

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ЮРИДИЧНЕ ОБЛИЧЧЯ ДЕРЖАВИ¹



П. ВЕСТЕРМАН
професор, доктор права
(Університет Гронінгена, Нідерланди)

1. Концепти, що вкладаються один в одного

Якщо спробувати вивчити способи обґрунтування верховенства права як суттєвої складової європейської зовнішньої політики, то ми не зможемо позбавитись враження, що сам термін «верховенство права» означає щось дуже відмінне від визначень, пропонуєних філософами права. Хоча існує багато різних визначень (хтось наголошує на формальних характеристиках, хтось дає більш змістовне визначення, підкреслюючи важливість прав людини), проте видається можливим виокремити низку стрижневих властивостей, існування яких не викликає заперечень в абсолютній більшості авторів. Вважається, що верховенством права зазвичай називають систему, за якої ухвалення політичних рішень спрямовується і контролюється відкритим, неупередженим, доступним правом, що не має зворотної дії. Право не прислуговує політичній волі, а встановлює, як також вважається, правила гри, обов'язкові як для держави, так і для громадян.

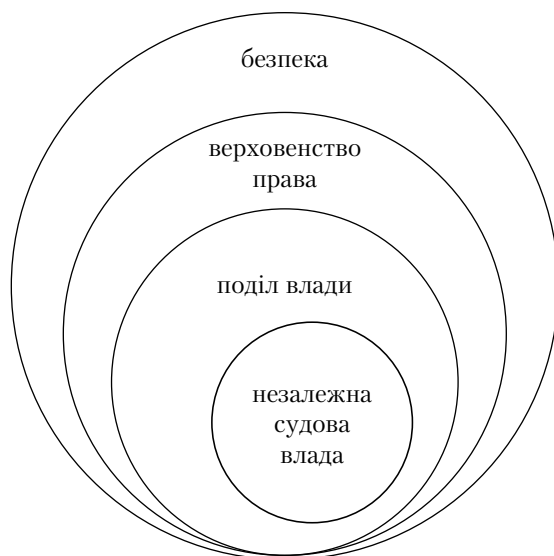
У будь-якому випадку доктрина верховенства права позиціонується як продукт, що може і повинен бути експортований до, здається, цілковито інших теренів — країн Східної Європи чи Арабського світу. Насправді, у дискурсі стосовно експорту вказаної версії верховенства права слід згадати про два яскравих феномени.

Передусім стверджується, що верховенство права не є ідеальним, але розглядається як щось важливе, тому що приводить до посилення безпеки. Таким чином, встановлення верховенства права ототожнюється з реформуванням сек-

¹ Стаття, що наводиться, є доповіддю П. Вестерман на XXVI Всесвітньому конгресі з філософії права і соціальної філософії, який проходив 21–26 липня 2013 р. у м. Белу-Оризонті (Бразилія) на секції «Верховенство права: між теорією і практикою». Переклад з англійської Д. Вовка, О. Уварової.

тору так званої «національної безпеки»¹. Хоча ще десять років тому проблема права і порядку не розглядалась як складова частина доктрини верховенства права [1], сьогодні стало загальною практикою наголошувати на важливості безпеки як більш широкої мети, одним із засобів досягнення якої виступає верховенство права. Безпека, тим самим, стає ніби «ширшим верховенством права». Дехто навіть намагається вживати терміни «безпека» і «правосуддя» разом, як у випадку аббревіатури *JSSR* (Реформа правосуддя і національної безпеки)², що з'явилась³.

Другий феномен, що заслуговує на увагу, — це той факт, що верховенство права (як і безпека у даному випадку) також розглядається як складний термін. Верховенство права розуміється як ціль, що складається з менших цілей: незалежне правосуддя, поділ влади тощо. Відповідно ми бачимо, що верховенство права розглядається і як частина ширшої цілі, і як ціль, що охоплює підпорядковані завдання, такі як незалежне правосуддя чи належне законотворення тощо [1, с. 6]. Різноманітні цілі (справедливість, безпека, незалежність і т. ін.) є, таким чином, концептами, що вкладаються один в одного, як ляльки у відомій російській «матрьошці».



