

Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.
Державне управління, 1(15), 42-48.
УДК: 351
DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-9/9>

Ігор Ткаченко, канд. політ. наук, доц.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-3029-4578>
email: 1979i@ukr.net

Вікторія Ткаченко, асп.,
Національна академія державного управління при Президенті України, Київ, Україна
<https://orcid.org/0000-0001-9011-3209>
e-mail: TkachenkoVO@minregion.gov.ua

ЯК ЗА ДОПОМОГОЮ МЕТОДОЛОГІЇ "ТРАНСФЕРУ ПОЛІТИКИ" ВИЗНАЧИТИ ЕФЕКТИВНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Представлено наукове бачення авторів щодо застосування загальноновизнаного серед представників американської та європейської політичної школи методології про "трансфер політики" для дослідження управлінських проблем взаємодії України з міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку.

Автори виходять з того, що специфікою методології "трансферу політики" є її конструктивістський характер. Організаційні та правові зміни в системі публічного управління регіональною політикою відбуваються постійно, а сама система управління конструюється і корелюється частіше під впливом зовнішніх, а не внутрішніх чинників.

Практичною метою публікації є обґрунтування гіпотези "трансферу політики" як наукового підходу, що дозволяє досліджувати й аналізувати сутність, характер, результати та визначати ефективність взаємодії між державами та міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку. Шляхом здійснення порівняльного аналізу досліджень трансферу політики регіонального розвитку між ЄС і Туреччиною зроблено висновки щодо використання підходу "трансферу політики" для встановлення ефективності взаємодії України з міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку.

Ключові слова: трансфер політики, політика регіонального розвитку; стратегія регіонального розвитку; децентралізація; міжнародна технічна допомога; секторальна підтримка регіонального розвитку ЄС; Дунайська транснаціональна програма; транскордонне співробітництво; проєкти (програми) регіонального розвитку; Європейський Союз; Організація Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР).

Вступ. Метою цієї статті є дослідження наукової думки про використання методології "трансферу політики" для дослідження процесу взаємодії між Україною та міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку.

Незважаючи на те, що наукова концепція про "трансфер політики" не є новою і надто інноваційною, вона надає практичний інструментарій для дослідження взаємодії між суверенними державами та міжнародними організаціями щодо різних секторальних політик. Декілька років тому командою європейських науковців [1] було представлено серію з чотирьох досліджень у сфері впливу трансферу політики в різних країнах на регіональний та місцевий розвиток та міське планування. Науковці досліджували мотивацію учасників "трансферу політики", результати взаємодії між ними, механізми і вплив, а також зміни, що відбулись внаслідок такої взаємодії.

Методологія "трансферу політики" привертає увагу практиків насамперед тим, що дозволяє дослідити і систематизувати процес передавання стандартів секторальної політики у визначеній сфері з міжнародного на національний рівень, визначити на основі об'єктивних фактів ефективність національної політики держави-об'єкта трансферу. Завдяки збору інформації створюється ґрунтовна емпірична база для порівняння.

Використовуючи напрацювання турецької дослідниці Ебру Ертугал "Learning and Policy Transfer in Regional Development Policy in Turkey" [2], автори досліджують практику застосування методології "трансферу політики" для описання взаємодії Туреччини з міжнародними організаціями у сфері формування та координації державної регіональної політики. Насамперед ідеться про Європейський Союз (ЄС) та Організацію економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР).

Джерела. Концепція про "трансфер політики" формувалась, починаючи з 1990-х років такими науковцями, як Р. Роуз [5], а пізніше А. Шнайдером, Г. Інграмом і П. Делеоном [3] для формування політичних стратегій і програм, направлених на розвиток і підтримку економічного зростання в США та Великій Британії.

У статті використано роботу з тематики "трансферу політики", яку понад 20 років тому було опубліковано британськими науковцями Д. Доловіцем та Д. Маршем у статті "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature" [4, р. 343–357]. Як випливає з запропонованого цими авторами концепту, "трансфер політики" являє собою процес усвідомлення і наслідування знань про певну секторальну політику (програму) або ж адміністративні механізми, які використовувались у певній країні в певний час для розроблення політики (програми), нових механізмів урядування в інший час та в іншій країні [4].

Крім англо-саксонської управлінської школи, в 2000-ті роки наукову концепцію "трансферу політики" активно використовують європейські дослідники для аналізу політико-управлінських рішень у межах Європейського Союзу [6].

Сучасні науковці [9; 10; 8; 7] розвивають напрацьовану за останні два десятиліття методологію "трансферу політики" для описання взаємодії ЄС з іншими країнами в реалізації секторальних реформ і координації відповідних національних політик.

Використання наукової методології "трансферу політики" для описання впливу міжнародних організацій на державну політику регіонального розвитку можна знайти в роботі Ербу Ертугал [2], яка застосовує цей підхід для аналізу і оцінки результатів змін, що відбува-

лись в державній регіональній політиці Туреччини за період з 1960 року по теперішній час.

