

В. Г. Пугач

кандидат політичних наук, доцент,  
доцент кафедри політології, соціології та соціальної роботи  
Міжрегіональної академії управління персоналом

## «НЕВДАЛА ДЕРЖАВА» ТА ВДАЛИЙ ТРАНСФЕР ПОЛІТИКИ: ДО ПРОБЛЕМИ УСПІШНОГО ІМПОРТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ УСТАНОВ

*Стаття присвячена феномену «невдала держава», актуальність якого зумовлена як комплексом загроз і небезпек, що неминуче виникають у контексті існування в сучасному світі невдалих держав, так і складністю реформування їхньої владно-управлінської системи, покликаної організувати життя великих людських спільнот. Зважаючи на те, що нині існують широкі можливості для запровадження «найкращих практик», зокрема у сфері державного управління, автором здійснюється спроба визначення деяких проблемних аспектів трансферу політики, а також виокремлення факторів, які сприяють успішному імпортуванню адміністративно-управлінських структур як важливого складника загального процесу відновлення функціональної дієздатності держави.*

**Ключові слова:** адміністративні установи, невдала держава, публічне адміністрування, трансфер політики, успішна держава.

**Постановка проблеми.** Констеляція змін у міжнародній системі, спричинених, перш за все, закінченням «холодної війни», коли правило «ніхто не може перетинати кордону суверенної держави» почало руйнуватися, спровокувала зміщення аналітичного фокусу в бік функціонально недієздатних, неефективних держав. Останні дедалі частіше почали розглядатися як джерело нестабільності, деструктивних процесів. Зрештою, після трагічних подій 11 вересня 2001 р. «невдалі держави» у багатьох дослідженнях визнаються як «екзистенційна загроза». Відтак міжнародна спільнота, регіональні та неурядові організації почали вживати різноманітних заходів, спрямованих на вирішення проблем «невдалих держав». Значні зусилля докладаються на виправлення ситуації в гуманітарній сфері та сфері безпеки. Крім того, особлива увага приділяється створенню й зміцненню державно-адміністративних структур, які забезпечили б «належне врядування». Значного поширення в цьому контексті набув процес, котрий у літературі отримав назву «трансфер політики». Передбачається, що вивчення та перенесення «кращих практик» допомагає державним структурам не лише адекватно і своєчасно реагувати на кризи, інші руйнівні та дестабілізуючі впливи, але й забезпечувати своє належне функціонування через здатність до змін.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Початок розвитку концепції «невдала держава» ("Failed State") припадає на 90-ті рр. XX ст. і пов'язується з американцями Дж. Хелманом і С. Патнером. У своїй спільній статті "Saving Failed States", вказуючи на появу нового та небезпечного феномена – держав, котрі не в змозі здійснювати управління в межах своєї території та занурюються у безлад і хаос, вони вперше вжили термін «невдала держава» [1]. У межах цієї концепції вирізняються наукові доробки, авторами яких є американський науковець Ж.-Г. Грос, турецький дослідник П. Білгін, професор Сіднейського університету А.Д. Мортон, котрі представили власну візію щодо побудови таксономії невдалих держав. Наприклад, Грос виокремлює 5 категорій «невдалої держави»: «анархію», «фантом» (або «державу-міраж»), «анемію», «захоплену» і «недорозвинуту» [2]. Білгін і Мортон у контексті аналізу постколоніальних держав пропонують таку класифікацію: «квазі-держави», «слабкі держави», «невдалі держави» та «держави-злочинці» [3]. Вагомий внесок у розвиток концепції "Failed States" зробили британський політолог Е. Ньюман, котрий розглядав феномен «невдалої держави» в контексті переходу до поствестфальської реальності [4], та американський дослідник Р. Брукс, яка пропонує аль-

тернативний погляд на проблему «невдалих держав», вважаючи, що для більшості з них був би більш кориснішим «недержавний» стан [5]. Змістовне наповнення концепту «невдалі держави» проблематизується також у теоретичних розробках А.У. Зартмана, Р. Ротберга, Д. Тьорера, У. Шнекенера, Л. Чавет, П. Кольєра, А. Хоффлер, Ч.Т. Колла та інших учених.

Стрижневими для дослідження процесу перенесення політики («трансферу політики») є теоретичні розвідки Р. Роуз, Д. Доловіца, Д. Марша, Д. Стоун. Також до поняття «трансфер політики» апелюють у своїх наукових дослідженнях П. Хассентеуфель, Д. Бенсон, Е. Джордан, К.Дж. Беннет, М. Хаулетт та інші.

