

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.18>**В. Г. Пугач**кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології, соціології та соціальної роботи
Міжрегіональної академії управління персоналом

УПРАВЛІНСЬКА РОЛЬ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Глобалізація є ключовим поняттям для осмислення місця та управлінської ролі сучасної держави, змістовних аспектів її управлінської спроможності, аналізу змін, які спостерігаються в номенклатурі державних функцій. Достатньо рельєфно ці проблеми постають, зокрема, в контексті адміністративної глобалізації. Остання фіксує втрату державної монополії на здійснення адміністративно-регуляторних та нормотворчих функцій, їх перерозподіл між державою та глобальними й транснаціональними органами, призвівши, зрештою, до «розмивання» домінуючої ролі держави у сфері публічного адміністрування. Переконаливою демонстрацією в цьому плані є виникнення та розвиток глобального адміністративного права. Незважаючи на те, що правозастосовний потенціал глобального адміністративного права не досить високий, все ж спостерігається його помітний вплив на значну частину внутрішньодержавного регулювання, порядок прийняття та реалізації державних управлінських рішень. Отже, певні адміністративно-правові аспекти забезпечення управлінських процесів на національному рівні встановлюються поза його межами. З погляду «вестфальської держави» така деформована система управлінських координат мала б нівелювати управлінський статус держави, однак, як намагається показати автор статті, саме ця деформація змушує її прилаштовуватися, адаптуватися до нових управлінських реалій, залишаючись при цьому фундаментальною основою системи управління. Використовуваний у даній статті ракурс розгляду задекларованої проблеми фіксує «зсув» управлінської системи у бік її плюралізації, «міграцію» адміністративних та нормативно-регуляторних функцій за межі держави, і, як наслідок, появу глобальної адміністрації та глобального адміністративного порядку. Підкреслюється, що в рамках останнього державно-центричний підхід не спрацьовує, натомість з'являється гібридна владно-управлінська форма, яка констатує зміну управлінської ролі держави, зберігаючи при цьому її актуальність.

Ключові слова: адміністративна діяльність, глобальне адміністративне право, глобальний адміністративний порядок, держава, недержавні актори, регулювання, управлінський потенціал.

Постановка проблеми. Нині є очевидним фактом, що процеси глобалізації помітно девальвували управлінські можливості держави. В результаті посилення впливовості недержавних акторів, розвитку багаторівневого управління держава вже не виступає «архімедовою точкою, на яку все спирається, а є лише одним серед інших акторів» [1, с. 394]. В цьому контексті досить показовим видається стрімкий розвиток теорії та практики глобального адміністративного права, котре, як можна припустити, сигналізує про можливість реалізації адміністративної функції,

перебуваючи за рамками внутрішньодержавних нормативно-розпорядчих приписів, збільшуючи тим самим управлінський потенціал недержавних акторів. Іншими словами, поява глобального адміністративного права зафіксувала, що регулювання, нормотворчість, прийняття управлінських рішень здійснюються не лише державними суб'єктами, але й транснаціональними та глобальними структурами. Отже, не дивно, що низка впливових дослідників, не безпідставно вважають, що нині спостерігається зменшення значущості держави як «дійової особи», і що логічною відповіддю на загальносвітові тенденції є звільнення від уявлень про підпорядкування

мультицентричного світу світові державному [2]. Проте для більш адекватного опису та поглибленого розуміння впливу глобального адміністративного права на управлінські можливості держави важливо не абсолютизувати окремі показники, а концентрувати дослідницькі зусилля на ті сфери, де «поєднуються робота «абстрактного ідеолога» та практичне експериментування» [3, с. 11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з теорією та практикою глобального адміністративного права, знайшли своє віддзеркалення у наукових доробках багатьох дослідників. Зокрема, на думку грецького науковця Г. Димітропулоса, докорінна зміна, під впливом глобалізації, статусу та поняття національного суверенітету, зумовлює необхідність розробки нової концепції суверенітету і нових концептуальних засад публічного та адміністративного права. «Адміністративне право, – підкреслює Г. Димітропулос, – нині є багатовимірним, мережевим і насамперед глобально інтегрованим правом... Це повинно сприйматися національними державами та академічними колами як можливість, а не як загроза» [4, с. 464]. Натомість португальська дослідниця А.Г. Мартінс, визнаючи, що проект "GAL" (глобальне адміністративне право) сприяє поглибленому розумінню феномену глобального регулювання, водночас заперечує факт наявності глобального адміністративного права. На її думку, «вираз "глобальне адміністративне право" є неточним і таким, що вводить в оману, оскільки слід сприймати його у множині ("глобальні адміністративні закони")» [5, с. 181]. Італійський дослідник С. Кассезе вважає визначення глобального адміністративного права досить спірним й наголошує на його неврегульованості з міжнародним та конституційним правом [6]. Проблему зміни клімату в контексті глобального адміністративного права розглядає індійський дослідник Р. Чандра [7]. Дослідницький інтерес до феномену глобального адміністративного права демонструють українські науковці Б. Кормич [8], А. Пухтецька [9]. В межах загальної концепції глобального адміністративного права нау-