У 2020 році було опубліковано спільне дослідження Школи публічної політики Будапешта (Угорщина), Федерального університету Сан Паоло (Бразилія) і Університету Карлтон (Канада) [11] про використання концепції "трансферу політики" у міжнародному вимірі для аналізу політики регіонального розвитку в Бразилії і Китаї. Дослідження містить висновок про те, що "крок за кроком трансфер політики приводить до прокладання стежинки (path) тривалого обміну знаннями" [11]. Навіть набори політик та управлінські й організаційні моделі, які передаються внаслідок "трансферу політики", є зазвичай абстрактними, теоретичними і концептуальними. Лише згодом, коли такі набори були впроваджені в конкретних організаціях, вони створювали практичну користь, яку ще слід досліджувати.

В Україні концепція "трансферу політики" широко не використовувалась науковцями в дослідженнях управлінських явищ і процесів. Варто згадати лише низку публікацій В. Г. Пугача, який пропонував застосовувати концепт "трансферу політики" для виокремлення факторів, які сприяють успішному трансферу у сфері державного управління [12].

Методологія. Автори виходять із того, що специфікою методології аналізу "трансферу політики" є її конструктивістський характер. Зміни, що відбуваються в системі публічного управління регіональною політикою є постійними, а сама ця система та інструменти її реалізації конструюються, впроваджуються і змінюються частіше під впливом зовнішніх – міжнародних, а не внутрішньодержавних факторів.

Характер таких змін у системі публічного управління обумовлений мотивацією, яка частіше ґрунтується на прагненні політиків забезпечити невідворотність європейської інтеграції або ж участю держави у світових глобалізаційних процесах. Такий підхід приводить до збільшення впливу міжнародних організацій, насамперед Європейського Союзу, на процес конструювання системи формування і реалізації державної регіональної політики в Україні.

В основі гіпотези дослідження про взаємодію України з міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку автори пропонують використовувати наукову методологію "трансферу політики". Зокрема, емпіричний та фактичний матеріал про співробітництво у сфері регіонального розвитку між Україною і ЄС, ОЕСР, ПРООН та іншими наднаціональними міжнародними організаціями можна аналізувати за допомогою інструментарію "трансферу політики", концепт якого використовується західними науковцями для позначення програм (проектів), що просувають практичні рішення для розв'язання конкретних проблем державної політики.

В основу методології "трансферу політики" його засновники [5; 4; 8] поклали ідею аналізу політики за методом "усвідомлення уроків" (*lessons drawing*). Цей метод аналізу політики складається з десяти етапів. Власне, сам аналіз політики не є абстрактним, а повинен базуватись на прив'язці до чотирьох стадій "трансферу" – потребі в трансфері секторальної політики (програми, проекту), підборі юрисдикції "експортера" та "імпортера" політики, застосуванні політики.

За вказаною методологією, "експортером" секторальної політики, програми чи проекту виступає країна або міжнародна організація, що забезпечує передавання узагальнених знань про розроблення, нормативне регулювання, координацію і впровадження конкретного виду

секторальної політики з однієї юрисдикції, або міжнародного рівня, до іншої, національної юрисдикції імпортера.

Імпортером політики завжди виступає держава, яка шляхом аналізу політики виявила потребу у трансфері певної секторальної політики, програми чи проекту з юрисдикції іншої держави або міжнародної організації.

При цьому трансфер за визначеною методологією може відбуватись у різних формах залежно від складності політики, програми чи проекту, що передається, а також з урахуванням різниці між юрисдикціями "експортера" та "імпортера". Розрізняють такі форми трансферу політики, як копіювання, адаптація, гібридизація, синтез, інспірація або ж вплив.

Дослідження останніх років [2; 12; 11] свідчать про те, що вказана методологія широко використовується для дослідження ефективності політики регіонального розвитку. За європейською науковою думкою, політика регіонального розвитку є об'єктом трансферу між ЄС та ОЕСР і Туреччиною, а також ЄС і Китаєм; ЄС та Бразилією.

Крім збору та узагальнення емпіричного матеріалу за темою "трансферу", "вивчення уроків" у практиці аналізу політики відбувається шляхом складання лінійного методичного плану та проведення на його основі інтерв'ю з відповідними зацікавленими групами. Такими зацікавленими групами виступають зазвичай політики, державні експерти, представники громадського сектору, які в певний проміжок часу були долучені або залишаються дотичними до процесу формування політики регіонального розвитку як на національному, так і на регіональному рівні, а також представники органів місцевого самоврядування як "споживачі" такої політики. Систематизація отриманих відповідей і їх аналіз дозволяє встановити у хронологічній послідовності етапи трансферу і визначити його результат. При цьому висновки за результатами проведених інтерв'ю з різними зацікавленими групами створюють можливість визначити точку відліку та базис для подальшого аналізу результатів реалізації національної політики у сфері регіонального розвитку.

Результати. Концепція "трансферу політики" викликає інтерес з огляду на те, як ця методологія застосовується міжнародними організаціями, що просувають стандарти регіональної політики для країн, що розвиваються. Саме тому це дослідження сфокусовано на встановленні взаємозв'язку між міжнародними стандартами у сфері формування та реалізації регіональної політики, визнаними в межах ЄС і ОЕСР, та концепцією "трансферу політики".

Концепція "трансферу політики", описана Р. Роузом [5], знайшла свій розвиток у XXI столітті не лише в діяльності національних держав, а й є інструментом, який широко застосовується міжнародними організаціями для вирішення питань демократизації, вироблення і просування цілей сталого розвитку, напрацювання і реалізації міжнародних рекомендацій під час здійснення національних реформ країнами, що розвиваються.

