

Олександр Месхія

ТРАНСУРЯДОВІ МЕРЕЖІ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ В АРХІТЕКТУРІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ХХІ СТОЛІТТЯ

The article analyses the concept of Transgovernmental Networks as one of the most widespread and efficient form of international cooperation and governance. The author emphasizes that in comparison with the liberal internationalism and newmedievalism the concept of transgovernmentalism seems to be more applicable to the current state of international affairs. The meetings of the representatives of domestic financial regulators, antitrust authorities, judges and representatives of legislative bodies within the framework of transgovernmental networks is one of the most efficient ways to cope with international problems in particular spheres. Moreover the functioning of transgovernmental networks leads to deepening of international cooperation on regional level. The article shows that transgovernmental networks play significant role in the European integration process and in particular in the functioning of the European Union. Finally the author insists that transgovernmental networks promote greater unity of international community.

Недоліки існуючих механізмів міжнародного співробітництва спонукають як практиків, так і науковців шукати їм альтернативу. У контексті інтенсифікації глобалізації та пов'язаних з нею процесів перед державами, з одного боку, постає необхідність забезпечення ширшої взаємодії щодо вирішення складних проблем ХХІ століття, а з іншого – незмінною лишається потреба у збереженні власного державного суверенітету. Вирішення цієї дилеми стало основним питанням науки міжнародних відносин. Одним із найперспективніших шляхів вирішення цієї проблеми є трансурядові мережі, що обумовлює актуальність та своєчасність їх дослідження.

Питаннями, що стосуються сутності та значення трансурядових мереж, займалися такі зарубіжні дослідники, як: Р. Кеохейн, Дж. Най, А.-М. Слаттер, Дж. Т. Метьюс, Б. Еберлайн та ін. Крім того, окремі питання функціонування трансурядових мереж були висвітлені в працях російських дослідників М. Стрежньової та Т. Романової. Питання про роль трансурядових мереж у забезпеченні реалізації міжнародних норм щодо захисту навколишнього середовища було висвітлено в працях М. Медведєвої.

Метою статті є розкриття сутності та особливостей функціонування трансурядових мереж як однієї з найсучасніших тенденції у сфері реалізації міжнародного співробітництва.

Завершення «холодної війни», на думку багатьох дослідників міжнародних відносин, мали позначити еру нового міжнародного

порядку. Такий міжнародний порядок мав би відповідати ідеям засновників Організації Об'єднаних Націй, згідно з якими міжнародні інституції на чолі з Організацією Об'єднаних Націй та за активної підтримки держав – постійних членів Ради Безпеки мали б гарантувати міжнародний мир і безпеку. Щоправда, як зазначили Анна Марія Слатер, такий світ є химерою і навіть як ліберальна інтернаціоналістична концепція є щонайменше недосяжною, а інколи навіть небезпечною¹. Реалізація зазначеної концепції вимагає централізованого механізму прийняття рішень, ієрархії міжнародних інституцій та участі всіх держав світу. Фактично будь-які спроби створити таку систему зазнали краху. З одного боку, Організація Об'єднаних Націй не може ефективно функціонувати незалежно від держав, що входять до її складу, особливо незалежно від постійних членів Ради Безпеки, а з іншого – держави не бажають поступатися частиною своїх суверенних прав на користь міжнародних інституцій. Будь-які спроби наділити міжнародні інституції наднаціональними повноваженнями постійно наштовхувалися на опір з боку держав-членів.

Основною альтернативою ліберального інституціоналізму є неомедівалізм. Там, де ліберальна інтернаціоналістична ідея вбачає необхідність у міжнародних нормах та інституціях, покликаних вирішувати міжнародні проблеми, неомедівалізм проголошує необхідність у відмові від концепції національної держави. Без зайвих перебільшень Дж. Т. Метьюс описує цей процес як відхід від традиційної концепції міжнародних відносин і перехід від державно-центричної моделі до більш децентралізованих форм міжнародного співробітництва, за яких провідну роль відіграють наддержавні, субдержавні та недержавні суб'єкти. Такі суб'єкти мають багатонаціональну належність та широке географічне представництво².

Дж. Т. Метьюс пояснює такі зміни у значенні суб'єктів міжнародних відносин змінами в організаційній структурі світу: перехід від ієрархії до мереж, від централізованого примусу до добровільної участі. Джерелом такої трансформації є революція інформаційних технологій. Значне розширення комунікаційних можливостей, з одного боку, надає окремим особам та групам осіб ширші можливості, а з іншого – призводить до зменшення значення традиційних владних інститутів. Унаслідок таких процесів появляється не світовий уряд, а глобальне врядування. У цьому контексті під світовим урядом слід розуміти формальне наділення міжнародних інституцій влад-

¹ Slaughter, A.-M. (1997). The Real New World Order. *Foreign Policy*, 74, 5, 183-197.