Слово «ціль», безумовно, неоднозначне. Його можна розуміти і як пункт призначення, як бажаний результат чи як цінність. У нашому випадку йдеться перш за все про організаційний принцип. Він визначає певний бажаний стан

¹ Мається на увазі реформування інститутів, що забезпечують у широкому сенсі національну безпеку держави (включаючи правоохоронні органи, спецслужби, збройні сили) у напрямі забезпечення належного виконання ними своїх функцій у посттоталітарних чи постдиктаторських режимах. — *Прим. перекладачів.*

² З англ. «*Justice and Security Sector Reform*». — *Прим. перекладачів.*

³ П. Берлінг та інші це ототожнення правосуддя з безпекою називають «обезпеченням» дискурсу щодо верховенства права [2].

речей, розумінням якого надихається якийсь суспільний сектор, що включає акторів, інститути і заходи, які організовані навколо певної спільної мети. Тут ми і бачимо спосіб, у який можна вести мову про верховенство права. Верховенство права є ціллю, навколо якої організується так званий «сектор правосуддя». Термін «верховенство права», тим самим, визначає напрямок організації правосуддя.



Представлення цілей як вкладених одна в одну передбачає, що кожна менша за обсягом ціль допомагає реалізації ширшої цілі. Це очевидно для дискурсу щодо верховенства права, в якому наголошується, що верховенство права підвищує безпеку, а безпека сприяє економічному розвитку¹. Але при ближчому розгляді виявляється, що ці твердження не завжди справедливі. Як зазначає Р. Брукс, у нацистській Німеччині насильство було тісно пов'язане з правом і порядком; в Албанії відсутність права існувала поряд із добре упорядкованим суспільством [4, с. 2307–2309]. Відносини між правом і безпекою можуть мати і протилежний характер. Хтось може дотримуватися думки, що безпека — це лише частина верховенства права. Тому безпека є необхідною, але не достатньою умовою верховенства права, яке, відповідно, стає «ширшим» поняттям. З другого боку, можна стверджувати, що верховенство права і безпека не є вкладеними концептами взагалі. Історичний досвід показує, що верховенство права процвітало тільки коли очільники держави не могли рухатись виключно «власним шляхом» і мали досягати компромісу у боротьбі зі своїми опонентами [5]. Ураховуючи це, ми могли б також стверджувати, що потужний сектор національної безпеки є загрозою верховенства права; або, навпаки, розглядати міцний сектор правосуддя як загрозу національній безпеці (як, наприклад, у випадку, коли терористів відпускають через процесуальні помилки, — наслідку, що жоден прихильник верховенства права не наважився б схвалити).

¹ Див. працю Б. Таманаги «Короткий путівник до верховенства права» [3, с. 9].

Таким чином, на рівні абстрактних цілей порівняння з матрешкою є помилковим. Воно припускає існування причинно-наслідкового зв'язку, що є сумнівним. Однак те саме стосується і менших ляльок — конкретних складових верховенства права. Добре навчені судді не починають автоматично наближати верховенство права. Вони здатні, щонайбільше, служити прикладом дії верховенства права, але і тоді вони є лише частковим прикладом, можуть бути кращі чи більш прийнятні приклади. Думка про те, що верховенство права є сукупністю бажаних інститутів, може помилково дати розвиток ідеї, що верховенство права втілене у життя тоді, коли всі його складові (інститути, персонал навчальних закладів тощо) створені. Така редукція верховенства права до набору подібних інститутів часто критикувалася багатьма дослідниками¹.

Відповідно постає питання, як ми можемо пояснити стійке використання згаданих раніше вкладених концептів, у яких верховенство права розглядається і як загальна ціль, і як завдання для досягнення більш широкої мети, якщо це хибне твердження, яке містить причинно-наслідкове відношення, що не витримувє перевірки.

2. Форма регулювання цілей

Я певна, що ми можемо збагнути наведене вище, як тільки зрозуміємо, що просування верховенства права є формою регулювання. Експорт верховенства права, так само як і реформу національної безпеки, можна сприймати як форми міжнародного регулювання, що вони здійснюються країнами-донорами, які мають у своєму розпорядженні величезні джерела коштів і досвіду. Суб'єктами, на яких спрямовано регулюючий вплив, є країни-реципієнти — країни з так званою «крихкою» державністю, країни, що перебувають у стані кризи, громадянської війни, чи транзитивні країни, уряди яких залежні від зовнішніх ресурсів та/або добра репутація яких є важливою передумовою для залучення зовнішнього фінансування.