На думку В. Пугача [12], у процесі розвитку глобалізації концепція "трансферу політики" прийшла на заміну концепції "failed state". Науковець стверджує, що "у статті "Saving failed states", опублікованій у 1991 році, автори вказали на появу нового небезпечного феномену – це держави, які не спроможні здійснювати управління в межах своєї території та занурюються у безлад і хаос. Посилаючись на дослідження Р. Роуза [5], В. Пугач [12] вважає, що саме так виникла ідея про "усвідомлення уроків" (*lessons drawing*) як метод аналізу політики (програми), що застосовується для передавання такої політики з однієї, більш розвиненої країни, до іншої – менш розвиненої".

Наукова розвідка "трансферу політики" показує, що потенційно існують механізми передавання політики між відмінними системами публічного управління в різних юрисдикціях. Натомість механізми передавання політики використовують набір спільних принципів, які можна описати на практиці. Наприклад, Р. Роуз [5], досліджуючи трансфер політики в межах методу "усвідомлення уроків", розглядав питання про те, за яких обставин та до якої міри політика (програма), що є успішною в одній країні, може бути предметом трансферу до іншої країни [5].

Існує версія, за якою сутність "трансферу політики" полягає в тому, що "національні уряди спонукаються до "трансферу політики" як "імпортери" через їх постійну участь у міжнародних та супернаціональних формах управління за допомогою політичних трансформаційних процесів, таких як європейська інтеграція та інтернаціоналізація" [8].

У цьому контексті Європейський Союз може сприйматись як "потужна платформа для трансферу політик", через яку здійснюється розподілення секторальних ідей між країнами-учасниками [8]. Відповідно, за останнє десятиліття значно зріс інтерес до "трансферу" як методу передавання політик між різними юрисдикціями та наразі постає як окремий політико-правовий феномен і управлінський метод.

Р. Роуз у своїй концепції "усвідомлення уроків" (*lessons drawing*) визначив десять практичних кроків, використовуючи які, практики можуть визначити, чи можливо взагалі, щоб політики (програми) ззовні застосувались у внутрішній політиці власної країни. Модель "усвідомлення уроків" для визначення можливості "трансферу політики" є лінійною послідовністю, яка складається з таких кроків:

- 1) вивчити ключову концепцію: що являє собою секторальна політика (програма), яким є результат її реалізації чи його немає;
- 2) визначити, якою є увага політиків та експертів до такої секторальної політики (програми);
- 3) дослідити, як визначаються альтернативи та приймаються рішення, у якій країні (міжнародній організації) слід шукати найбільш корисні моделі для трансферу;
- 4) виявити, чи відбувається на будь-якому рівні публічного управління і адміністрування (національному або місцевому) вивчення відповідної секторальної політики з досвіду інших країн;
- 5) дослідити і створити узагальнювальну модель роботи секторальної політики (програми) за кордоном на основі зібраних даних та інформації;
- 6) розкласти модель на складові для пристосування її до власного національного контексту;
- 7) визначити, які складові моделі (програми) можна адаптувати до національного контексту;
- 8) вирішити, на якому рівні публічного управління і адміністрування можна застосувати запозичену модель політики (програми);
- 9) спростити елементи моделі для покращення "шансів на успіх";
- 10) оцінити результати впровадження запозиченої моделі в ретроспективі та, за умови її адаптації, розвинути модель з часом.

Вказані вище кроки здійснюються як лінійний процес дослідження можливості "трансферу політики". Цей процес починається з концептуалізації зарубіжної секторальної політики (програми) та вироблення або просування ідеї про необхідність аналізу "вивчення уроків" серед національних політиків, які дотичні до ухвалення політичних рішень (кроки 1 і 2). Прихильники повинні

активно шукати "прагматичні рецепти" за кордоном, які теоретично допомагали б розв'язати проблему (кроки 3 і 4). Після цього слід розробити узагальнювальну модель політики та модифікувати її під національний контекст (кроки 5 і 6). На останок, уроки (*lessons*) повинні бути адаптовані у такій формі, яка забезпечувала б їхній успіх (кроки 7–10).

Реальний процес трансферу політики потребує проходження чотирьох стадій розроблення політики, що передається. Ці стадії, по суті, створюють можливість для трансферу моделі [8]. Таким чином, трансфер політики передбачає наявність двох сторін – сторони, яка потребує трансферу – "імпортеру", та сторони, яка здійснює трансфер – "експортеру".

Кожна з чотирьох стадій трансферу має визначені назви:

- 1) потреба в політиці;
- 2) розуміння юрисдикції "експортера" політики;
- 3) розуміння юрисдикції "імпортера" політики;
- 4) застосування політики.

З боку "імпортера" політики, де немає єдності або ж згоди щодо добровільного трансферу політики, зазвичай набагато складніше просунути ідею про необхідність трансферу. На думку Д. Бенсона [8], "трансфер політики" часто стримується з боку "експортера" визначеністю, щодо якої саме секторальної політики слід здійснювати трансфер. Це викликано тим, що практики часто не розуміють умов та юрисдикції "імпортера", куди буде відбуватись трансфер. Саме з цієї причини досить важливими передумовами трансферу політики є ґрунтовне знання як контексту політики (програми), так і характеристик юрисдикції, куди така політика буде "експортуватись". Критично важливим для вдалого "трансферу політики" є визначення можливостей для пристосування нової політики у вже наявних інституціях країни "імпортера".