² Mathews, J.T. (1997). Power Shift. *Foreign Policy*, 76, 1, 50-66.

ними повноваженнями, а міжнародне врядування – співробітництво націлено на вирішення проблем за допомогою різноманітних засобів і механізмів. Відбувається формування мережі, що є відкритою системою без кордонів, утвореною транснаціональними компаніями, вільними від територіального порядку. Така мережа є якісно новою моделлю міжнародного врядування порівняно з будь-якою іншою за весь період попередньої історії людства¹. Поступово утворюється світ, у якому світові мережі поєднують Корпорацію *Microsoft*, Римську католицьку церкву та *Amnesty International* з Європейським Союзом, Організацією Об'єднаних Націй та Каталонією².

Водночас представники неомедівалізму не враховують двох важливих обставин. По-перше, неурядові організації дедалі ще не можуть замінити державно-владні інституції. Так, бойкоти споживачів проти транснаціональних корпорацій, діяльність яких призводить до руйнування дощових лісів або ж які використовують дитячий труд, можуть лише частково вплинути на ситуацію. У свою чергу, більшість активістів, що борються за збереження навколишнього природного середовища чи захист прав трудящих, віддають перевагу засобам, які передбачають внесення змін до національного законодавства держав, чий правопорядок регулює діяльність таких корпорацій. По-друге, зростання ролі неурядових організацій не призводить до зменшення ролі державної влади. Навпаки, більшість з неурядових організацій взаємодіють з аналогічними організаціями за кордоном задля справляння додаткового впливу на традиційні механізми реалізації національної політики.

Ми стаємо свідками формування нового світового порядку, нової архітектури міжнародного співробітництва³. Держава як публічно-владний інститут не зникає, натомість вона дезагрегується на окремі функціонально відмінні частини. Такими частинами є суди, регуляторні, виконавчі органи і навіть законодавчі органи, вони взаємодіють з аналогічними органами в інших державах, створюючи при цьому щільну мережу відносин, яка є відображенням нового трансурядового порядку. Мережі виникають у всіх сферах (судовій, парламентській, урядовій), але найбільш щільно контакти утворю-

¹ Багдасарян, В.Э. (2011). Национальное государство через призму идеологий. *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*, 3, 4, 91.

² Slaughter, A.-M. (1997). The Real New World Order. *Foreign Policy*, 74, 5, 183-197.

³ Raustiala, K., (2002). The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. *Virginia Journal of International Law*, 43, 1-92.

ються в регуляторній сфері, зокрема на рівні середніх і нижчих ешелонів урядів, а також незалежних агентств.

Трансурядові мережі уособлюють ідею глобального управління в різних сферах суспільного життя та становлять собою форму співробітництва, що охоплює урядових акторів, громадські організації, бізнес, без створення формалізованих інституцій чи договорів, що забезпечує їх гнучкість та ефективність у досягненні поставлених завдань¹.

Формування подібних мереж обумовлено необхідністю нагального вирішення таких проблем сучасності, як тероризм, організована злочинність, забруднення навколишнього середовища, відмивання грошей, неспроможність банків та шахрайство з цінними паперами. Прикладами трансурядових мереж є Базельський комітет центральних банків, неформалізовані мережі правоохоронних органів та мережі судових органів, діяльність яких приводить до поступової уніфікації судових рішень у різних країнах.

З будь-якої точки зору саме за останні десятиліття трансурядове співробітництво набуло найбільшого розвитку. Однак саме явище трансурядових мереж не є новим. Так, наприклад, положення Конвенції про боротьбу з незаконним обігом небезпечних лікарських засобів 1936 року² передбачали створення спеціальних національних органів, які б мали вживати заходів для координації міжнародних зусиль з контролю за небезпечними лікарськими засобами. Подібні зв'язки мали здійснюватися безпосередньо між зазначеними національними органами, а не через звичайні дипломатичні канали. Таким чином, автори Конвенції 1936 року здійснили спробу створити мережу для контролю за лікарськими засобами. Щоправда, хоч наведений приклад і був одним із перших, менш формалізовані мережі створювалися та функціонували значно раніше. Наприклад, Антимонопольний комітет США через індивідуальні контакти посадовців доволі тривалий час сприяв формуванню антимонопольних агентств в інших державах за своєю моделлю³.