Наведене можна розглядати не просто як форму регулювання, але саме як форму того, що я назвала цільовим регулюванням². Я працювала над проблемою цільового регулювання декілька останніх років у контексті Європейського права³, яке, звичайно, суттєво відрізняється від міжнародного контексту, що розглядається у цій статті. Але динаміка цільового регулювання може також пролити світло на типові риси просування верховенства права.

Прагнучи прояснити мій підхід, я хотіла б приділити увагу тришаровій структурі цільового регулювання. Воно починається (а) з оголошення бажаної цілі або кінцевого результату. Після цього (б) воно встановлює осіб, на яких спрямовано

¹ У. Шредер і Й. Коде зазначають, що існуючі форми міжнародної допомоги ризикують погіршити верховенство права до звичайного інституційного проекту, основна ідея якого зводиться до того, що якщо інститути змінити відповідно до певної моделі, то з'явиться верховенство права [див.: 5].

² Феномен, який я називаю «цільове регулювання», також аналізується під назвою «регулювання, що засноване на принципах» [6].

³ Див. мої статті: «Поява нових типів норм» [7, с. 117–133] і «Цілі управляють: управління як правовий стиль» [8].

регулюючий вплив щодо досягнення цього результату і щодо розробки шляхів і правил реалізації цієї мети. І завершується цільове регулювання (в) покладенням на цих осіб обов'язку щодо інформування про прогрес у досягненні бажаної цілі. Така техніка апробована в Європейських рамкових директивах. Схематично, з використанням вигаданого прикладу, її можна зобразити таким чином:

(а) припис прагнення: «Посильте захист навколишнього середовища»;

(б) припис реалізації: «Переконайтеся, що вами вживаються необхідні запобіжні заходи, розробляється необхідне законодавство»;

(в) припис звітування: «Повідомте про досягнутий прогрес».

Це правило потім поширюється, наприклад, на державу — члена ЄС. Але що держава-член робить? Розробляє правила відповідно до (б)? Так, але у формі, що сильно нагадує і близько відтворює рамкову директиву вищого рівня. Воно каже, приміром:

(а') викиди токсичних речовин мають бути якомога меншими;

(б') переконайтеся, що вами зроблено оцінку доцільності здійснюваної діяльності, вжиті необхідні заходи, включаючи нормотворчість;

(в') повідомте про досягнутий прогрес.

Це правило адресоване, наприклад, контролюючим органам або регіональній владі. Єдина відмінність полягає в тому, що (а') є конкретизацією (а) у тому сенсі, що воно приписує досягнення підпорядкованого завдання («підцілі») чи складової первинної мети. Така конкретизація може бути безкінечною. Що робитимуть контролюючі органи або регіональна влада? Вони знову відтворять первинну рамкову директиву, що приблизно виглядатиме так:

(а'') у найближчі два роки викиди токсичних речовин мають бути скорочені на 10 %;

(б'') слід вивчити питання найкращих доступних технічних методів для цього;

(в'') повідомте про досягнутий прогрес.

Як бачимо, регулювання на нижчому (більш локальному) рівні здійснюється у вигляді запозичення з вищого (більш загального) рівня. Різниця спостерігається лише в тому, що на кожному рівні організаційна мета стає більш конкретною у тому сенсі, що ця мета становить елемент первинної цілі.

Причини, через які відбувається згадане запозичення, на мою думку, є поєднанням далекосяжних амбіцій із широкими можливостями і обмеженим обсягом знань. Європейські законотворці прагнуть гарантувати гігієнічні умови виробництва, але складність і багатоманітність контекстів і місцевих особливостей не може бути осягнута з центру. Вони, таким чином, нагадують туристів, що прибувають у невідому місцину. У них є гроші винайняти таксі, але вони повністю залежать від знання міста водієм і вони мають покласти на це знання, незалежно від того, чи виправдано це, чи ні.

Особливості таких відносин можуть бути проаналізовані через модель Принципал — Агент¹. Принципал — це той, хто отримує послуги від Агента (А), які Принципал (Р) самостійно здійснити не може, але потребує їх для досягнення бажаних ним цілей (але при цьому необов'язково, щоб вказані цілі були бажани-

¹ Є досить широка література щодо такої моделі відносин, як Принципал – Агент (Р – А) у публічній сфері [9–12].

ми також і для А). Асиметрія ресурсів урівноважується зворотною асиметрією знань. Само по собі це може призводити до взаємної залежності та взаємодії, проте баланс легко порушити, якщо А вирішить спрямовувати ресурси на досягнення власних цілей, а не цілей Р. Тому проблема, яка розробляється в багатьох статтях з економіки, полягає в тому, як бути впевненими, що А переслідує цілі Р.

