is more powerful – state or corporations? *The Conversation*. July 10. URL: <http://theconversation.com/who-is-more-powerful-states-or-corporations-99616>.

9. Beck U. (2015). Vlada i kontrvlada u dobu hlobalizatsiyi. Nova svitova politychna ekonomiya [Power and counterpower in the age of globalization. The New World Political Economy]. (O. Yudin, Trans). Kyiv : Nika-Tsentr [in Ukrainian].

10. Lacroix T. (2018). Le Transnationalisme: Espace, Temps, Politique. *Le Transnationalisme: Espace, Temps, Politique. Géographie*. Paris. 2018. 165 p. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01810672/document>.