¹ Медведєва, М. (2012). Проблема ефективності міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища. *Публічне право*, 4 (8), 163.

² Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs, and Protocol of Signature. (Signed at Geneva, June 26th, 1936, entered into force October 10th 1947). League of Nations Treaty Series Treaties and International Engagements registered with the Secretariat of the League of Nations, 1939. CXC VIII. 4648. 300-324.

³ Raustiala, K. (2002). The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. *Virginia Journal of International Law*, 43, 1-92.

Хоч співробітництво антимонопольних комітетів стало ключовим фактором у розвитку трансурядових мереж, уявляється, що протягом ХХ століття посадовці в інших сферах національної політики почали вбачати переваги в підтримці взаємних контактів зі своїми зарубіжними колегами. Безперечно єдиним стримуючим фактором розвитку трансурядових мереж був рівень розвитку технологій, оскільки основними каналами комунікацій у період до Другої світової війни були пошта і телеграф, а найпоширенішими транспортними засобами були кораблі та залізниця. Це накладало суттєві обмеження на можливість регулярних взаємодій посадовців з різних країн. Поява телефонного зв'язку, реактивних літаків, факсу і більш нещодавно електронної пошти та Інтернету значно полегшило можливість міжнародного сполучення та комунікацій і, відповідно, створило передумови для ефективного функціонування трансурядових мереж. Таким чином, розвиток технологій став першим фактором, що сприяв появі та поширенню трансурядових мереж.

Другим фактором став розвиток так званої «регуляторної держави». Із закінченням Другої світової війни національне регуляторне законодавство набуло значного розвитку. З функціональної точки зору сучасні держави є дуже подібними між собою – явище, яке соціологи позначили як «структурний ізоморфізм»¹. Схожа природа організації держави означає, що в різних державах функціонують органи, які мають однакове функціональне спрямування і, більше того, зазвичай мають схожі назви. Проте різні держави регулюють відносини в рамках своїх суспільств по-різному.

Третім фактором стала глобалізація, або ж економічна взаємозалежність. Саме з огляду на посилення економічної взаємозалежності держав уніфікація розбіжностей національно-правового регулювання різних сфер економіки стоїть на порядку денному всього міжнародного співтовариства. Посилення економічної взаємозалежності держав у післявоєнний період та консенсус щодо ліберального інституціоналізму, що знайшов своє відображення в Бреттон-Вудських угодах, змусив держав поступово поглиблювати своє міжнародне співробітництво. Незважаючи на загальноновживаність, категорія «глобалізація» сьогодні залишається доволі розмитою, але вона все ж охоплює важливі аспекти сучасного світу, зокрема світ стає «меншим» та більш поєднаним, старі форми демаркації, такі як територіальні кордони, поступово втрачають своє значення.

¹ Mayer, J. (1997). World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*, 103, 144.

Із посиленням процесів глобалізації зросла потреба національних регуляторних органів у посиленні трансурядового співробітництва. Наприклад, у контексті регулювання питань, пов'язаних із добро-совісною конкуренцією з огляду на зменшення тарифних бар'єрів та розвиток дійсно світового ринку, у багатьох сферах за останні десятиліття сформувалися сприятливі умови для значного зростання кількості міжнародних торговельних картелів. Трансурядове міжнародне співробітництво є одним із можливих механізмів подолання негативних наслідків подібних процесів. Поява більш нових спільних проблем, таких як відмивання грошей, значно підвищило цінність такого співробітництва. Поєднання глобалізованої світової економіки і різноманітних національних правопорядків стало причиною поглиблення міжнародного співробітництва як через міжнародні організації, так і через трансурядові мережі¹.

Вперше термін «трансурядові мережі» впровадили 1974 року Р. Кеохейн і Дж. Най², позначивши ним контакти державних структур, які вибудовуються автономно від центральних зовнішньополітичних органів та вищої політичної влади. Трансурядові відносини виникають, на їхню думку, якщо ми відходимо від уявлення про державу як унітарного актора. Крім того, вони також є реакцією держав на транснаціоналізацію громадських зв'язків (розвиток ТНК, розширення контактів неурядових організацій і в цілому глобалізацію).

А.-М. Слатер відродила термін «трансурядовість», або «трансгovernменталізм», у новому тисячолітті³. Вона зазначила, що сучасні держави «дезагрегуються» за секторальним принципом за рахунок формування трансурядових мереж. Причому, на її думку, цей процес необхідно розглядати не як загрозу суверенітету, а як концепцію, що сприяє збереженню провідної ролі держави в сучасному контексті глобалізаційних процесів. У результаті виникає «дезагредований світовий порядок».

