

УДК 32.001

Яковлев М. В.

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСІВ ПОЛІТИКО-ІНСТИТУЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ: КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПОНЯТЬ

Стаття присвячена уточненню термінологічної бази дослідження процесів політико-інституційної взаємодії між політико-адміністративними акторами різних рівнів. У статті представлено огляд понятійного апарату теоретико-методологічних концепцій навчання політиці, поширення політики, інституційних трансплантацій та інституційного ізоморфізму. Вводяться поняття донорів та акцепторів інституційних трансформацій.

Розвиток сучасних інформаційних технологій дозволяє людству зберігати, відтворювати, передавати й опрацьовувати велику кількість різноманітної інформації. Цілком справедливо, що саме той, хто володіє інформацією, володіє сьогодні світом. Безперечним позитивним аспектом нових технологічних можливостей обміну інформацією є спроможність людей навчатися чужого досвіду та передавати свої знання іншим. Це дозволяє винести урок з чужого досвіду, щоб не повторювати певних помилок, а також дізнатися про те, як інші впоралися з розв'язанням суспільно-політичних проблем, подібних до наших. У політичній науці значна увага приділена дослідженню явищ навчання політиці, поширення політичних ідей, запозичення способів розв'язання нагальних суспільних проблем у межах відповідних інституцій, а також явищам, що пов'язані з процесами поширення, обміну, експорту-імпорту знання про програми політики та організаційну діяльність різних інституцій. Серед

основних термінів, якими західні науковці позначають ці явища, слід виділити уживані найчастіше *поширення політики, навчання політиці, перенесення політики, інституційні трансплантації та інституційний ізоморфізм*. Праці науковців, у яких зустрічаються ці терміни, об'єднують предмет дослідження, однак їхній категоріальний апарат і методології дослідження відрізняються. З одного боку, наявність різних підходів до дослідження інституційної взаємодії свідчить про зацікавленість учених у цій галузі дослідження. З іншого боку, відсутність усталеної термінологічної бази може ускладнювати не лише порівняння різних теоретико-методологічних дослідницьких підходів, але й проведення самостійних наукових розвідок. Це вказує на потребу в окремому термінологічному апараті для дослідження явищ політико-інституційних взаємодій. Метою цієї статті є уточнення значення термінів та концептуалізація понять, що використовуються для позначення різних процесів політико-

інституційних взаємодій та пов'язаних із ними явищ. З цією метою у статті розглядаються термінології таких теоретичних концепцій, як поширення політики, навчання політиці, перенесення політики, інституційні трансплантації та інституційний ізоморфізм. Після розгляду термінологій цих концепцій ми уточнюємо значення таких понять, як навчання політиці, конвергенція політики, трансплантація політики та інтеграція політики. Для дослідження учасників процесів політико-інституційних взаємодій вводяться поняття «донор» та «акцептор».

Англійські дослідники Д. П. Доловіц та Д. Марш, які багато своїх робіт присвятили темі поширення програм та ідей політики, особливо розробці методології дослідження цього явища, визначають поширення політики так: «процес, за допомогою якого знання про політики, адміністративні практики і структури, інституції та ідеї в одній політичній системі (колишній чи теперішній) використовуються для розробки політик, адміністративних практик і структур, інституцій та ідей в іншій політичній системі» [5, 5]. Вони наголошують на тому, що такі терміни, як навчання політиці, конвергенція політики, поширення та перенос (трансфер), попри деяку відмінність у їх значеннях, по суті стосуються дослідження саме цього процесу [5, 5-6]. Саме слово «трансфер», яке у словосполученні *policy transfer* використовують дослідники, походить від латинського *transfero* — «переносу, переміщую» [1, 676]. У своєму дослідженні вони особливо увагу приділяють механізмам та змісту своєрідного перенесення як програм політики, так і ідей про політику.