кові розвідки здійснюють М. Дональдсон, Р. Тріпаті, Л. Касіні, Н. Кріш, А. Богданді, Е. Бенвеністі, Г. Тойбнер та інші науковці.

Мета статті полягає у з'ясуванні специфіки впливу адміністративної глобалізації на управлінську роль держави.

Виклад основного матеріалу. Потужним поштовхом для наукових пошуків, пов'язаних з процесами адміністративної глобалізації, став дослідницький проєкт з *GAL (Research Project on Global Administrative Law)*, очолюваний американськими професорами Б. Кінгсбері та Р.Б. Стюартом. Цей проєкт був зосереджений на «новій галузі теорії та практики: розширення використання механізмів адміністративного права, зокрема, механізмів, пов'язаних з прозорістю, участю, підзвітністю в межах регулюючих органів глобального управління» [10]. У рамках проєкту було опубліковано понад сто статей, серія книг тощо. Крім цього, було запропоновано визначення глобального адміністративного права як такого, що «включає в себе механізми, принципи, практики, котрі сприяють підзвітності глобальних адміністративних органів або в інший спосіб впливають на підзвітність, зокрема, шляхом забезпечення дотримання ними належних стандартів прозорості, участі, обґрунтованих рішень, законності, а також засобом здійснення оцінки прийнятих ними норм та рішень» [11, с. 17]. Глобальне управління розуміється та аналізується як «адміністративна діяльність: нормотворчість, адміністративне вирішення спорів між конкуруючими інтересами та інші форми регулятивних й адміністративних рішень» [11, с. 17]. Таким чином, концепція глобального адміністративного права ґрунтується на двох позиціях: по-перше, глобальне управління являє собою адміністративну діяльність; по-друге, остання визначається принципами, механізмами та правилами адміністративного права [12, с. 2]. Отже, припускається, що адміністративна діяльність може здійснюватися поза межами національних нормативно-розпорядчих приписів, а роль адміністративних інституцій відіграють глобальні й транснаціональні органи. Очевидно, що за таких обставин держава втрачає монополію на здійснення адміністративно-регуляторних

та нормотворчих функцій і змушена гармонізувати внутрішню правову та адміністративну системи з глобальною. Іншими словами, сучасні держави, здійснюючи внутрішнє адміністрування, фактично позбавлені свободи невикористання або ігнорування міжнародно-правових режимів, правил та стандартів, встановлених на глобальному рівні. «Зокрема, це стосується того аспекту, – зазначає Б.А. Кормич, – що розвиток економіки та технологій зумовлюють фактичну обов'язковість цілої низки міжнародних або регіональних правил та стандартів незалежно від волі окремих держав» [8, с. 24]. Отже, складається ситуація, яку стисло можна описати тезою німецького вченого У. Бека: «Поки що зберігає силу положення німецької Конституції: «Джерелом будь-якої державної влади є народ», натомість втратило силу положення про те, що вся влада належить державі» [13, с. 121].