Використовуючи описаний науковий концепт "трансферу політики", можна дослідити також формати трансферу, що існують на практиці. Наприклад, Р. Роуз [5], а потім і Д. Бенсон [8] визначили типологію "трансферів політики", до яких зараховують: копіювання, адаптацію, гібридизацію, синтез, інспірацію, вплив.

Копіювання означає такий "трансфер політики", за якого відбувається перенесення вже наявної, більш цілісної програми до іншої юрисдикції.

Під час адаптації до трансферу відбувається корегування наявної політики або програми з метою подолання контекстуальної різниці юрисдикцій. Елементи політик або програм із різних країн поєднуються за такого методу трансферу, який має назву "гібридизація".

Синтез, або ж узагальнення, навпаки, використовується за наслідками усвідомлення уроків використання елементів різних програм та їх поєднання для створення нової програми.

Наслідком "усвідомлення уроків" може стати застосування методу інспірації для трансферу політики. Інспірація – це застосування політик (програм) з одного контексту для розв'язання конкретних проблем в іншому, альтернативному контексті.

Впливом може вважатись примушування до здійснення трансферу ззовні під впливом зовнішніх факторів, як от європейська інтеграція, прагнення держави отримати секторальну фінансову допомогу або ж брати участь у міжнародних фінансових програмах чи проєктах. Вплив як метод "трансферу політики" може застосовуватись тоді, коли національному рівні "усвідомлення уроків" призвело до появи правових підстав чи міжнародних зобов'язань щодо перенесення стандартів певної секторальної політики на національний

рівень, але чіткого бажання щодо імплементації такої політики з боку формальних публічних інститутів управління не спостерігається.

Практичне застосування методології "трансферу політики" для дослідження взаємодії з міжнародними організаціями у сфері формування державної регіональної політики знаходимо в роботі Ербу Ертугал "Learning and Policy Transfer in Regional Development Policy in Turkey" [2]. Зокрема, на практиці взаємодії Туреччини з ЄС, дослідниця розглядає низку питань, серед яких: чому відбувається трансфер політики регіонального розвитку від міжнародних організацій на національний рівень; чому "усвідомлення уроків" не привело до тривалий час до трансферу політики; як відбувається трансфер політики регіонального розвитку – шляхом перенесення горизонтально з однієї юрисдикції до іншої, або ж вертикально – з супернаціонального рівня міжнародної організації до національної юрисдикції.

Зокрема, вертикальне перенесення політики регіонального розвитку вже відбувалось у контексті європеїзації регіональної політики у країнах, які до вступу в ЄС були кандидатами. Крім того, з кінця 1990-х років така міжнародна організація, як ОЕСР, просуває серед своїх країн-членів єдиний підхід до організації національних політик регіонального розвитку.

Саме цими аргументами можна пояснити застосування методології "трансферу політики" для описування взаємодії з міжнародними організаціями для таких країн, як Україна або Туреччина, які бажають бути кандидатами на вступ до ЄС та водночас є членами ОЕСР з меншим досвідом впровадження політики регіонального розвитку.

Що стосується Туреччини, кейс трансферу політики регіонального розвитку від міжнародних організацій на національний рівень цікавий тим, що він почався на початку 2000 років з моменту подання Туреччиною заявки на вступ до ЄС і продовжується донині [2].

Загалом Е. Ертугал [2] виокремлює три етапи трансферу політики регіонального розвитку між Туреччиною та міжнародними організаціями. Для того, аби розуміти сутність процесу трансферу політики в цій сфері, слід більш докладно зупинитись на системі регіональної політики в Туреччині, яка існувала до 1960 року – періоду, коли почався перший етап трансферу політики.

Отже, регіональна політика постанала на порядку денному Уряду Туреччини з моменту затвердження першого п'ятирічного плану діяльності такого органу, як Державна організація з планування (Держплану Туреччини). Коли ключовим завданням Держплану Туреччини було підвищення розвитку промисловості та конкурентоздатності країни, до інших, дрібніших завдань, належало регіональне планування.

Держплан Туреччини мав готувати національні п'ятирічні плани, а плани регіонального розвитку, як і цілі такого розвитку, були їх частиною. Разом за період з 1960-го до 2000-го року включно було затверджено і реалізовано вісім національних п'ятирічних планів [2].

Як зазначає Е. Ертугал [2], спочатку регіонального планування було зменшення регіональних диспропорцій, як от і у 1963 році. Однак первинними завданнями для себе чиновники бачили загальне економічне зростання національної економіки через індустріалізацію, а не через регіональний перерозподіл, як, наприклад, у плані 1973 року. Навіть терміни "регіон" та "регіональне планування" не мали визначення. Планування регіонів як статистичних одиниць в Туреччині не існувало на той час. У зв'язку із секторальним підходом до національного планування порядок прийняття рішень щодо надання

державної фінансової підтримки передбачав насамперед вибір сектору промисловості для інвестування, а вже потім вибір регіону, де буде розміщуватись така промисловість. Проекти, які обирались для державної фінансової підтримки, оцінювались на індивідуальній основі та не мали взаємозв'язку один з одним. Було незрозумілим, як регіональні плани, що існували на той час, могли бути інтегрованими в секторо-центричну національну модель регіональної політики Туреччини.