Залишаючи осторонь складні арифметичні дії і теорії ігор, думаю, що це може бути зроблено приблизно двома шляхами, обидва з яких є постійними цілями механізму регулювання. Перший полягає в обґрунтуванні підстав визнання первісної мети. Для того щоб досягти виправдання такої первісної мети, вказані підставі мають бути звернені до мети, що є більш абстрактною, аніж первісна мета, і повинні спиратися на певний консенсус. Ймовірно, ці дві вимоги посилюють одна одну: чим більша абстрактність забезпечена, тим легше досягти консенсусу, оскільки ніхто не знає, що насправді малося на увазі під тією абстрактною ціллю. Окремі коментатори зазначають, що саме цим останні десять років пояснюється раптова популярність концепції верховенства права. І пошукувачі безпеки, і економісти, що ратують за відкриті ринки, і борці за права людини – усі підтримують верховенство права [13].

Як вбачається, встановлений зв'язок між верховенством права і категорією безпеки як більш «ширшої за верховенство права» позначає розвиток, у результаті якого сьогодні безпека здобула більше визнання аніж 10 років тому. В матерійці найбільшою лялькою стає та, якій потрібен той рівень консенсусу, що є необхідним для виправдання самої мети функціонування.

Але окрім пошуку консенсусу і мотивації агентів щодо переслідування мети, яку ставить перед собою Принципал, звичайно, існує необхідність у реальному контролі за тим, на якому рівні реалізується поставлена мета. Турист, який наймає таксі, хоче мати переконливі докази того, що таксист є надійним. В ідеальному світі вони зможуть поглянути на GPS з метою нагляду за тим, чи дійсно вони рухаються до місця призначення. Насправді, не буде перебільшенням сказати, що така ідеальна ситуація (принаймні ідеальна з точки зору Р) можлива у країнах Північної Європи, в яких постійний бенчмаркінг, моніторинг та оцінка є елементами всеохоплюючої системи управління якістю урядування. У менш ідеальному світі Р багато в чому залежить від самозвітів таксиста або від перевірки певних облікових даних, сертифікатів та інших подібних зовнішніх ознак того, що могло б дати Р хоча б деяке уявлення про репутацію А.

Обидві стратегії, тим не менш, спрямовані на формулювання більш конкретних компонентів, що є меншими або підпорядкованими цілями, за допомогою яких А має довести, що він має певний прогрес у досягненні мети, поставленої Р. Він може це зробити тільки через певні вимірювальні показники, відчутні і контрольовані результати. Він має повідомити про кількість юристів, що здобули спеціальні знання, довести, що число жертв зменшується, надати інформацію про інституції, які було створено, сертифікати і протоколи, що було складено. Тому ми зараз бачимо динамічну систему, побудовану за прикладом ляльок-матрьошок: у той час як Р формулює абстрактні цілі з метою обґрунтування своєї головної мети, досягнення консенсусу із цього приводу і прихильності вказаним абстрактним цілям, А формулює більш конкретні проміжні цілі. Можна додати: чим більш віддаленим є регулювання, тим більше на підставі

підпорядкованих цілей виокремлюються ще більш конкретні цілі. Ці конкретні цілі спрямовано на (часткову) реалізацію спільної всеохоплюючої цілі, а тому між ними зберігається причинно-наслідковий зв'язок. Проте вказані найменші цілі і результати не мають іншого призначення, аніж виконання ролі певного бухгалтерського обліку А для звітування перед Р.

3. Множинність Принципалів і Агентів

Сукупність відносин за моделлю Принципал — Агент вже є досить комплексною в такій сфері, як охорона здоров'я в Нідерландах, але тим не менше викликає здивування на рівні просування верховенства права на міжнародній арені. Найбільш помітною моделлю Принципал — Агент є, звичайно, відносини між донорськими інституціями, такими як Організація економічного співробітництва і розвитку або Світовий банк, і урядами країн, що отримують від них кошти, таких як Афганістан. Величезна військова і фінансова підтримка на кону, а тому реципієнт готовий зробити все можливе, щоб забезпечити себе такою підтримкою, навіть виконати побажання щодо впровадження верховенства права, якщо від цього буде залежати переважна частина ресурсів, на які він може розраховувати і які є більшими, аніж ті, що можна отримати від внутрішньодержавного соціального оточення. Чим сильнішими є позиції місцевих очільників, тим меншим є їх інтерес у впровадженні верховенства права як мети, що перед ними ставить донор — Принципал [14].