**Мета статті.** Визначити цінність і важливість трансферу політики для відновлення управлінської здатності «невдалих держав», автор статті націлений на виокремлення факторів, які сприяють успішному трансферу у сфері державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи з 2005 р., некомерційна організація *“Fund for Peace”* разом із журналом *“Foreign Policy”* щорічно публікують рейтинг нестабільних держав (*“Fragile States Index”*) із метою оцінювання здатності влади контролювати територіальну цілісність, а також політичну, економічну, демографічну ситуації у країні. Примітно, що, незважаючи на «буремний» 2017 р. (збільшення інтенсивності військових дій у Сирії та Ємені, політико-економічна ізольованість Катару, суттєве зростання сепаратистських настроїв у Каталонії, складний процес виходу Сполученого Королівства з ЄС та інше), все ж, згідно з показниками *“Fragile States Index 2018”*, у більшості країн світу проглядаються ознаки покращення. При цьому деякі з них, наприклад Мексика, демонструють резильєнтність державного управління щодо величезного тиску, який відчуває ця країна. Оскільки основна увага «Фонду...» зосереджена на больових точках світу, на державній слабкості, то, за словами виконавчого директора *“Fund for Peace”* Дж. Месснера, найвиразнішою реляцією *“FSI 2018”* є те, що «тиск може вплинути на всі держави – навіть найбагатші та найрозвинутіші» [6, с. 8]. Втім, очевидно, що найбільш вразливі до різноманітних негативних впливів є держави, котрі визначаються як невдалі.

У науковій літературі немає єдності щодо визначення поняття «невдала держава», тож, як підкреслює Р. Брукс, не дивно, що більшість

дослідників розглядає його в опозиції до «успішної держави». Остання контролює власні території та населення, має дипломатичні відносини з іншими державами, володіє монополією на законне насильство в межах своєї території, забезпечує належний рівень соціальних благ. Відповідно, невдалі держави – «темне дзеркальне відображення» успішних держав – втрачають контроль над засобами насилля, не в змозі забезпечити мир, стабільність або контроль за територією [5, с. 1160]. Зі свого боку американський професор Р.І. Ротберг вказує, що національні держави покликані опікуватися безпекою та екологією, забезпечувати надання освітніх і медичних послуг своїм громадянам, створювати сприятливе економічне середовище, сформувати правову основу порядку та судову систему, виконати «основні інфраструктурні вимоги» (дороги та засоби зв'язку). Натомість невдалі держави вищезазначені зобов'язання виконують не належним чином. За словами Ротберга, «невдала держава більше не може або не бажає виконувати функції національної держави в сучасному світі» [7, с. 87]. Незважаючи на наявні розбіжності в дефініюванні «невдалої держави», все ж остання здебільшого конституюється як загроза міжнародній безпеці. Цим, власне, пояснюється пильна увага з боку потужних держав і міжнародних організацій до невдалих держав, їхній значний внесок у стабілізацію ситуації у «країнах-невдах». Як зауважує Е. Ньюман, те, що конфлікти, погане управління, низький рівень розвитку сприймаються як загроза західним інтересам, дало змогу отримати державам із такими показниками необхідні ресурси, допомогу та збільшити свій потенціал [4, с. 438]. У цьому контексті особливо виокремлюється тема «трансферу політики». Останній, за твердженням британського дослідника Д. Доловіца та австралійського політолога Д. Марша, являє собою «процес, засобом якого є знання про політику, адміністративні механізми, інститути тощо, які використовуються у певний час та/або певному місці, застосовуються для вдосконалення політики, адміністративних механізмів, інститутів в інший час та/або іншому місці» [8, с. 344]. Трансфер політики може мати добровільний, примусовий або їх поєднання, тобто добровільно-примусовий характер. Примусове перенесення політики, тобто «коли один уряд чи наднаціональний інститут тисне або навіть змушує іншого прийняти комплекс політичних нововведень» [9, с. 367], переваж-

но пов'язується з діяльністю потужних держав і міжнародних організацій, таких, наприклад, як Світовий банк, МВФ, котрі намагаються нав'язати свою політику іншим, переважно слабким державам. Натомість добровільна форма перенесення політики здебільшого характерна для недержавних акторів (транснаціональні благодійні організації, аналітичні центри, епістемні спільноти), головним інструментом яких є переконання та навчання.

Перенесення політики – досить поширений процес у сучасному світі, але з ним пов'язано багато труднощів. Наприклад, Доловіц і Марш вказують на такі фактори, які ускладнюють трансфер політики: залежність від попередньої траєкторії розвитку, інституційні та структурні перешкоди, ідеологічна несумісність між «експортерами» та «імпортерами» політики, нестача технологічних, економічних, бюрократичних, політичних ресурсів у «приймаючої держави» для реалізації «переданої політики» [9, с. 372]. На думку Д. Стоун, ступінь передачі та характер реалізації трансферу політики залежать від організаційних і структурних чинників. Учений зауважує: «Варто дивитися на організацію, коли намагаємося визначити трансфер. Проте коли фокусуємося на структурі, треба зважати на можливості або перешкоди для трансферу, такі як час, інституційна архітектура, політична культура та державні структури» [10, с. 54]. Наприклад, погляди щодо часу можливості для трансферу можуть виникнути у період формування нового уряду. Крім того, дослідник вказує на наявність того, що не підлягає передачі, підкреслюючи, що «деякі практики або ідеї не можуть бути перенесені в інший контекст» [10, с. 54].