Крім того, інструменти регіональної політики були нечіткими. Починаючи з 1970-х років у Туреччині використовувався термін "зона пріоритетного розвитку", який охоплював провінції, а не регіони Туреччини. Список таких провінцій змінювався досить швидко. Навіть якщо ухвалювались плани регіонального розвитку, це робилось "ad-hoc" завдяки наданню технічної допомоги від Світового банку або ж ООН.

Ініційований наприкінці 1980-х років "Регіональний проект Південно-Східної Анатолії" був винятком із цього правила. Він являв собою портфоліо масштабних проектів у сфері енергетики та зрошення земель. Цей проект фінансувався переважно за бюджетні кошти Туреччини і був включений до останнього п'ятирічного національного плану лише у 2000 році.

Починаючи з 1990-х років, Міністерством з розвитку Туреччини було ініційовано створення Генерального директорату регіонального розвитку і структурної перебудови (ГДРПС) у сьомому та восьмому національних планах.

У 1994 році вже новостворений ГДРПС уперше розробляв плани регіонального розвитку для регіонів Східного Чорного моря та Східної Анатолії.

Фактично європейські і турецькі дослідники вважають подання заявки Туреччиною на вступ до Європейського Союзу початком трансферу політики у сфері регіонального розвитку.

Вимоги ЄС щодо формування, координації і реалізації державної регіональної політики в Туреччині містяться у документі про партнерство та приєднання, узгодженому у 2001 році між Туреччиною та ЄС.

Згідно з вимогами ЄС трансфер політики в згаданій сфері включав ухвалення нових цілей регіональної політики, таких як регіональна конкурентоздатність; створення адміністративно-територіальної номенклатури для регіонів (NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics); запровадження агентств регіонального розвитку і національної стратегії регіонального розвитку. Крім того, політика регіонального розвитку стала інституціонізованою на рівні Уряду Туреччини, оскільки було впроваджено обов'язковий моніторинг і оцінювання, стратегічне і оперативне програмування та координацію роботи міністерств та відомств у сфері регіонального розвитку.

Зокрема, перший період взаємодії Туреччини з міжнародними організаціями у сфері формування та реалізації політики регіонального розвитку відбувався у 1960–2000 роки. Цей період характеризується дослідниками як відсутність зацікавленості політиків та урядовців у регіональному розвитку, незважаючи на наявність суттєвих регіональних диспропорцій [2]. У програмах політичних партій не було будь-яких згадок про необхідність реформи політики регіонального розвитку. Політики згадували про регіональний розвиток виключно в контексті етнічного сепаратизму та федералізму. Саме тому навіть надзвичайно мала кількість регіональних планів розроблялась виключно на центральному рівні без залучення міжнародних експертів, без обміну інформацією про міжнародний досвід. Наратив політики регіонального розвитку мав характер суто внутрішньо-

державних комунікацій на рівні національних політиків та міністерств. Саме ці категорії публічних службовців брали на себе функцію носія усієї необхідної інформації, потрібної для формування, координації та реалізації політики регіонального розвитку.

Другий період трансферу політики регіонального розвитку в Туреччині охоплює 2001–2006 роки і характеризується появою інтересу політиків до питань регіонального розвитку [2]. Вважається, що перемога партії Справедливості і Розвитку (ПСР) у 2002 році відіграла ключову роль у прискоренні процесу трансферу політики регіонального розвитку від міжнародних організацій на національний рівень Туреччини.

Зокрема, отримавши всю повноту виконавчої влади в країні, ПСР затвердила план невідкладних дій уряду у 2003 році, який скасував ексклюзивне право національного уряду на визначення засобів та цілей регіонального розвитку через встановлення правил і принципів використання коштів з фондів приєднання ЄС, на які могли розраховувати регіони Туреччини.

Другий період трансферу супроводжувався фактичним примушуванням політиками державних службовців ГДРПС до інтенсивного вивчення досвіду ЄС у сфері формування та реалізації політики регіонального розвитку з боку турецьких провладних політиків [2].

Станом на 2003 рік з боку політиків і великої частини суспільства Туреччини існував консенсус щодо провальної роботи міністерств та інших відомств у сфері політики регіонального розвитку. Таке сприйняття публічних службовців з боку суспільства підштовхувало процес вивчення і адаптації міжнародного досвіду до реалій Туреччини. Урешті, ГДРПС отримав повноваження щодо координації та адміністрування фондів ЄС у сфері регіонального розвитку, які стали доступними для Туреччини.

У міру зростання ефективності роботи ГДРПС, зросло задоволення з боку ЄС щодо ефективності та адекватності впроваджених або ж "трансферабельних" Туреччиною політик у сфері регіонального розвитку. У набір таких політик входили національна та регіональні стратегії, функціонування агентства регіонального розвитку, запровадження проектного підходу до фінансування стратегії, адміністрування коштів фондів ЄС з приєднання тощо. Такий зсув не став наслідком втручання ззовні. Це був результат вивчення досвіду першого періоду трансферу політики регіонального розвитку.

Стосовно цілей політики другий етап трансферу політики регіонального розвитку в Туреччині характеризувався зміщенням акцентів з боку подолання регіональних диспропорцій у бік підвищення конкурентоспроможності всіх регіонів загалом.