Нормотворча діяльність, яка була прерогативою національних парламентів, значною мірою переїстилася на регіональний та глобальний рівні і тепер здебільшого здійснюється адміністративними органами. «Всупереч традиційному (національному) розумінню адміністрування, – зауважує Г. Димітропулос, – глобальна адміністрація являє собою головно нормотворчу діяльність» [4, с. 454]. І хоча, як підкреслює грецький дослідник, глобальна нормотворчість переважно складається з необов'язкових добровільних правил, все ж це, на нашу думку, є переконливою ілюстрацією поступового перетворення державних інститутів, зокрема національного парламенту, на бутафорію, що, зрештою, підтверджує правоту тези про парламент як про «порожній апарат». Той факт, що багато з адміністративних функцій держави передані на глобальний рівень, та водночас наявні випадки, коли «приватні регулюючі органи встановлюють правила, розробляють стандарти <...> без будь-якого втручання державних органів» [5, с. 184], вочевидь створює «певні труднощі» для реалізації управлінської функції держави. З іншого боку, примітним є те, що відповідальність за реалізацію глобального адміністративного права, яке розвивається відносно незалежно від

держави, адже відсутні, наприклад, конституційні положення щодо делегування повноважень транснаціональним або глобальним органам, покладена саме на державу. Іншими словами, глобальний адміністративний порядок не «виводить з гри» державу, а наділяє її «диференційованою роллю». Дійсно, «національна адміністрація втрачає свою владу і компетенцію щодо суверенного регулювання», однак «національний адміністративний рівень виконує дедалі більш важливу функцію з реалізації політики, планів та заходів на верхніх адміністративних рівнях» [4, с. 456]. Отже, слід вести мову не про «занепад держави», а про її глобалізацію. При цьому, як наголошує Г. Димітропулос, глобалізація держав не призвела до ліквідації їх політичної та правової системи. На його думку, держава повинна «розумно абсорбувати глобальні імпульси, не втрачаючи при цьому своєї самобутності. Це не просте завдання для сучасної держави. У будь-якому разі держава здебільшого зберігає і повинна зберігати свою владу щодо остаточного вердикту, як своєрідну компетенцію останньої інстанції» [4, с. 457].

Італійський правознавець С. Кассезе вважає, що роль держави у дослідженнях глобального адміністративного права недооцінена: «вчені схильні вважати головними дійовими особами глобальних гравців, тоді як є і дейтерагоніст – держава» [6, с. 467]. Італійський дослідник визнає, що в результаті розвитку регуляторних глобальних систем центральна роль держави в системі публічного адміністрування перетворилася на «оптичну ілюзію». Проте це не означає, що глобальний правовий порядок «витіснив державу». Остання, наприклад, компенсує відносну втрату своїх владно-управлінських повноважень засобом участі у процесах прийняття рішень глобальних органів. Інакше кажучи, процес прийняття рішень має «змішаний» характер, тобто глобальний та національний адміністративні рівні не ізольовані один від одного. Отже, на думку С. Кассезе, було б помилкою стверджувати, що глобальна влада перебуває винятково в руках держав, так само як і те, що глобальні рішення «вислизають» з-під їх контролю [15, с. 21].

Спільне прийняття рішень, з одного боку, спричиняє «пористість» національних правових систем, які поступово втрачають свою непроникність. «Зрештою, – зазначає С. Кассезе, – це сприяє горизонтальній відкритості національних систем, які мають можливість взаємодіяти одна з одною за допомогою угод про еквівалентність. Це уможлиблює арбітраж між національними правовими системами. В підсумку кордони між глобальним та державним стають розмитими» [15, с. 26]. З іншого боку, внаслідок обміну думками між державами на глобальному рівні останній «поглинає, як губка» спільні принципи національних систем. «Отже, – підсумовує С. Кассезе, – «пористість національних правових систем та губкоподібний характер глобального правопорядку уможливають взаємозумовлення. Якщо держави можуть захоплювати глобальні організації, то останні своєю чергою можуть захоплювати держави» [15, с. 26–27]. Загалом С. Кассезе вважає глобальний правовий порядок «сапрофітним порядком», який не може самостійно існувати і який обов'язково пов'язаний з іншими, роблячи їх проникними та одночасно зміцнюючи їх.