Д. П. Доловіц та Д. Марш розробили власну теоретичну модель для дослідження процесу політико-інституційних трансферів. У цій моделі вони виділяють дев'ять категорій акторів, які можуть бути залучені до процесів перенесення політик, а саме: обрані представники влади, політичні партії, бюрократи / державні службовці, групи тиску, політичні експерти, транснаціональні корпорації, «мозкові центри», наднаціональні урядові та неурядові інституції та консультанти [5, 10].

До дослідження змісту процесу перенесення політики Д. П. Доловіц та Д. Марш підходять через питання «що саме переноситься?». У своїй теоретичній моделі вони виділяють вісім категорій, які можуть виступати у ролі об'єктів перенесення: цілі політики, зміст політики, інструменти політики, програми політики, інститути, ідеології, ідеї і ставлення та негативні уроки [5, 12].

Нідерландські науковці М. Де Йонг і В. Мамаду на позначення елементів переносу використовують термін «трансплант». «Трансплан-

тами» в концепції інституційної трансплантації, за М. Де Йонгом та В. Мамаду, можуть виступати: «інституції, політики, програми (*policies*), процедури, обґрунтування (*justifications*), ставлення та ідеї» [4, 21]. У своїй дослідницькій концепції Де Йонг та В. Мамаду використовують «інституцію» як «концепт-контейнер» (*container concept*), який, на думку дослідників, з деякими зауваженнями охоплює всі зазначені «транспланти» [4, 21–22]. Термін «трансплант», латиною *transplantatus*, дослівно означає «пересаджений» і походить від *transplanto* — «пересаджую» [4, 675]. Цей термін викликає асоціації з медициною, що також використовують у своїх роботах М. Де Йонг і В. Мамаду, наприклад розглядаючи питання про те, наскільки вдало приживаються певні транспланти у новому організмі.

Австрійський науковець П. Бігельбауер у своїй статті, присвяченій порівнянню різних підходів до дослідження явища *навчання політиці*, виділив три основні групи *об'єктів навчання*: конкретні політичні заходи, окремі установки та переконання щодо способу функціонування певної галузі політики, розробка і впровадження інноваційних програм політики [4, 232].

На думку Д. П. Доловіца та Д. Марша, саме перенесення політики може виступати у ролі як залежної, так і незалежної змінної [5, 20]. Вони особливо наголошують, що спроби пояснити певні зміни у різних галузях політики через дослідження процесів поширення політики мають бути виважені та емпірично обґрунтовані, оскільки в реальному світі вкрай важко розглядати поширення чи перенесення політики ізольовано від інших чинників, що можуть бути причинами зміни політики.

Д. П. Доловіц та Д. Марш ставлять таке запитання: чи можемо ми встановити зв'язок між процесом поширення політик та майбутнім успіхом чи провалом політики? [5, 6]. Випадки «провалу» самої політики дослідники класифікують за трьома видами причин: непоінформоване, неповне і недоречне перенесення [5, 17]. *Непоінформоване перенесення політики* має місце тоді, коли країна, яка запозичує певну програму політики, має недостатньо знань про саму політику / інститут політики та механізми її функціонування у країні, з якої її запозичують. *Неповне перенесення* відбувається тоді, коли не були перенесені саме ті ключові елементи політики, які зробили її успішною та ефективною у вихідній країні. Нарешті, недостатня увага до відмінностей між економічними, соціальними, політичними та ідеологічними контекстами програм політики у країні, з якої політика запозичувалася, та країною, в якій її впроваджують, може призвести до *недоречного перенесення політики* в тому

сенсі, що ці відмінності можуть бути настільки значними, що запозичена програма, яка є цілком ефективною у «вихідному» контексті, буде абсолютно неадекватною в іншому, відмінному контексті [5, 17].

Д. П. Доловіц та Д. Марш цілком слушно зауважують, що перенесення може в принципі відбуватися всього на трьох рівнях, які вони називають *рівнями переносу*: міжнародний, національний та місцевий [5, 12]. Нідерландський дослідник М. де Йонг у своїй моделі інституційних трансплантацій виділяє три рівні, на яких може відбуватися трансплантація інституцій: конституційний рівень, рівень галузей політики та операційний рівень. Характеристика цих рівнів та сфери інституційних трансплантацій представлені у табл. 1.

