

**Пугач В.Г.**

Міжрегіональна академія управління персоналом

## ТРАНСФЕР ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

*Під впливом процесів глобалізації, які зумовили посилення взаємозв'язку та взаємозалежності національних держав, унаслідок бурхливого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, який істотно полегшив і прискорив обмін інформацією, суттєво зросла кількість випадків трансферу політики. Трансформуючий вплив останнього зумовив його використання в актуальних державно-управлінських практиках, націлених на підвищення організаційної ефективності, удосконалення адміністративної діяльності та збільшення управлінського потенціалу держави загалом. Припускається, що стійке позиціонування політичного трансферу у процесі вироблення політики адміністративних перетворень сигналізує про універсалізацію принципів та напрямів адміністративної реформи, ствердження логіки запозичень вдалого досвіду за вдосконалення державного управління. У цьому контексті особливого звучання набуває проблема, пов'язана з ризиками перенесення найкращих практик з адміністративного реформування на інший державно-управлінський ґрунт. Зокрема, підкреслюється, що реалізація адміністративних перетворень, детермінованих політичним трансфером, потребує врахування низки чинників, нехтування якими може призвести до відхилень від запланованих результатів, імітації адміністративного реформування, помітного зменшення управлінського впливу держави загалом. Автор статті визнає, що за сучасних умов трансфер політики є важливою, можливо, навіть необхідною складовою частиною адміністративної реформи. Водночас застерігає від надмірного, некритичного захоплення тим, «як роблять інші». Адже така зайва орієнтація на практичне використання вдалого досвіду інших часто ігнорує місцеву специфіку, що має велике значення для позитивних результатів адміністративної реформи. Трансфер політики, безумовно, має інноваційний потенціал, вирізняється високою верифікацією, може застосовуватися як інструментарій зміни управлінської реальності. Проте для отримання максимального позитивного результату особливо великого значення набувають ситуативні характеристики, які, зрештою, визначають зміст і цілі адміністративної реформи.*

**Ключові слова:** адміністративна реформа, глобалізація, держава, державне управління, трансфер політики, «усвідомлення уроків».

**Постановка проблеми.** Процеси глобалізації та транснаціоналізації помітно впливають на здатність держави управляти суспільними процесами, змінюють її роль і значення в сучасному суспільстві. «Зазіхання» з боку недержавних акторів, акторів, «вільних від суверенітету» (*sovereignty-free actors*) на сфері, де традиційно монопольне становище мала держава, змушують останню реагувати на тенденції, пов'язанні зі своїм «витісненням». Такою реакцією стає адміністративна реформа, яка «ґрунтується на припущенні (або переконанні), що завжди є краща альтернатива *status quo*» [1, с. 23], і, яка, відповідно, спрямована на підвищення управлінського потенціалу держави, зміцнення її життєздатності. Навіть не поглиблена ретроспекція здійснення адміністративних реформ свідчить про те, що засобом останніх держава завжди намагалася зміцнити своє становище. Зокрема, у 30–40-х рр. ХХ ст.

адміністративні перетворення були націлені на посилення ролі держави в економіці. У період 80–90-х рр. ХХ ст. на тлі падіння довіри з боку громадян до держави, зумовленого її нездатністю ефективно виконувати великий обсяг своїх функцій, відбулася чергова хвиля адміністративних перетворень, яка «накрила» більшість розвинених країн світу. Крім цього, адміністративна реформа має вкрай важливе значення для держав, що розвиваються, адже «удосконалення адміністративного управління – це *sine qua non* у реалізації програм національного розвитку» [2, с. 51].

Бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, який значно полегшив і прискорив обмін інформацією, помітно вплинув на трансформаційні процеси всередині держави. Зокрема, істотно зросла кількість випадків трансферу політики. Окрім цього, важливим чинником поширення практики політичного трансферу є