Трансурядові мережі виконують три функції. Вони сприяють обміну інформацією. Це забезпечує краще технічне опрацювання всіх міжнародних рішень. Мережі також сприяють прямо чи опосередковано (за рахунок обміну найкращими практиками) міжнародному зближенню правового регулювання та технічних регламентів.

¹ Raustiala, K. (2002). The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. *Virginia Journal of International Law*, 43, 1-92.

² Keohane, R.O., Nye, J. (1970). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

³ Slaughter, A.-M. (1997). The Real New World Order. *Foreign Policy*, 74, 5, 183-197.

Нарешті, контакти на цьому рівні забезпечують якісний контроль виконання прийнятих рішень¹. У цілому формування трансурядових мереж веде до деполітизації міжнародних відносин. Багато конфліктів вирішуються ще на рівні окремих органів держав без участі глав держав, урядів або зовнішньополітичних відомств.

Ущільненню трансурядових відносин сприяють сучасні засоби комунікації, делегування відповідальності всередині урядів вниз, а також зростаюча складність сучасних міжнародних відносин (дедалі більший акцент на регулюванні й технічних аспектах) і необхідність швидко знаходити відповіді на міжнародні виклики².

Отже, в основі розвитку трансурядових мереж покладені два основних фактори, а саме глобалізація та Інтернет. Ці фактори є ключовими для ХХ століття. Інтернет позначає всі технології сучасних комунікацій, що відіграють важливу роль у функціонуванні та розвитку мереж. У свою чергу, глобалізація позначає взаємозалежність і тиск, що нею створюється, спрямований на утвердження співробітництва через кордони з питань, що мають спільне значення, іншими словами, тиск, спрямований на створення мереж³.

Сьогодні трансурядові мережі швидко стають найбільш поширеною та ефективною формою міжнародного співробітництва та врядування. У порівнянні з піднесеними ідеями ліберального інституціоналізму та надмірними ідеями неомедівалізму концепція трансурядових мереж уявляється найбільш наближеною до потреб та реалій сьогодення. Зустрічі представників комісій з цінних паперів, антимонопольних комітетів, установ із захисту навколишнього середовища, суддів та представників законодавчих органів відбуваються без «драми», притаманної «високій політиці». Однак для банкірів, юристів, представників бізнес-спільноти та неурядових активістів транснаціональні урядові мережі є реальною дійсністю.

Більше того, концепція трансурядових мереж має багато позитивних рис. Трансурядові мережі є одним з основних елементів двостороннього міжнародного співробітництва, крім того, вони нівелюють ризики втрати частини суверенних прав держави та втрати державою регуляторних повноважень в умовах глобальної

¹ Романова, Т. А. (2013). Фактор ВТО в современных отношениях России и Европейского союза. *Вестник международных организаций*, 8, 4, 180-194.

² Raustiala, K. (2002). The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. *Virginia Journal of International Law*, 43, 1-92.

³ Raustiala, K. (2009). Transnational Networks: Past and Present. *The International Lawyer*, 43, 1, 207.

економіки. Трансурядові мережі, що покликані вирішувати міжнародні кризи та вживати заходів для запобігання майбутнім кризам, є більш гнучкими порівняно з традиційними міжнародними інституціями. Вони розширюють регуляторний вплив усіх держав, що беруть участь у таких мережах.

Ідеї трансурядових мереж сприяють поширенню демократичних принципів і стандартів між різними державами. На противагу похмурих прогнозам С. Хантінгтона в його праці «Стикання цивілізацій і новий світовий порядок»¹ існуючі трансурядові мережі пов'язують цивілізації між собою. Так, у сфері правосуддя такі мережі пов'язують держави від Аргентини до Зімбабве, у сфері регулювання фінансових відносин – від Японії до Саудівської Аравії.

Поряд із позитивними рисами концепції трансурядовості вона також має свої недоліки та приховані загрози. А.-М. Слаттер визнає такі потенційні проблеми трансурядових мереж: недостатність підзвітності через їх неформальний характер, ризики неконтрольованої технократії та наслідки деполітизації². Як зазначила Т. А. Романова, розвиток трансурядових мереж призводить до того, що центральні органи державної влади частково втрачають контроль над процесами трансурядового співробітництва. Крім того, виникає потенційний ризик реполітизації внутрішньополітичного життя, оскільки в конфлікти між державними органами щодо вирішення тієї чи іншої проблеми залучаються зовнішні сили³.