Таблиця 1. Сфери інституційних трансплантацій за М. де Йонгом [4, 23]

Рівень дій	Формальні відносини	Неформальні практики
Конституційний рівень (основоположні правила)	Правові системи	Ціннісні орієнтації
Рівень галузей політики (відносини між урядовими структурами)	Формальні регулювання	Неформальні коди
Операційний рівень (щоденна діяльність)	Процедури	Ролі

Як видно з таблиці, М. де Йонг, як і Д. П. Доловіц і Д. Марш, вважає, що предметом перенесення у процесі політико-інституційної взаємодії різних акторів є не лише інформація технічного характеру про механізми діяльності певної програми політики. З класифікації сфер інституційних трансплантацій де Йонга ми бачимо, що на основоположному рівні із неформальних практик одного середовища до інших переносяться ціннісні орієнтації, а на рівні відносин між урядовими структурами - неформальні коди. Це вказує на необхідність дослідження ідеологічного й неформального виміру процесів політико-інституційних взаємодій.

Рівні політико-інституційної взаємодії не завжди пов'язані винятково із взаємодією міжнародних акторів. Американські дослідники Д. Дейлі та Дж. Гаранд виокремлюють *вертикальне* та *горизонтальне* поширення політики в межах країни, в їхньому випадку - США. На їхню думку, *вертикальне поширення політики* - це поширення політики від федерального уряду до урядів штатів, а *горизонтальне поширення політики* -

від уряду одного штату до іншого [3, 619]. Д. Дейлі та Дж. Гаранд звертають нашу увагу на те, що процеси політико-інституційних взаємодій можуть відбуватися як на горизонтальному рівні, між рівними за статусом акторами, так і в умовах ієрархізованих відносин, у яких вищі за своїм статусом актори транслюють не просто знання, а певні приписи щодо організації діяльності інституцій на нижчих рівнях ієрархії.

Цікавою і часто цитованою класифікацією різних явищ політико-інституційного обміну є класифікація П. Мея [7], який виділяє декілька типів навчання політиці. *Політичне навчання (political learning)* передбачає навчання протегоністів певної політики новим стратегіям підтримки та просуванню ідеї політики чи привертанню уваги громадськості до проблем політики; пов'язане з питаннями «маневрування в межах процесу політики та маніпулювання ним задля просування ідеї чи проблеми» [7, 339–340]. *Інструментальне навчання (instrumental learning)* означає «нове розуміння життєздатності впровадження відповідних розробок політики» [7, 335]. *Соціально-політичне навчання (social policy learning)* передбачає «нове чи посилення існуючого соціального конструювання політики політичними елітами в межах певної галузі політики» [7, 337].

Австрійський дослідник К. Майер у своїй статті, присвяченій виникненню цілого сектору політики вищих професійних шкіл в Австрії з точки зору процесів навчання політики, зазначає, що П. Мей, по суті, розрізняє два загальні типи навчання: *policy learning*, що стосується змісту певної програми політики, підходу до визначення проблеми політики, вибору інструментів розв'язання проблеми тощо, та *political learning*, пов'язане з навчанням різним способом просування якоїсь проблеми у суспільно-політичному порядку денному [8, 304–305].

Інший австрійський дослідник, П. Бігельбауер, виділяє три основні підходи до навчання політиці: підхід з позиції політичного консалтингу, аналітико-орієнтований підхід та соціологічно-орієнтований підхід [2, 235–237].

Американські вчені Л. Гроссбек, С. Ніколсон-Кротті, Д. Пітерсон зауважують, що наукові дослідження поширення політик між урядами здебільшого зосереджуються на дослідженні шляхів передачі інформації між країнами, однак поза увагою часто залишається зміст тієї інформації, яку уряд використовує у процесі прийняття рішення щодо застосування запозиченої інноваційної політики [6, 521].