зростання впливу транснаціональних корпорацій: «із тим, як світова економіка трансформується в результаті переходу до нових способів виробництва і торгівлі, а транснаціональні корпорації й інститути набувають дедалі більшого впливу і влади, здатність національних директивних органів розробляти свої власні програми дій зменшується» [3, с. 6]. Тож, за таких умов актуалізується питання місця трансферу політики у процесах адміністративних перетворень.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблема трансферу політики перебуває в центрі дослідницького інтересу багатьох науковців. Серед перших, хто актуалізував дану проблему, англійські вчені Д. Доловіц і Д. Марш. У своїй спільній статті *“Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”* автори наголошують, що «трансфер політики, наслідування й усвідомлення уроків – це процес, у межах якого знання про політику, адміністративні механізми, установи тощо у певний час і/або певному місці використовується для розроблення політики, адміністративних механізмів та установ в інший час і/або в іншому місці» [4, с. 344]. На відміну від американського дослідника Р. Роуза, який загальний процес передачі політики й установ називає «усвідомленням уроків» (*“lesson-drawing”*), Д. Доловіц і Д. Марш уважають, що різниця між цими поняттями незначна, хоча й не вживають терміни «трансфер політики» й «усвідомлення уроків» як взаємозамінні. Вагомий внесок у розроблення концепту «трансфер політики» зробила австралійсько-британська дослідниця Д. Стоун, яка вивчає питання, пов’язані з можливостями й обмеженнями перенесення політики й інші проблеми в контексті «експорту політики» [5]. Особливе місце концепт «трансфер політики» посідає в наукових дослідженнях Д. Бенсона, Г. Волмана, Е. Джордона, А. Моаліма, М. Еванса, Дж. Дейвіса, К. Уолкера й ін.

**Постановка завдання.** Завдання статті полягає в актуалізації проблеми трансферу політики в контексті адміністративної реформи.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

У сучасній управлінській науці відсутнє загально визначення адміністративної реформи, що, на думку британського дослідника Д. Кейдена, перешкоджає її вивченню. «Нерозбірливе вживання цього терміна, – зазначає Д. Кейден, – призвело до плутанини й ускладнень у визначенні параметрів для досліджень і теоретичного обґрунтування» [2, с. 52]. Тож, дослідник пропонує власну дефініцію, у якій адміністративна реформа

постає як «штучне стимулювання адміністративної трансформації всупереч опору» [1, с. 1]. Отже, адміністративна реформа, по-перше, не є випадковою, природною, а штучно, спеціально стимулюється; по-друге, вона є перетворюючим процесом; по-третє, даний процес супроводжується опором. На думку сінгапурського професора Дж. Куаха, кейденівське визначення не можна вважати оптимальним, оскільки в ньому не зафіксований зміст адміністративної реформи, крім цього, професор не погоджується з тим, що опір є характерологічною рисою адміністративної реформи, і, найголовніше, у дефініції відсутнє згадування про її мету. З огляду на це, Дж. Каух визначає адміністративну реформу так: «навмисна спроба змінити, як а) структуру та процедури державної бюрократії (тобто реорганізація або інституціональний аспект), так і б) ставлення й поведінку державних чиновників (світоглядний аспект) із метою підвищення організаційної ефективності та досягнення цілей національного розвитку» [2, с. 58]. У будь-якому разі адміністративна реформа спрямована на вдосконалення державного управління та посилення управлінських позицій держави.

Розглядаючи питання трансферу політики в контексті адміністративної реформи, варто зауважити, що дедалі частіше політики покладаються на політичний трансфер, звертаються до досвіду інших у сфері управління державою. Зміст адміністративних перетворень у сучасних умовах істотно залежить від транснаціонального обміну ідеями. Поява транснаціональних мереж або спільнот, які обмінюються ідеями щодо вирішення проблем у сфері публічного адміністрування, як-то Світовий банк, МВФ, а також різноманітні *think tanks*, які «продають» пакети реформ різним державам і, таким чином, використовують успіхи в реформуванні для підвищення власного статусу [6, с. 6]. Крім цього, у ситуації, коли цілі адміністративної реформи нечіткі, організаційні технології недостатньо вивчені, «реформатори моделюють свої реформи на підставі інших організацій, що сприймаються як більш легітимні або вдалі» [6, с. 6]. Такий підхід ґрунтується на припущенні, що адміністративна реформа, яка була вдалою в одній державі, буде так само успішною й в іншій. Проте очевидно, що це не завжди так. На підставі власних досліджень Д. Доловіц і Д. Марш виокремили три основні чинники, які «сприяють» невдалому перенесенню. По-перше, брак інформації, Д. Доловіц і Д. Марш називають це «необізнаним перенесенням»; по-друге, неможливість перенесення найважливіших елементів, які забезпечили

успіх («неповне перенесення»); по-третє, відмінності в економічному, соціальному, політичному й ідеологічному контексті, наявні у «країні-експортері» та «країні-імпортері» («неналежне перенесення») [3, с. 17]. Так, прикладом «необізнаного перенесення» можна вважати популярний управлінський підхід «оплата за результатами» (*“pay-for-performance”*) (далі – *PFPP*), розроблений у приватному секторі (бізнес-сфері) та запозичений як провідний елемент Закону Сполучених Штатів Америки (далі – США) про реформу державної служби (*US Civil Service Reform Act*) 1978 р. Даний підхід багатьма дослідниками оцінюється як загалом невдалий, проте уряди країн Європи, Австралії, США далі використовують *PFPP*. Цей приклад, як підкреслюють американські дослідники С. Парк і Ф. Беррі, є демонстрацією «прийняття політики, заснованої на міфі, а не на фактах, і спонукає до висновку про необхідність більш досконалих теорій управління людськими ресурсами, заснованих на припущеннях та мотивації державної служби» [7, с. 763].