Не схильна до «занепадницьких настроїв» стосовно держави, незважаючи на зростання ролі та авторитету недержавних акторів, «часткове роздержавлення того, що історично було побудоване як національне», американська дослідниця С. Сассен. За словами дослідниці, її позиція «не дуже узгоджується з твердженням про мінімальні зміни з точки зору державної влади і не вписується у твердження про зменшення значення держави» [14, с. 9]. Зосереджуючи дослідницьку увагу на економічній глобалізації, С. Сассен вважає, що вона збільшує обсяги та «візуалізує» роботу держави, яка спрямована на забезпечення дотримання прав та контрактів іноземних інвесторів і компаній в межах національної економіки. Скасування певних національних норм, чого вимагає глобалізація, на думку С. Сассен, також потребує участі держави, навіть коли йдеться про втрату її регулятивних повноважень щодо економіки [14, с. 10]. Крім цього, управлінська роль держави проглядається у вироб-

ництві нових нормативно-розпорядчих та законодавчих актів, створенні спеціалізованих регулюючих структур, адже саме держава залишається «кінцевим гарантом «прав» глобального капіталу». Саме в цьому сенсі держава зменшує власну роль у регулюванні економічних процесів, надаючи при цьому глобальним проектам операційної ефективності та легітимності. «Тут держава, – зауважує С. Сассен, – може бути задумана як технічна адміністративна спроможність, яка на цей час не може бути відтворена в інший інституціональний спосіб» [14, с. 13].

Отже, приватизація нормотворчої функції, поява гібридної форми влади, яка «ані цілковито приватна або цілковито публічна, ані цілковито національна або цілковито глобальна», інші явища та процеси, котрі свідчать про роздержавлення певних державних сфер та функцій безумовно фіксують факт того, що держава є не «єдиним і, можливо, навіть не ключовим управлінцем». Однак залишається «конкретна робота», яку необхідно здійснювати державам. Навіть більше, як наголошує С. Сассен, «діапазон залучення держави набагато ширший, аніж той, який є на сьогодні, обмежений просуванням економічної глобалізації» [14, с. 15].

Висновки і пропозиції. Глобальні проблеми сучасності є об'єктивними і актуальними і вимагають пильної уваги з боку світової спільноти, мобілізації матеріальних та інтелектуальних ресурсів усіх держав. З огляду на це поява та розвиток глобального адміністративного права не є випадковим, адже глобальні проблеми не можуть бути ефективно вирішені «обмеженими» державними органами, ізольованими національними регулятивно-адміністративними заходами. Іншими словами, виявлена нездатність національної держави контролювати глобальні проблеми зумовила «зсув» управлінської системи у бік її плюралізації, «міграцію» адміністративних та нормативно-регуляторних функцій за межі держави, зрештою, появу глобальної адміністрації та глобального адміністративного порядку. В межах останнього державно-центричний підхід не спрацьовує, натомість з'являється гібридна владно-управлінська форма,

яка фіксує зміну управлінської ролі держави, зберігаючи одночасно актуальність останньої. Це є додатковим переконливим аргументом на користь тези, висунутої французьким дослідником З. Лаїді, про те, що «глобалізація розвивається водночас проти держави і разом з нею» [1].

З погляду «вестфальської держави» адміністративна глобалізація постає як деформована система управлінських координат, яка повинна була б нівелювати управлінський статус держави. Однак дозволимо собі припустити, що саме ця деформація спонукає її прилаштовуватися до нових управлінських реалій, трансформуватися, залишаючись при цьому фундаментальною основою системи управління. Отже, феномен глобального адміністративного права є одним з тих контекстів, який орієнтує на детальне дослідження специфіки змін, які відбуваються, дає підґрунтя для подальших міркувань щодо дискусійної за характером проблеми управлінського потенціалу сучасної держави.

Список використаної літератури:

1. Laïdi Z. Does Globalisation Threaten the State? Thesis on the Fractal State. *Cambridge Review of International Affairs*. 2002. Vol. 15, №3. P. 393–405.
2. Rosenau J. N. The Study of World Politics. Volume 1: theoretical and methodological challenges. London and New York : Routledge, 2006. 301 p. URL: https://www.academia.edu/28648578/James_N._Rosenau-Study_of_World_Politics_Volume_I_Theoretical_and_Methodological_Challenges_2006_.
3. Мюллер Я.-В. Споры о демократии: Политические идеи в Европе XX века / пер. с англ. А. Яковлева. Москва : Изд. Института Гайдара, 2014. 400 с.
4. Dimitropoulos G. Global Administrative Order: Towards a Typology of Administrative Levels and Functions in the Global Legal Order. *European Review of Public Law*. 2011. Vol. 23, №1 (79). P. 433–465. URL: https://www.academia.edu/1330126/Global_Administrative_Order_Towards_a_Typology_of_Administrative_Levels_and_Functions_in_the_Global_Legal_Order.
5. Martins A.G. Global Administrative Law: a new branch of law or a quest for an academic grail? *e-Pública*. 2015. Vol. II, № 3. P. 179–203. URL: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v2n3/v2n3a12.pdf>.
6. Cassese S. Global administrative law: The state of the art. *International Journal of Constitutional Law*. 2015. Vol. 13, № 2. P. 465–468. URL: <https://academic.oup.com/icon/article/13/2/465/735692>.
7. Chandra R. Climate change and the role of global administrative law: An overview. *International Journal of Multidisciplinary Research and Development*. 2019. Vol. 6, № 5. P. 23–27. URL: <http://www.allsubjectjournal.com/archives/2019/vol6/issue5/6-4-38>.
8. Кормич Б.А. Глобальне адміністративне право: ключові аспекти концептуалізації. *Lex Portus*. 2018. Vol. 1, №9. P. 21–32. URL: https://lexportus.net.ua/vipusk-1-2018-new/kormych_b_a_globalne_administratyvne_pravo_kliuchovi_aspekty_kontseptualizatsii.pdf.
9. Пухтецька А.А. Формування глобального адміністративного права. *Наукові записки НаУКМА*. 2013. Т. 144–145. С. 117–119. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2991/Pukhtetska_formuvannia_hlobalnoho_administratyvnoho_prava.pdf;jsessionid=5A9427BE50A7B62FA8D73C13F955170E?-sequence=1.
10. Global Administrative Law. URL: <https://www.iilj.org/gal/>.
11. Kingsbury B., Krisch N., Stewart R. B. The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*. 2005. Vol. 68. P. 15–61. URL: <http://iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Kingsbury-et-al-The-Emergence-of-GAL.pdf>.
12. Kingsbury B., Krisch N., Stewart R. B. Wiener J.B. Global Governance as Administration – National and Transnational Approaches to Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*. 2005. Vol. 68, №3,4. P. 1–13. URL: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1360&context=lcp>.
13. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / пер. з нім. О.Юдіна. Київ : Ніка-Центр, 2015. 404 с.
14. Sassen S. The Participation of State and Citizens in Global Governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2003. Vol. 10, №5. P. 5–28. URL: <http://www.columbia.edu/~sjs2/PDFs/webpage.statesandcitizens.pdf>.
15. Cassese S. Global Administrative Law: an introduction. URL: http://www.globosetlocus.org/kdocs/75932/s_cassese_global_administrative_law.pdf.

Puhach V. Management role of the state in administrative globalization conditions

Globalization is a key concept for understanding the place and managerial role of the modern state, the substantive aspects of its managerial capacity, the analysis of changes that are observed in the nomenclature of state functions. These problems are particularly relevant in the context of administrative globalization. The latter reflects the loss of the state monopoly on the implementation of regulatory functions, their redistribution between the state and global and transnational bodies, which ultimately leads to "blurring" the dominant role of the state in public administration. A convincing demonstration in this regard is the emergence and development of a global administrative law. Despite the fact that the law-enforcement potential of the global administrative law is not high enough, its significant influence on a significant part of domestic regulation, the procedure for the adoption and implementation of state administrative decisions remains high. Thus, certain administrative and legal aspects of the provision of management processes at the national level are established beyond its borders. From the point of view of the Westphalian state, such a deformed system of administrative coordinates should align the administrative status of the state, however, as trying to show the author of the article, it is this deformation that makes it suitable, adapts to new managerial realities, remaining the fundamental basis of the management system. The scope used in this article to examine the underlined problem reflects the shift in the management system towards its pluralization, the "migration" of administrative and regulatory functions outside the state, and, consequently, the emergence of a global administration and a global administrative order. It is emphasized that the last state-oriented approach does not work, on the contrary, there is a hybrid form of power management, which indicates the change of the government's role of the state while maintaining its relevance.

Key words: administrative action, global administrative law, global administrative order, state, non-state actors, regulation, management capacity.