Однак і серед самих учасників-донорів є агенти, що мають звітувати перед принципалом. Країни — члени Європейського Союзу мають робити свій внесок у забезпечення просування верховенства права. Такі держави-члени підвищують свою репутацію, а також здобувають фінансування, якщо демонструють належні і відчутні результати. Те саме стосується різноманітних агенцій і неурядових громадських організацій, що залучені до справи із просування верховенства права. Утім усі демократично обрані уряди країн-донорів мають зобов'язання звітувати перед принципалом, що має зовсім іншу природу: перед електоратом. Знов-таки, результати, які вони представляють, мають бути конкретними, контрольованими і вимірюваними, якщо вони не хочуть бути звинуваченими у марному витрачанні коштів платників податків. Те саме стосується й урядів країн, що отримують фінансування. Можливо, вони не зобов'язані звітувати щодо того, що зроблено, перед громадськістю в цілому, але принаймні має бути надано звіт із цього приводу перед своїм власним електоратом, навіть якщо результати, на які вказуватиме уряд, не будуть збігатися із тими, яких вимагав донор-Принципал.

Як бачимо, усі подібні відносини дуже сильно тяжіють до таких форм контролю, що вказували б, які позитивні результати було досягнуто і чи представляють вони часткову реалізацію загальної і всеохоплюючої мети, будучи у той же час вимірюваними й відчутними. Це означає, що особлива увага звертається на короткострокові успіхи, питання ж про довгостроковий і комплексний розвиток залишаються осторонь.

Навіть за умови, що поставлена мета не підлягає точному вимірюванню, як у ситуації із верховенством права, її складові можуть бути піддані такому вимірюванню; підтвердження прав, набір правил поведінки, певні інституції — це

показники, за допомогою яких зовнішній світ може визначити, наскільки серйозного прогресу було досягнуто. Такі інституції, зрозуміло, матимуть дуже мало спільного із верховенством права в будь-якому із значень, що запропоновані правовою наукою. Вони більше схожі на той чи інший сертифікат або ліцензію і на них можна поставити помітку потрійного ААА, що є необхідною для гарної репутації, надійності і, як результат, для значних надходжень коштів і ресурсів.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Kleinfeld Belton R.* Competing Definitions Of The Rule Of Law: Implications for Practitioners, Democracy and Rule of Law Project / Belton R. Kleinfeld // Carnegie Papers. – 2005. – № 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.CarnegieEndowment.org/pubs>.
2. *Bergling P.* Rule of Law and Security Sector Reform: Casual Assumptions, Unintended Risks and the Need for Norms / P. Bergling, E. Wennerström, R. Z. Sannerholm // Hague Journal on the Rule of Law. – 2012. – № 4. – P. 98–119.
3. *Relocating the Rule of Law* / Ed. by G. Palombella and N. Walker. – Oxford, 2009. – P. 3–15.
4. *Brooks R. E.* The New Imperialism: Violence, Norms, and the «Rule of Law» / R. E. Brooks // Michigan Law Review – 2003. – Vol. 101. – P. 2275–2340.
5. *Schröder U. C.* Rule of Law and Security Sector Reform in International State Building: Dilemmas of Converging Agendas / U. C. Schröder, J. Kode // Hague Journal on the Rule of Law. – 2012. – № 4. – P. 31–53.
6. *Black J.* Forms and Paradoxes of Principles Based Regulation / J. Black // LSE Law, Society and Economy Working Papers. – 2008. – № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ssrn.com/abstract=1267722>.
7. *Thion Ph.* Legislation in Context: Essays in Legisprudence (Applied Legal Philosophy) / Philippe Thion // L. J. Wintgens (ed.). – Aldershot: Ashgate Pub Co, 2007. – 205 p.
8. *Westerman P.* Governing by Goals: Governance as a Legal Style / P. Westerman // Legisprudence: International Journal for the Study of Legislation. – 2007. – Vol. 1. – P. 51–72.
9. *McCubbins Mathew D.* Administrative Procedures as Instruments of Political Control / Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll, Barry R. Weingast. – Journal of Law, Economics, & Organization. – 1987. – Vol. 3, № 2. – P. 243–277.
10. *Moe T.* Political Control and the Power of the Agent / T. Moe. – Journal of Law Economics & Organization. – 2006. – Vol. 22. – P. 1–29.
11. *Macey Jonathan R.* Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies / Jonathan R. Macey. – Journal of Law, Economics, & Organization. – 1992. – Vol. 8, № 1. – P. 93–110.
12. *Levine Michael E.* Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis / Michael E. Levine, Jennifer L. Forrence. – Journal of Law, Economics, & Organization. – 1990. – Vol. 6. – P. 167–198.
13. *Trubek David M.* The «Rule of Law» in Development Assistance: Past, Present, and Future / David M. Trubek [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law.wisc.edu/facstaff/trubek/RuleofLaw.pdf>.
14. *Berg L. A.* Guns, Laws and Politics: The Political Foundations of Rule of Law and Security Sector Reform / Louis Alexandre Berg. – Hague Journal on the Rule of Law. – 2012. – № 4. – P. 4–30.