На другому етапі трансферу було забезпечено спроможність практики статистичного моніторингу і планування регіонального розвитку Туреччини на основі індикаторів NUTS-2 у всіх 26 регіонах країни, а також впроваджено грантовий механізм роботи агентств регіонального розвитку на основі подавання заявок на фінансування проектів. Діяльність агентств за системою за рахунок часткового співфінансування проектів аплікантами була скопійована з практики роботи регіональних фондів ЄС. Хоча для окремих, географічно ізольованих регіонів Туреччини, система співфінансування не застосовується.

Наступним результатом трансферу політики стало створення Туреччиною, на вимогу ЄС, національних операційних програм адміністрування фінансової допомоги, яка залучається для потреб регіонального розвитку з різних фондів ЄС. Такі операційні програми повинні мати чітко визначені пріоритети і заходи, забезпечу-

вати взаємозв'язок між національними планами, зокрема й щодо диверсифікації фінансових джерел, що виділяються на їх реалізацію з боку ЄС.

Зараз Туреччина переживає третій етап трансферу політики регіонального розвитку, який розпочався у 2007 році. На сьогодні вже національні політики діють як ініціатори "порядку денного". Особлива увага приділяється внесенню змін до законодавства як результату ґрунтовного вивчення і розуміння регіональної політики та розширення наборів і засобів інструментів регіонального розвитку, впроваджених на другому етапі трансферу політики.

Незважаючи на значний обсяг фінансової допомоги, яку виділяє ЄС для підтримки інструментів регіонального розвитку в Туреччині, відбувається зсув у вивченні потенційних можливостей трансферу регіональної політики в бік ОЕСР. При цьому зменшується інтенсивність вивчення досвіду інших країн. Сам процес вивчення політики, що запозичується, відбувається не внаслідок примушування з боку політиків, як це було на початку, а внаслідок того, що "бюрократія усвідомила необхідність удосконалення нещодавно запроваджених в Туреччині інструментів регіонального розвитку". [2]. Останнім, але не менш важливим результатом трансферу в період з 2001-го до 2006-го року включно стало створення окремого підрозділу ГДРПС з функцією аудиту, що включає також моніторинг і оцінку ефективності реалізації політики регіонального розвитку.

Поточний етап трансферу політики регіонального розвитку в Туреччині характеризується відступом від виконання вимог щодо вступу до ЄС у сфері регіонального розвитку та впровадженням більш централізованої ієрархічно витриманої моделі управління державними коштами, спрямованими на регіональний розвиток.

На практиці це означає, що замість Міністерства з розвитку адміністрування коштів ЄС, що виділяється для покращення конкурентоздатності регіонів Туреччини, займається Міністерство науки, промисловості та технологій (МНПТ). Водночас, на думку дослідників [2], проблемою залишається відсутність належної робочої комунікації між двома органами, оскільки досвід адміністрування коштів ЄС, отриманий одним міністерством, не передається іншому. Крім того, МНПТ зводить свою діяльність до виконання технічної функції з використання коштів ЄС шляхом підготування максимально можливої кількості прєктів. Наприклад, під час бюджетного періоду ЄС 2013–2020 років МНПТ наполягало на тому, щоб усі 26 регіонів Туреччини мали право на отримання коштів на противагу 13 регіонам, допущених до фінансування у попередній фінансовий період ЄС 2007–2013 років [2].

Дискусія та висновки. Методологія "трансферу політики" шляхом "вивчення уроків" (*lessons drawing*) повинна надавати державним експертам і урядовцям інформацію про те, чи можна використовувати політику (програму) або новостворену інституцію в іншому політичному контексті, створюючи таким чином основи як позитивної, так і потенційно негативної практики. Управлінці, у свою чергу, мають робити висновки у відповідь на можливі провали в наявних методиках та шукати відповідь на запитання про те, чи можна запобігти їм шляхом використання або ж запозичення будь-якого зарубіжного досвіду.

Першочерговою ціллю експертів з розроблення політики в цьому разі є можливість бути залученими до "трансферу політики" з метою використання міжнародного досвіду як джерела знань. При цьому навчання міжнародних стандартів і практик має передувати процесу трансферу.

Таким чином, можна погодитись з думкою про те, що "трансфер політики, наслідування й усвідомлення уроків – це процес, у межах якого знання про політику, адміністративні механізми, установи тощо в певний час та/або в певному місці використовується для розроблення політики, адміністративних механізмів та установ в інший час та/або в іншому місці" [12].

Аналіз практики застосування методу "трансферу політики" для дослідження взаємодії Туреччини з міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку на основі дослідження Ебру Ертугал [2] дає підстави для висновку про те, що ґрунтовні організаційно-правові зміни в системі формування і реалізації сучасної політики регіонального розвитку Туреччини стали наслідком трансферу, де міжнародні організації, зокрема, ЄС та ОЕСР виступали експортером, а Туреччина – імпортером політики регіонального розвитку.

За наслідками вивчення міжнародних досліджень щодо трансферу регіональної політики автори дійшли висновку про те, що головною передумовою для "трансферу політики" завжди виступає політична воля. Наприклад, покращення управлінських практик, як у результаті трансферу політики регіонального розвитку в Туреччині, не привели до істотних зрушень електоральних вподобань виборців [2].

За результатами дослідження кейсу Туреччини можна зробити висновок про те, що відсутність двостороннього руху назустріч між "експортером" політики (ЄС) та її "імпортером" (Туреччина) привело до зміщення фокусу уваги трансферу з ЄС в бік ОЕСР.