На наявність серйозних обмежень перенесення на інший ґрунт наявних знань про структуру державних установ і про реформи, що сприяють розвитку країни, вказує авторитетний американський дослідник Ф. Фукуяма. «Ці обмеження, – підкреслює він, – передбачають, що міжнародним фінансовим інститутам, міжнародним донорам і більш широкому співтовариству неурядових організацій варто бути більш обачними щодо своїх сподівань на тривалу ефективність нових, «сприяючих зміцненню держави» заклинань [11, с. 74–75]. Американський дослідник наголошує, що міжнародна спільнота не просто має обмежені можливості щодо зміцнення держави, дуже часто їхнє втручання підриває здатність створювати державно-адміністративні структури. Ця «схильність

до руйнування» зумовлена «суперечливістю цілей», котрі переслідуються під час надання міжнародної допомоги. «Ясна річ, – пише американський футуролог, – саме слабке або взагалі невідале публічне адміністрування призвело до двадцятирічної кризи розвитку у самому серці Африки; після встановлення незалежності вміння африканських урядів планувати та здійснювати свою політику погіршилося. За словами Міжнародного банку, африканські урядовці такі: «За останні тридцять років чи не кожна африканська країна слугує прикладом систематичної дегенерації дієздатності; під час отримання незалежності більшість країн мало кращі економічні можливості, ніж зараз» [11, с. 75]. Примітно, що погіршення ситуації припадає на період збільшення зовнішньої допомоги. На прикладі програми щодо забезпечення антивірусними препаратами всіх хворих на СНІД в африканських країнах на півдні Сахари Фукуяма переконливо доводить, що «розвиток у держави здатності до створення установ – головне завдання цих країн, більш важливе, аніж здатність до обслуговування» [11, с. 78].

Зосереджуючи увагу на публічному адмініструванні, компонентах, що займаються плануванням інституцій, а також механізмах передачі знань країнам зі слабким адміністративним апаратом, Фукуяма вказує на відсутність «оптимальної форми організації», «універсальних правил створення організаційних структур». Тому, на його переконання, державно-публічне адміністрування – «це швидше мистецтво, аніж наука». «Більшість вдалих вирішень проблем публічного адміністрування, – підкреслює американський дослідник, – не може розглядатися як безумовно «найкращі практики», оскільки повинна містити в собі величезну кількість специфічно контекстних даних. Це, у свою чергу, накладає важливий відбиток на ту політику, засобом якої ми допомагаємо зміцненню країн, що розвиваються, та готуємо фахівців у цій галузі» [11, с. 81–82]. Інакше кажучи, йдеться про те, що «вдалі рішення» у сфері публічного адміністрування здебільшого ідіосинкратичні й повинні враховувати «місцевий контекст», а загальні знання зарубіжних адміністративно-управлінських практик варто поєднувати з глибоким розумінням місцевих складнощів, можливостей, норм та умов. «Тож не варто дивуватися тому, що публічне адміністрування унікальне, і той чи інший досвід в цій сфері не підлягає широкому узагальненню» [11, с. 142–143].

При цьому Фукуяма не заперечує доцільності «трансферу політики», однак вважає, що треба чітко зрозуміти, які види діяльності громадського сектору найбільш придатні для трансферу моделей, практик, ідей *in toto*, а які з них потребують врахування місцевих особливостей. Також важливим для ефективності політичного трансферу є не просте копіювання, а навчання як механізм інновацій і перенесення політики. «Навчання, – зазначає Стоун, – може призвести до більш послідовної передачі ідей, політики та практики, тоді як копіювання може бути *ad hoc* та частковим» [12, с. 6]. Окрім того, треба зважати на те, що про успіх трансферу політики з великою часткою впевненості можна говорити, коли «експортер» та «імпортер» є географічно, ідеологічно або культурно близькими.