Адміністративна реформа є одним з основних заходів, який застосовується у країнах, що розвиваються, для досягнення цілей національного розвитку. Саме ці країни найбільше піддаються «примусовому», або «зовнішньому» трансферу політики. За примусового перенесення політики домінують міжнародні актори, натомість роль національних суб'єктів обмежена. Форма примусового трансферу політики являє собою ситуацію, «коли міжнародні інститути та донори, особливо в 1990-х рр., приділяли підвищену увагу питанням управління і часто вимагали реформ у державному секторі в обмін на постійну підтримку» [8, с. 2]. У межах примусового перенесення політики виокремлюються зумовлений трансфер політики, специфіка якого полягає в тому, що «під тиском впливових країн-донорів, глобальних фінансових установ, наднаціональних інститутів, міжнародних організацій або транснаціональних корпорацій запроваджуються зміни з метою забезпечення грантів, позик або інших форм залучення інвестицій» [9, с. 26]. Хоча за такої форми трансферу політики має місце процес обміну, усе ж він залишається примусовим, оскільки «країні-отримувачу» відмовлено у свободі вибору, а ресурси використовуються як стимул або покарання [9, с. 26]. Менший ступінь примусу має «обов'язковий трансфер політики». Останній належить до ситуацій, за яких «національні уряди як члени міжнародних структур і організацій, змушені приймати програми та полі-

тику в межах своїх зобов'язань» [9, с. 27]. Здійснення адміністративних перетворень у країнах, що розвиваються, може відбутися і на підставі добровільного трансферу політики, але за умови усвідомлення їхньої необхідності. На останній обставині наголошує, зокрема, відомий американський дослідник Ф. Фукуяма, який вказує на «сильну внутрішню потребу» у реформах, підкреслюючи, що останні дуже рідко бувають вдалимими за відсутності значної внутрішньої потреби в них в еліті країни [10, с. 69]. Проте, австралійські дослідники Л. Уг'ель і К. Даугб'єрг вважають, що визнання необхідності реформи важлива, проте недостатня умова. Внутрішні суб'єкти трансферу повинні контролювати цей процес. Їм можуть надавати допомогу міжнародні структури, які можуть зробити значний внесок у цей процес, але вони повинні підпорядковуватися національним агентам [8, с. 5–6]. На цій обставині наголошував американський дослідник Ф. Ріггс. Поглиблено вивчаючи перенесення та застосування «західних» управлінських інститутів і адміністративних установ у країнах, що розвиваються, Ф. Ріггс наполягав на тому, що реформи всередині країни повинні здійснюватися її реформаторами та лідерами, а не сторонніми особами й іноземцями [2, с. 60]. Зовнішнім учасникам трансферу політики (міжнародні фінансові установи, донори, неурядові організації), які прагнуть підвищити адміністративну спроможність країн, що розвиваються, наприклад, Ф. Фукуяма радить «оптимально здійснювати прямі інвестиції в урядові органи», не висувати жорстких умов щодо використання цих ресурсів, водночас наполягати на чітких стандартах підзвітності щодо певних результатів. «Ми приходимо у країну не з балками, камінням, підйомними кранами та кресленнями конструкції, готові вийняти місцеве населення для того, щоб воно допомогло нам побудувати спроектовану фабрику. Замість цього, – пише Ф. Фукуяма, – варто прийти з ресурсами, які спонукають місцеве населення побудувати власну фабрику, і допомогти йому скласти план, як самостійно її побудувати й експлуатувати <...>. Окрім цього, зовнішня допомога повинна уникати спокуси прискорити процес, почавши керувати фабрикою» [10, с. 152].