Порівняння трьох періодів трансферу політики регіонального розвитку в Туреччині дає підстави вважати, що панівним механізмом залишається навчання як наслідок сприйняття турецькими урядовцями помилок, яких могли припускатись під час активного другого періоду у 2001–2006 рр. Процес трансферу політики в Туреччині відбувався "зверху вниз" шляхом тиску політичної складової публічного управління на адміністративну складову, аби досвід ЄС було засвоєно і імплементовано.

Наявність політичної волі мало результат, що проявився у створенні нових інструментів політики регіонального розвитку та наданні з боку ЄС доступу Туреччині до коштів європейського фонду регіонального розвитку. Унаслідок відсутності досвіду управлінський апарат Туреччини зосереджував увагу більше на досягненні цілей політики, а не на вдосконаленні фінансових інструментів. Метою трансферу при цьому стало вивчення "технічних" рішень реалізації політики регіонального розвитку, а не розширення та диференціація таких інструментів.

У тривалій перспективі те, що починалось у Туреччині як трансфер політики вирівнювання диспропорцій, призвело до зсуву у бік ОЕСР, де "трансфер політики" фокусується більше на пошуку юрисдикцій для вивчення схожих практик формування і реалізації політики регіонального розвитку. Іншими словами, "ЄС створив і запустив процес тривалого навчання на рівні публічного управління Туреччини" [2].

Варто зазначити, що на сьогодні процес вивчення практик регіонального розвитку в Туреччині як елемент "трансферу політики" відбувається "знизу вгору", а не навпаки, як це було раніше. Цей процес турецькі дослідники називають "м'яким трансфером ідей з боку ОЕСР" [2].

Можна вважати, що оцінювання ефективності "трансферу політики" не є прямолінійним процесом. З одного боку, висновки практиків і зарубіжних дослідників свідчать про те, що "трансфер політики" регіонального розвитку може бути політично успішним, оскільки за певних

умов він приносить користь політичним партіям, які, маючи повноту політичної влади, здійснюють такий трансфер. З іншого боку, "трансфер політики" приносить користь також і адміністративній складовій публічного управління, яка отримує доволі широкий і диференційований набір інструментів і практик, що дозволяють планувати, координувати і реалізовувати регіональну політику як на національному, так і на регіональному рівні.

Для оцінювання успішності "трансферу політики" вкрай важливо використовувати політичні програми провладних партій як базу, що дозволяє порівняти задекларовані цілі політики у відповідній сфері і отриманий внаслідок "трансферу" результат. Також важливим є оцінювання досягнення цілей політики регіонального розвитку за наслідками "трансферу".

Наприклад, в Україні методологія аналізу політики на основі "вивчених уроків" може бути застосована для оцінювання впровадження державної стратегії регіонального розвитку і операційних програм, спрямованих на її виконання, ефективність застосування нових інструментів регіонального розвитку. При цьому внаслідок трансферу політики регіонального розвитку в Україні з'явилися новітні інструменти, досліджувати які слід вибірково. Зокрема, слід виокремити такі новітні інструменти національної політики регіонального розвитку, як: фонд регіонального розвитку; фінансові інструменти ЄС – бюджетна секторальна підтримка ЄС для проєктів регіонального розвитку, яку адмініструє Мінрегіон, підтримка ЄС, що надається Україні в межах проєктів за Дунайською транснаціональною програмою для чотирьох областей – Одеської, Івано-Франківської, Чернівецької та Закарпатської.

Предметом окремого дослідження має бути трансфер політики регіонального розвитку і регіонального планування внаслідок взаємодії України зі Світовим банком та ООН у межах Програми розвитку ООН (ПРООН). Незважаючи на достатньо високий рівень фінансової підтримки, поза межами дослідження про трансфер політики регіонального розвитку можна залишити аналіз "вивчених уроків" двосторонньої взаємодії між Україною та іншими країнами, зокрема, у межах технічних проєктів, що фінансуються Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), Агентством Великої Британії з міжнародного розвитку (UKAID), а також низкою інших країн-партнерів, серед яких Канада, Німеччина, Данія, Норвегія, Швеція, Швейцарія, що забезпечують двосторонній "експорт" політики регіонального розвитку в межах власних програм (проєктів) або ж за правилами таких міжнародних організацій, як Організація економічного розвитку і співробітництва (ОЕСР), Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Рада Європи тощо.

Список використаних джерел

1. Dąbrowski M., Musiałkowska I., Polverari L. EU–China and EU–Brazil policy transfer in regional policy. *Regional Studies*. 2018. № 52(9). P. 1169–1180. URL: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1431389>
2. Ertugal E. Learning and policy transfer in regional development policy in Turkey. *Regional Studies*. 2018. № 52(9). P. 1181–1190. URL: <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1417582>
3. Schneider Anne, Ingram Helen, Deleone Peter. *Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations*. 2014.
4. Dolowitz D., Marsh D. Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 1996. № 44(2). P. 343–357. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
5. Rose R. What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*. 1991. № 11(1). P. 3–30. URL: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>
6. Bulmer S., Dolowitz D., Humphreys P., Padgett S. *Policy Transfer in European Union Governance*. 2007. URL: <https://doi.org/10.4324/9780203964743>