**Висновки і пропозиції.** Феномен «невдала держава» – нова галузь досліджень, у межах якої здійснюються спроби щодо концептуалізації цього феномена, вивчення фундаментальних причин його виникнення, способів і шляхів подолання такого стану. Маркування невдалих держав як основної загрози міжнародній безпеці (проблеми глобального рівня) спровокувало інтенсифікацію наукових розвідок, в яких розглядається та аналізується широкий спектр проблем, пов'язаних з існуванням невдалих держав. Утім, оскільки невдалі держави розглядаються здебільшого в контексті кризи здатності управляти, то виникає запит на теоретичну рефлексію крізь призму державного управління. Зокрема, потребує подальшого наукового вивчення теорія й технологія державного антикризового управління для країн із проблемною державністю, проблема підвищення резильєнтності державно-управлінських органів та інші питання, що є важливими для адміністративно-управлінського реформування невдалих країн.

#### Список використаної літератури:

1. Helman G., Ratner S. Saving Failed States. *Foreign Policy*. 1992–1993. No. 89. P. 3–20.
2. Gros J.-G. Towards a taxonomy of failed states in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. *Third World Quarterly*. 1996. Vol. 17. No. 3. P. 455–471. URL: file:///C:/Users/www/Downloads/Towards\_a\_taxonomy\_of\_failed\_states\_in\_the\_New\_Wor.pdf.
3. Bilgin P., Morton A.D. Historicising representations of “failed states”: beyond the cold-war annexation of the social sciences? *Third World Quarterly*. 2002. Vol. 23. No. 1. P. 55–80. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/071d/ae8d1b877ba7ed959b4a8a5de03b461a183c.pdf>.
4. Newman E. Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World. *Contemporary Security Policy*. 2009. Vol. 30. No. 3. P. 421–443. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/d4e0/a37e2d595f652a1a44dfe4448c8cad00a549.pdf>.
5. Brooks R. Failed States, or the State as Failure? *The University of Chicago Law Review*. 2005. Vol. 72. No. 4. P. 1159–1196. URL: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5340&context=uclev>.
6. Fragile States Index. 2018. URL: <https://fundforpeace.org/fsi/wp-content/uploads/2018/04/951181805-Fragile-States-Index-Annual-Report-2018.pdf>.
7. Rotberg R.I. The New Nature of Nation-State Failure. *The Washington Quarterly*. 2002. Vol. 25. No. 3. P. 83–96. URL: [https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download\\_de/demokratie/The\\_New\\_Nature\\_of\\_Nation-State\\_Failure\\_Rotberg\\_2002\\_en.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/demokratie/The_New_Nature_of_Nation-State_Failure_Rotberg_2002_en.pdf).
8. Dolowitz D.P., Marsh D. Who learns what whom a review of the policy transfer literature. *Political Studies*. 1996. Vol. 44. No. 2. P. 343–357.
9. Benson D., Jordan A. What Have We Learning from Policy Transfer Research? *Dolowitz and Marsh Revisited*. *Political Studies Review*. 2011. Vol. 9. P. 366–378.
10. Stone D. Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics*. 1999. Vol. 19. No. 1. P. 51–59. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9256.00086>.
11. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / Пер. с англ. О.Э. Колесникова и др. Москва, 2007. 220 с.
12. Stone D. Transfer Agents and Global Networks in the “Transnationalisation” of Policy. URL: file:///C:/Users/www/Downloads/Transnational\_Transfer\_Agents\_and\_Global\_Networks\_.pdf.

**Пугач В. Г. «Несостоявшееся государство» и состоявшийся трансфер политики: к проблеме успешного импортирования административно-управленческих учреждений**

*Статья посвящена феномену «несостоявшееся государство», актуальность которого обусловлена как комплексом угроз и опасностей, неизменно возникающих в контексте существования в современном мире несостоявшихся государств, так и сложностью реформирования их властно-управленческой системы, призванной организовывать жизнь больших человеческих сообществ. Принимая во внимание, что сегодня существуют широкие возможности для внедрения «наилучших практик», в том числе, в сфере государственного управления, автором предпринимается попытка определения некоторых проблемных аспектов трансфера политики, а также вычленения факторов, благоприятствующих успешному импортированию административно-управленческих структур как важной составляющей общего процесса восстановления функциональной дееспособности государства.*

**Ключевые слова:** административные учреждения, несостоявшееся государство, публичное администрирование, трансфер политики, успешное государство.

**Puhach V. H. “Failed state” and long-term policy transfer: toward the problem of successful import of administrative and management institutions**

*The article is devoted to the phenomenon of “failed state”, the urgency of which is determined either by a complex of threats and dangers that inevitably arise in the context of the failed states in the modern world, or by the complex reforming of their power and management system, designed to organize the lives of large human communities. Taking into account the fact that there are now wide opportunities for the introduction of “best practices” in the field of public administration, the author attempts to identify some of the problem aspects of policy transfer, and also identifies the factors that contribute to the successful import of administrative and management structures as important component of the overall process aimed at restoring the functional capacity of the state.*

**Key words:** administrative institutions, failed state, public administration, policy transfer, successful state.