Розглядаючи трансфер політики в контексті адміністративної реформи, варто вказати ще на один важливий момент. Ідеться про те, що трансфер політики дозволяє ознайомитися з досвідом інших країн у сфері адміністративного реформування. Вивчення ситуації за кордоном може надати важливі докази того, що працює на прак-

тиці, і допомогти уникнути повторення помилок інших. Це, на думку Д. Стоун, є однією з форм «інтернаціоналізації політики», яка дозволяє засвоювати уроки для національної системи [11, с. 550]. Водночас, як підкреслює дослідниця, деякі практики й ідеї не можуть бути перенесені в інший контекст. За умови деконтекстуалізації, або сприйняття складових елементів адміністративної реформи як таких, що мають необмежене застосування у країнах із різними історичними традиціями та політико-адміністративними структурами, спостерігатиметься розвиток ізоморфних властивостей (структурної подібності), оскільки «інституціональне середовище – символи глобальних реформ – посилюють тиск на реформи» [6, с. 6]. У результаті, за спостереженнями Т. Крістенсена та П. Легрейда, адміністративні реформи здебільшого постають як «символічна відповідь» на зовнішні очікування, і такі адміністративні перетворення здебільшого являють собою цілковите запозичення кращих практик. Тож, украй важливе розуміння процесу перенесення політики для того, щоб запобігти нерозбірливому запозиченню. Даний аспект проблеми політичного трансферу активно аналізується багатьма дослідниками. Зокрема, Роуз наголошує на врахуванні того, чи є практики взаємозамінні, тобто чи можуть вони реалізовуватися в кількох місцях. Для цього, на його думку, необхідна «перспективна оцінка». Американський професор Г. Волман вважає, що для трансферу політики критично важливі три питання: по-перше, чи є аналогічними проблеми у «країні-експортері» та «країні-імпортері»; по-друге, ступінь успішності, здійснюваної політики у країні, чий досвід може бути перенесе-

ний; по-третє, чи існують у «країні-експортері» якісь чинники формування політики, які мають вирішальне значення для її успіху і які відсутні або мають інший вигляд у «країні-реципієнті» [12, с. 17–18]. Дозволимо собі припустити, що інтенцією таких розмірковувань є, серед іншого, фіксація того, що хоча процеси глобалізації та транснаціоналізації «навіюють одноманітність та схожість» і значно ускладнюють вишукування «невловимої», уже подекуди просто невидимої специфічності» [13, с. 10], усе ж зберігається значення «ментальних кордонів» (Д. Вояковський), поділ на держави. Ці обставини, вочевидь, не можна ігнорувати у процесі вироблення політики адміністративних перетворень.

**Висновки.** Адміністративна реформа являє собою «особливий сюжет» системи державного управління, який потребує поглибленого вивчення, особливо в контексті адміністративних трансформацій, які відбуваються засобом перенесення «вдалих практик». Аналіз теорії та практики політичного трансферу засвідчує необхідність зважати на обмеження, перешкоди, які ускладнюють перенесення політики. Їх неврахування, окрім марної трати ресурсів, може призвести до відхилення від запланованих результатів, імітації адміністративних перетворень, зрештою, до помітного зменшення управлінської здатності держави. Справді, у сучасних умовах трансфер політики є важливою, можливо, навіть необхідною складовою частиною адміністративної реформи, але надмірне захоплення тим, «як роблять інші», загрожує прорахунками внаслідок насамперед неадекватного розуміння або ігнорування місцевої специфіки.

#### Список літератури:

1. Caiden G.E. Administrative reform. New Brunswick and London : Transaction Publishers, 2011. 254 p.
2. Quah J.S.T. Administrative reform: a conceptual analysis. *Philippine Journal of Public Administration*. 1976. Vol. XX. № 1. P. 50–67. URL: [http://lynchlibrary.pssc.org.ph:8081/bitstream/handle/0/4632/06\\_Administrative%20Reform.pdf?sequence=1](http://lynchlibrary.pssc.org.ph:8081/bitstream/handle/0/4632/06_Administrative%20Reform.pdf?sequence=1).
3. Dolowitz D.P., Marsh D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance : An International Journal of Policy and Administration*. 2000. Vol. 13. № 1. P. 5–24. URL: [https://www.academia.edu/12712793/Learning\\_from\\_Abroad\\_The\\_Role\\_of\\_Policy\\_Transfer\\_in\\_Contemporary\\_Policy-Making](https://www.academia.edu/12712793/Learning_from_Abroad_The_Role_of_Policy_Transfer_in_Contemporary_Policy-Making).
4. Dolowitz D., Marsh D. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*. 1996. Vol. XLIV. P. 343–351. URL: [https://www.academia.edu/12712813/Who\\_Learns\\_What\\_from\\_Whom\\_a\\_Review\\_of\\_the\\_Policy\\_Transfer\\_Literature](https://www.academia.edu/12712813/Who_Learns_What_from_Whom_a_Review_of_the_Policy_Transfer_Literature).
5. Stone D. Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics*. 1999. Vol. 19. № 1. P. 51–59. URL: [https://www.researchgate.net/publication/229767986\\_Learning\\_Lessons\\_and\\_Transferring\\_Policy\\_across\\_Time\\_Space\\_and\\_Disciplines](https://www.researchgate.net/publication/229767986_Learning_Lessons_and_Transferring_Policy_across_Time_Space_and_Disciplines).
6. Christensen T., Lægveid P. Administrative Reform Policy: The Challenges of Turning Symbols into Practice. *Public Organization Review*. 2003. Vol. 3. № 1. P. 3–27. URL: [https://www.researchgate.net/publication/227285742\\_Administrative\\_Reform\\_Policy\\_The\\_Challenges\\_of\\_Turning\\_Symbols\\_into\\_Practice](https://www.researchgate.net/publication/227285742_Administrative_Reform_Policy_The_Challenges_of_Turning_Symbols_into_Practice).
7. Park S., Berry F. Successful Diffusion of a Failed Policy: The case of pay-for-performance in the US federal government. *Public Management Review*. 2014. Vol. 16. № 6. P. 763–781.