Вестерман П. Верховенство права як юридичне обличчя держави

Анотація. Метою цієї статті не є визначення верховенства права у виключно теоретичному плані. Акцент переважно робиться на тому, як вказана концепція фактично використовується в міжнародних відносинах політиками, які виступають за експорт верховенства права в тендітні країни або в країни, які переходять від одного режиму до іншого. Спосіб, в який це зробити, а також особливості цього дискурсу можна зрозуміти, якщо взяти до уваги, що експорт верховенства права є однією з форм регулювання з боку країн-донорів, зокрема у формі постановки відповідних цілей (цілерегулювання). Це передбачає, що країни, які отримують допомогу від країн-донорів, зобов'язані в подальшому повідомляти про вжиті заходи щодо досягнення поставлених цілей, вказуючи на конкретні індикатори, що дозволяють встановити дійсний прогрес на цьому шляху. Ці конкретні досягнення виконують роль свого роду сертифіката і можуть бути помічені потрійним А, необхідним для гарної репутації, а отже, для отримання відповідних ресурсів, але можуть мати дуже невелике відношення до верховенства права в будь-якому з філософських значень цього поняття.

Ключові слова: верховенство права, здійснення політики, цілерегулювання, відносини «Принципал – Агент», вкладені концепти.

Вестерман П. Верховенство права как юридическое лицо государства

Аннотация. Целью данной статьи не является определение верховенства права в исключительно теоретическом плане. В большей мере акцент делается на том, как данная концепция фактически используется в международных отношениях политиками, выступающими за экспорт верховенства права в хрупкие страны или в страны, которые переходят от одного режима к другому. Способ, а также особенности этого дискурса можно понять, если принять во внимание, что экспорт верховенства права является одной из форм регулирования со стороны стран-доноров, в частности в форме постановки соответствующих целей (целерегулирования). Оно предполагает, что страны, получающие помощь от стран-доноров, обязаны в последующем сообщать о предпринятых мерах по достижению поставленных целей, указывая на конкретные индикаторы, позволяющие установить действительный прогресс на этом пути. Эти конкретные достижения выполняют роль своего рода сертификата и могут быть помечены тройным А, необходимым для хорошей репутации, и, следовательно, для получения соответствующих ресурсов, но могут иметь очень небольшое отношение к верховенству права в любом из философских значений этого понятия.

Ключевые слова: верховенство права, осуществление политики, целерегулирование, отношения «Принципал – Агент», вложенные концепты.

Westerman P. The Rule of Law as a Legal Triple A

Summary. The purpose of this article is not to define the Rule of Law in a purely theoretical way. Rather, the focus is on how the concept is actually used by international policy-makers who advocate the export of the Rule of Law to fragile countries or to countries in their transition from one regime to another. The way this is done, as well as the peculiarities of this discourse, can be understood as soon as one takes into account that the export of the Rule of Law is a form of regulation by donor-countries, in particular as a form of goal-regulation. In goal-regulation, certain aims are imposed and further regulation is outsourced to the recipient countries, who are then obliged to report on the concrete measures they have taken and the institutional arrangements they have established. These concrete achievements function like a kind of certificate and can be labelled as a legal triple AAA, necessary for a good reputation, and, consequently, resources but may have very little relation to the rule of law in any of the philosophical meanings of that term.

Key words: Rule of law, policy-making, goal-regulation, Principal/Agent relations, nested concepts.