У літературі, присвяченій розгляду явища тісних контактів між різними інституціями та

процесами взаємодій між ними, часто можна зустріти термін *інституційний ізоморфізм*. «Словник іншомовних слів» за редакцією О. С. Мельничука визначає *ізоморфний* як «подібний за формою» [1, 273], а *ізоморфізм* — як «властивість, що виражає однаковість будови якихось сукупностей елементів, незалежна від природи цих елементів» [1, 272]. Сам термін складається із грецьких слів *ἴσος* - рівний, однаковий, та *μορφή* - вид, форма. К. Радаеллі у своїй статті коротко пояснює суть ізоморфізму як «тенденцію ставати подібними» [10, 26]. Науковець аналізує явища поширення політики в межах ЄС у трьох царинах: монетарної політики спільної європейської валюти, політики оподаткування та політики регулювання власності ЗМІ [10, 30]. У своєму дослідженні К. Радаеллі спирається на розрізнення П. ДіМаджіо та В. В. Пауелла між трьома типами інституційних ізоморфних змін, які, згідно з П. ДіМаджіо та В. В. Пауеллом, можуть бути *примусові, наслідувальні й нормативні* [10, 28]. *Примусовий ізоморфний процес* має місце у разі тиску ззовні, що можуть, зокрема, чинити інституції, від яких певна організація є залежною і в якій немає іншого вибору, як прийняти певну програму політики. *Наслідування* відбувається не лише тоді, коли має місце певний тиск впливовіших акторів, але й у тому випадку, коли певні актори починають імітувати політику інституцій, які «сприймаються як більш легітимні чи успішні» [10, 28]. Нарешті, *нормативний ізоморфний процес* «запускається у дію під тиском професіоналізації» [10, 28], на основі спільної когнітивної бази та завдяки певній автономії професіональної спільноти чи акторів, коли особливу роль відіграють певні ідеї та норми того, якою має бути певна політика. Таким чином, узагальнено можна сказати, що *інституційний ізоморфізм* у політології означає уподібнення за формою політичних інституцій та гомогенізацію інституційної структури, що не обов'язково означає уподібнення практичної діяльності розв'язання певних суспільно-політичних проблем. Інші процеси політико-інституційної взаємодії, що їх ми розглядаємо у цій статті, зокрема навчання політиці, інституційна трансплантація та поширення політики, можуть приводити до зміни форм і способів діяльності задіяних інституцій, проте ці зміни не завжди сприятимуть підвищенню ефективності їхньої діяльності та концептуальному вдосконаленню інституційних практик.

Фінські дослідники П. Міквіц та П. Ківімаа пишуть про *інтеграцію політики* як явище «інкорпорації цілей однієї публічної політики... до іншої публічної політики» [9, 69]. Наприклад, досягнення гендерної рівності може інкорпору-

ватися у політику працевлаштування, і, як наслідок, роботодавці будуть змушені наймати на роботу певну квоту жінок чи чоловіків.

Розглянувши різні підходи до визначення явищ перенесення політики та інституційних трансплантацій, а також ознайомившись із різними суб'єктами й об'єктами цих процесів, спробуємо дати своє визначення цим явищам як *політико-інституційним запозиченням*, що є особливими видами взаємодії між різними акторами, за допомогою яких певні програми політики, інституційні практики або їхні окремі складові проникають з одного суспільно-політичного середовища або політичного контексту до іншого.

На нашу думку, з усіх наведених підходів до дослідження явищ політико-інституційного обміну можна виділити чотири основні групи: навчання політиці, конвергенція політики, трансплантація політики та інтеграція політики.

Навчання політиці передбачає таку взаємодію, за допомогою якої актори одержують знання про принципи і механізми функціонування програм політики або про структури чи окремі складові інституцій чи організаційних моделей розв'язання проблем політики та успішно застосовують ці знання для вдосконалення діяльності своїх інституцій.

Конвергенція політики охоплює процеси зближення та уподібнення комплексів політико-інституційних практик або організаційних моделей розв'язання проблем політики.

Трансплантація політики — це перенесення і впровадження програм політики, комплексу інституційних практик зі своєю логікою, принципами і механізмами функціонування з одного суспільно-політичного середовища до іншого.