8. Ugyel L., Daugbjerg C. Voluntary policy transfer in developing countries: international and domestic agents and process dynamics. URL: <http://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433637093.pdf>.
9. Tambulasi R.I.Ch. Policy Transfer and Service Delivery Transformation in Developing Countries: The Case of Malawi Health Sector Reforms : a thesis for the Degree of Doctor of Philosophy (Public Policy and Management). The University of Manchester. Manchester, 2011. 303 p. URL: <https://www.escholar.manchester.ac.uk/api/datastream?publicationPid=uk-ac-man-scw:122578&datastreamId=FULL-TEXT.PDF>.
10. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI в. Пер. с англ. О. Колесникова и др. Москва : Хранитель, 2007. 220 с.
11. Stone D. The Transfer Agents and Global Networks in the “Transnationalisation” of Policy. *Journal of European Public Policy*. 2004. Vol. 11. № 3. P. 545–566. URL: [https://www.researchgate.net/publication/43015167\\_Transfer\\_Agents\\_and\\_Global\\_Networks\\_in\\_the\\_'Transnationalisation'\\_of\\_Policy/download](https://www.researchgate.net/publication/43015167_Transfer_Agents_and_Global_Networks_in_the_'Transnationalisation'_of_Policy/download).
12. Wolman H. Policy Transfer: What We Know About What Transfers, How It Happens, and How to Do It. *The George Washington University Institute of Public Policy. Working Papers*. 2009. October 6. P. 1–31. URL: [https://gwipp.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2181/f/downloads/Working\\_Paper\\_038\\_PolicyTransfer.pdf](https://gwipp.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2181/f/downloads/Working_Paper_038_PolicyTransfer.pdf).
13. Глобальні модерності / за ред. М. Фезерстоуна, С. Леша, Р. Робертсона. Пер. з англ. Т. Цимбала. Київ : Ніка-Центр, 2013. 400 с.

### **Puhach V.H. POLICY TRANSFER IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE TRANSFORMATIONS**

*The processes of globalization which has strengthened the interconnection and interdependence of national states in result of the rapid development of information and communication technologies, which significantly facilitated and accelerated the exchange of information, the number of cases of politics transfer increased dramatically. Its transformative influence led to use of it in current state and management practices aimed at improving organizational efficiency, better administrative activity and general increasing the managerial capacity of the state. It is assumed that the steady positioning of the political transfer in the process of developing administrative transformation signals the universalization of the principles and directions of administrative reform, the assertion of the borrowing logic of successful experience in improving public administration. In this context, the problem of the transfer of best practices on administrative reform to another state-management ground becomes a special problem. In particular, it is emphasized that the implementation of administrative transformations, determined by political transfer, needs to take into account a number of factors, the neglect of which may lead to deviations from the planned results, imitations of administrative reform, and a noticeable reduction of the managerial influence of the state in general. The author acknowledges that under present conditions, the transfer of politics is an important, perhaps even necessary, component of administrative reform. At the same time, he warns against excessive, uncritical admiration for the “how others do”. Such excessive focus on the practical use of successful experience of others often ignores local specificity, which is important for the positive results of administrative reform. The policy transfer, of course, has an innovative potential, is characterized by high verification, and can be used as a tool for changing managerial reality. Meanwhile, in order to obtain the most positive result, the situational characteristics, which ultimately determine the content and objectives of administrative reform, become particularly important.*

**Key words:** administrative reform, globalization, state, public administration, policy transfer, lesson-drawing.