Провідними учасниками цих мереж дедалі ще залишаються органи держав Північної Америки та Західної Європи, водночас вплив діяльності таких мереж відчувається практично в кожній державі світу. Більше того, фрагментація держав дозволяє оцінити якість певних судових адміністративних або законодавчих органів, незважаючи на те, чи є уряди відповідних держав ліберально-демократичними. Регулярні взаємодії із зарубіжними колегами відкривають нові можливості для поширення та утвердження принципів демократичної підзвітності, прозорості уряду та верховенства права.

Трансурядові мережі як результат поступового розмивання кордонів держав сприяють формуванню нового світового порядку, що

¹ Huntington, S.P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.

² Slaughter, A.-M. (2004). *A New World Order*. Princeton, New Jersey: Princeton University, 235.

³ Романова, Т.А. (2013). Фактор ВТО в современных отношениях России и Европейского союза. *Вестник международных организаций*, 8, 4, 189.

є більш демократичним порівняно з будь-якою з існуючих альтернатив. Так, розвиток ліберального інтернаціоналізму потенційно може призвести до формування наднаціонального бюрократичного механізму, що нікому не підзвітний. У свою чергу, ідеї неомедевалізму можуть призвести до анархії у міжнародних відносинах. Трансурядові мережі не ставлять під загрозу збереження ліберально-демократичного характеру міжнародних відносин і водночас не мають за мету обмеження суверенітету держав.

Слід окремо зазначити, що А.-М. Слатер запропонувала ухвалити міжнародний інструмент, який містив би норми щодо порядку функціонування трансурядових мереж, іншими словами, своєрідну «конституцію трансурядових мереж». На її думку, така конституція має базуватися на низці ключових принципів, зокрема принципі рівної участі, правомірного розрізнення, позитивної взаємності, стримувань і противаг та субсидіарності¹.

До участі в трансурядових мережах передовсім долучаються держави з ліберально-демократичним політичним устроєм. В окремих державах, у яких демократичні інститути є доволі слабкими, є установи, що можуть брати участь у співробітництві з аналогічними інституціями зарубіжних держав. Трансурядові зв'язки можуть посилити такі інституції шляхом підвищення їх спроможності протидіяти політичному впливу та корупції, а також можливості підвищення професіоналізму. Це сприятиме демократизації таких держав. Так, наприклад, Організація Верховних Судів Америки вживає активних заходів щодо пошуку можливих шляхів підвищення ефективності принципу незалежності суддів серед своїх членів, більшість з яких перебувають під значним політичним тиском.

Окремо слід зазначити один важливий момент, що стосується значення трансурядових мереж у двосторонньому та багатосторонньому міжнародному співробітництві. Окремі дослідники вважають, що трансурядові мережі стали одним із визначальних факторів, що характеризують інтеграційні процеси на теренах Європи, зокрема ті, що стосуються розвитку Європейського Союзу. Трансурядові відносини є найважливішими процесами інтеграції. Європейський Союз, незважаючи на значний рівень інтеграції, порівняно з більшістю інших міжнародних органів залишається децентралізованою політичною структурою. З одного боку, поглиблення функціональної взаємозалежності, що обумовлена розширенням сфер діяльності

¹ Slaughter, A.-M. (2004). *A New World Order*. Princeton, New Jersey: Princeton University, 244-260.

ЄС, створює потребу більшої координації політики. З іншого – політична влада в розширеному ЄС залишається фрагментованою, оскільки держави-члени неохоче передають регуляторні повноваження на рівень ЄС через побоювання концентрації влади на наднаціональному рівні. Це є найбільшим викликом для традиційної моделі ЄС щодо єдиного законодавства Союзу¹.

На думку Б. Еберлейна, одним із можливих шляхів подолання окресленої дилеми є трансурядові мережі². Зазначений учений вважає, що Європейський Союз як міжнародна організація не має достатньо адміністративних повноважень, щоб повною мірою реалізувати свою політику у всіх сферах. З огляду на те що більша централізація є політично неприйнятною і ймовірно навіть небажаною, відповіддю ЄС на функціональну потребу досягнення більшої єдності є регулювання через мережі. Тобто йдеться про участь національних службовців у мережах, що мають за мету вирішення питань у чітко визначених сферах, і приведення останніх у відповідність до рішень, ухвалених на рівні Європейського Союзу.

¹ Eberlein, B., Newman, A.L. (2008). Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transgovernmental Networks in the European Union. *Governance*, 21, 1, 25-52.

² Dehousse, R. (1997). Regulation by Networks in the European Community: the Role of European Agencies. *Journal of European Public Policy*, 4 (2), 259.