7. *Dussauge Mauricio*. On The Past and Future of Policy Transfer Research: Benson and Jordan Revisited. *Political Studies Review*. 2012. URL: <https://doi.org/10.1011/j.1478-9302.2012.00275.x>.
8. *Benson David*. Review article: Constraints on policy transfer. Working Paper. Centre for Social and Economic Research on the Global Environment, 2009.
9. *James Oliver, Lodge Martin*. The Limitations of 'Policy Transfer' and Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review*. 2003. URL: <https://doi.org/10.1111/1478-9299.t01-1-00003>
10. *Bartle Ian*. Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities – By S. Bulmer, D. Dolowitz, P. Humphreys and S. Padgett. *Journal of Common Market Studies*. 2007. № 45. P. 760–761. URL: https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00735_16.x
11. *Stone D., Porto de Oliveira O., Pal L. A.* Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. *Policy and Society*. 2019. № 39(1). P. 1–18. URL: <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1619325>
12. *Puhach V. H.* Policy Transfer in the Context of Administrative Transformations. *Scientific Notes of Taurida V.I. Vernadsky University, Series "Public Administration"*. 2019. № 4, P. 18–22. URL: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/04>
13. Organization of Economic Co-operation and Development (OECD) Building Competitive Regions: Strategies and Governance, OECD Publishing, Paris, 2005. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264009479-en>
14. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Кабінет Міністрів України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text>
15. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Кабінет Міністрів України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>
16. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Кабінет Міністрів України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
5. Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>
6. Bulmer, S., Dolowitz, D., Humphreys, P., & Padgett, S. (2007). Policy Transfer in European Union Governance. <https://doi.org/10.4324/9780203964743>
7. *Dussauge, Mauricio*. (2012). On The Past and Future of Policy Transfer Research: Benson and Jordan Revisited. *Political Studies Review*. <https://doi.org/10.1011/j.1478-9302.2012.00275.x>.
8. *Benson, David*. (2009). Review article: Constraints on policy transfer. Working Paper – Centre for Social and Economic Research on the Global Environment.
9. *James, Oliver & Lodge, Martin*. (2003). The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review*. 1. 10.1111/1478-9299.t01-1-00003.
10. *Bartle, Ian*. (2007). Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities – By S. Bulmer, D. Dolowitz, P. Humphreys and S. Padgett. *Journal of Common Market Studies*. 45. 760-761. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00735_16.x
11. *Stone, D., Porto de Oliveira, O., & Pal, L. A.* (2019). Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. *Policy and Society*, 39(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1619325>
12. *Puhach, V. H.* (2019). POLICY TRANSFER IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE TRANSFORMATIONS. "Scientific Notes of Taurida V.I. Vernadsky University", Series "Public Administration", 4, 18–22. <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/04>
13. Organization of Economic Co-operation and Development (OECD) (2005), Building Competitive Regions: Strategies and Governance, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264009479-en>
14. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2006). On adoption of the State strategy for regional development by the year 2015. Official web-portal of the Parliament of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text>
15. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2014). On adoption of the State strategy for regional development by the year 2020. Official web-portal of the Parliament of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>
16. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2020). On adoption of the State strategy for regional development for 2020-2027. Official web-portal of the Parliament of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

References

1. Dąbrowski, M., Musiałkowska, I., & Polverari, L. (2018). EU–China and EU–Brazil policy transfer in regional policy. *Regional Studies*, 52(9), 1169–1180. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1431389>
2. Ertugal, E. (2018). Learning and policy transfer in regional development policy in Turkey. *Regional Studies*, 52(9), 1181–1190. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1417582>
3. Schneider, Anne & Ingram, Helen & DeLeon, Peter. (2014). Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations.
4. Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343–357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.
Public Administration, 1(15), 42-48.

UDC 351

DOI: doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-9/9

Igor Tkachenko, Dr. of Polit. Sci., Docent
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-3029-4578>
email: igor.tkachenko@osce.org

Victoriia Tkachenko, post-graduate stud.
National Academy of Public Management under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0001-9011-3209>
email: TkachenkoVO@minregion.gov.ua

HOW TO EVALUATE EFFICIENCY OF COOPERATION BETWEEN UKRAINE AND INTERNATIONAL ORGANIZATIONS ON REGIONAL DEVELOPMENT BASED ON THE "POLICY TRANSFER" APPROACH

The aim of the article is to represent the results of the authors' scientific findings on the adaption of widely known in foreign scientific thought approach of "policy transfer" for evaluation of cooperation's efficiency between Ukraine and international organizations on regional development.

Authors find out that the specific of the "policy transfer" approach is its constructive character. Changes in the system of regional policy of Ukraine are continuous and the process of management is still ongoing. The framework of regional development in Ukraine is still corrected, updated and advanced not based on the internal domestic factors or election programs of political parties as in other countries, but throughout external influence led by international organizations such as EU, OECD and UNDP.

Practical aim of the publication is to provide arguments for the hypotheses of "policy transfer" as an approach that may be practically used for researching and describing of essence, features, results and efficiency of cooperation between Ukraine and international organizations in the sphere of regional development.

Authors synthesize conclusions on how to use the "policy transfer" approach for evaluating the efficiency of Ukraine's cooperation with international organizations on regional development by providing a comparative analysis of previously made research by E. Ertugal on policy transfer in regional development in Turkey.

Keywords: policy transfer, embedment of European regional policy, regional development policy; regional development strategy; decentralization; international technical assistance; sectoral support for regional development; Danube transnational programme, cross-border cooperation; regional development projects (programs), Organization of Economic Development and Cooperation (OECD).