Інтеграція політик означає включення ідей, цілей чи принципів однієї політики до складу іншої.

Зазначені процеси політико-інституційних взаємодій передбачають наявність щонайменше двох акторів, які мають взаємодіяти один з одним. На нашу думку, акторів, залучених до процесів навчання та трансплантації політики, а також інших процесів взаємодії між політичними інституціями, можна поділити на дві групи: *донорів* та *акцепторів*. Термін «донор», який походить від латинського «*dono*» - «дарую», означає, як відомо, людину, що дає свою кров для переливання хворому з лікувальною метою або тканину чи орган для пересадки. У фізиці донором позначається частинка (атом, група атомів), що віддає електрони іншим частинкам [1, 225]. Натомість акцептором, від латинського «*accepter*» - «одержувач», є частинка, що приєднує електрони, а в хімії комплексних сполук - компонента, яка

за певних умов приєднує два електрони [1, 34]. У процесах політико-інституційної взаємодії *донором* є актор або інституція, що надає інформацію про принципи і механізми функціонування своїх програм політики, про структури чи окремі складові своєї інституції або свої способи чи моделі розв'язання проблем політики. *Акцептором* є актор чи інституція, яка одержує, приймає і використовує цю інформацію у своїй діяльності. Процеси поширення політики, навчання політиці та інституційної трансплантації є процесами взаємодії між донорами та акцепторами.

Особливі характеристики цих акторів, разом із особливостями самого процесу взаємодії, допоможуть проаналізувати причини успіху чи провалу певної програми політики у конкретному суспільно-політичному контексті.

Таким чином, застосування відомих термінів у новому розумінні, а також залучення нових термінів з інших наукових дисциплін дає нам змогу по-новому розглянути цікаві явища процесів суспільно-політичних перетворень та по-іншому підійти до аналізу малодосліджених явищ, яким поки що бракує наукової концептуалізації.

1. Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. - К.: Головна редакція УРЕ, АН УРСР, 1974. - 680 с.
2. Biegelbauer P., Ein neuer Blick auf politisches Handeln: Politik-Lernansätze im Vergleich // Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP). - 2007. - 36. Jg. - H. 3. - S. 231-247.
3. Daley D., Garand J. C., Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking 1989-1998 // American Politics Research. - Vol. 33. - No. 5. - September 2005. - P. 615-644.
4. De Jong M., Mamadouh V. Two Contrasting Perspectives on Institutional Transplantation // The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions / Ed. by De Jong M., Lalenis K., Mamadouh V. - Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002. - P. 19-32.
5. 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. - Vol. 13. - No. 1. - January 2000. - P. 5-24.
6. Grossback L. J., Nicholson-Crotty S., Peterson D. A. M. Ideology and Learning in Policy Diffusion // American Politics Research. - Vol. 32. - No. 5. - September 2004. - P. 521-524.
7. May P., Policy Learning and Failure // Journal of Public Policy. - 1992. - No. 12 (4). - P. 331-354.
8. Mayer K. Lernprozesse in der Politik am Beispiel der Etablierung des Fachhochschulen in Österreich // Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP). - 2007. - 36. Jg. - H. 3. - S. 303-317.
9. Mickwitz P., Kivimaa P. Evaluating Policy Integration: The Case of Policies for Environmentally Friendlier Technological Innovations // Evaluation. - Vol. 13. - 2007. - No 1. - P. 68-86.
10. Radaelli C. M., Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy // Governance: An International Journal of Policy and Administration. - Vol. 13. - No 1. - January 2000. - P. 25-43.

M. V. Yakovlyev

STUDYING THE PROCESSES OF POLICO-INSTITUTIONAL INTERACTION: DEFINITION OF CONCEPTS

The aim of the article is to precise the terminology for further research on the processes of political and institutional interactions between actors on different levels. An overview of different theoretical and methodological concepts of policy learning, policy diffusion, institutional transplantation and institutional isomorphism is presented. The concepts of donors and acceptors of institutional transformations are introduced.