

Defects Magdeburg rights are: the right could only be obtained from the central government; no single clear-cut procedure of elections to local government; anti-democratic procedure of nomination of candidates for local government; lack of control and coordination of the central government.

Analysis of operation in the Ukrainian cities of Magdeburg law showed that the city had many signs of decentralization of public authority.

УДК 330.837

ОСОБЛИВОСТІ КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ ТЕОРІЇ У ПЛОЩИНІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ОБУШНА Н. І.,
к. е. н., доцент, Національна академія
державного управління при
Президентіві України

У статті обґрунтовано актуальність розвитку інституціонального напрямку у теоретичній площині державного управління. Досліджено наукові підходи до трактування сутності понять «інститут» та «інституція». Уточнено співвідношення понять «державний інститут» і «державна інституція». Розглянуто діалектику взаємозв'язку основних типів інституцій.

Ключові слова: державне управління, інститут, інституція, інституціоналізація, інституційна система.

В статье обоснована актуальность развития институционального направления в теоретической плоскости государственного управления. Исследованы научные подходы к трактовке сущности понятий «институт» и «институция». Уточнено соотношения понятий «государственный институт» и «государственная институция». Рассмотрено диалектику взаимосвязи основных типов институций.

Ключевые слова: государственное управление, институт, институция, институционализация, институциональная система.

The relevance of the development of institutional direction in theoretical terms of public administration is substantiated in the article. Scientific approaches to the interpretation of the essence of the concepts of «institution» and «institution» were indicated. The ratio between «state institute» and «state institution» were clarified. Dialectic interrelation main types of institutions were examined.

Key words: public administration, institute, institution, institutionalization, institutional system.

Постановка проблеми. Ефективні прикладні рішення щодо модернізації та створення дієвої та прозорої системи державного управління в Україні тісно пов'язані з дослідницькою програмою інституціоналізму, яка потребує адаптації до нових ціннісних та світоглядних аспектів наукового пізнання, до прагнення громадян (людини) приймати активну участь у трансформаційних процесах суспільного розвитку. Адже, за висловом авторитетного представника сучасної аналітичної філософії Дж. Серла [1, с. 16]: «Створюючи інституціональну реальність, ми неймовірно розширюємо владу людини».

Водночас поняття інституціональних засад щодо реалізації певного соціального, а тим більше державно-управлінського явища, потребує чіткої ідентифікації предмета дослідження, тобто змісту засадничих понять інституціональної теорії, а саме категорій «інститут» та «інституція». Пояснюється це тим, що інституціональний напрямок протягом всієї історії свого існування в якості «ахіллесової п'яти» зберігає неоднозначність базових понять і демонструє значну несумісність теоретичних фрагментів та дискретність свого категоріального поля.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У контексті сучасних досліджень інституціональна економічна теорія ґрунтується на працях таких видатних зарубіжних вчених-інституціоналістів, як Т. Веблен, К. Ейрс, Д. Норт, Дж. Ходжсон, Дж. Серл, Г. Спенсер, В. Тамбовцев, О. Уільямсон, У. Берг та ін.

Значний внесок щодо наукової адаптації та популяризації проблематики інституціоналізму здійснили також і вітчизняні науковці, а саме: В. Базилевич, Л. Борщ, Т. Лозінська, П. Нікіфоров, О. Оболенський, П. Саблук та ін.

Однак, проведений аналіз наукових літературних джерел засвідчив, що неефективні норми вживання й укорінення некоректних понять у теорії інституціоналізму, що історично склалися під впливом ефектів координації, навчання, сполучення й інерції, мають тенденцію до переростання у гносеологічні інституціональні «пастки», породжуючи нові й посилюючи існуючі методологічні суперечності

Метою статті є обґрунтування особливостей формування категоріального апарату інституціональної теорії у теоретичній площині державного управління як однієї із умов успішного реформування та проектування прогресивного громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досліджуючи особливості категоріального апарату інституціональної теорії важливо звернути увагу на те, що оригінальних зарубіжних текстах в основному вживається термін «інституція», а термін «інститут» має обмежену сферу застосування. Пояснюється це тим, що практика слововживання у радянському та пострадянському науковому просторі категорії «institution» обумовила виникнення проблеми, пов'язаної не лише з визначенням її змістовного наповнення, але й з її невдалим перекладом. У свою чергу, це призвело до появи у вітчизняній науці двох термінів – «інститут» та «інституція», навколо сутності яких і точиться дискусія серед вчених, що часто призводить до плюралізму поверхневих думок та фрагментарних суджень у публіцистиці та риториці державних діячів. Отже, дослідимо надалі ці дефініції більш детально з метою з'ясування дихотомної природи, що закладена в основу їх поділу.

Уперше термін «institution», тобто інституція, був використаний У. Гамільтоном у 1918 р. на сторінках журналу «The American Economic Review». Він дає таке тлумачення цього поняття [2]: «...інституція – це мовний символ для ліпшого опису групи суспільних звичаїв. Вони означають переважний та постійний спосіб мислення, який став звичкою для групи або звичаєм для народу... Інституції встановлюють межі та форми людської діяльності. Світ звичаїв та звичок, до якого ми пристосовуємо наше життя, представляє собою переплетення та безперервну тканину інститутів».

У. Гамільтон вважає [2], що інституції відіграють роль фіксаторів установлених традицій, процедур і віддзеркалюють загальну домовленість й узгодженість у суспільстві. До них науковець відносить профспілки, державу, світ традицій, звичок, обрядів, тощо.

Послідовник «старого» інституціоналізму Дж. Коммонс ще у 1934 р. вказує на наявність різних підходів з визначення інституцій. Зокрема він пише: «Мені здається, що інституція подібна будівлі, каркас якої зроблений з законів і правил, а індивіди є мешканцями цього будинку. А іноді мені здається, що інституція – це сама поведінка мешканців» [3].

Однак найбільшої популярності серед сучасних зарубіжних і вітчизняних вчених набула точка зору Д. Норта, який у своїй праці «Institutions, institutional change and economic performance» [4, с. 11] відмічає, що «інституції – це правила гри у суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію у певне русло». Науковець чітко розмежує поняття «інституції» (неформальні обмеження; формальні правила; механізми примусу, що забезпечують дотримання правил) й «організації» (вміщує політичні органи й установи, економічні структури, громадські й освітні організації). Зокрема з метою спрощення масового сприйняття своєї концепції використовує відомий прийом-метафору, внаслідок чого інституції представлені у нього як «правила гри» (визначають різноманітні аспекти соціально-економічної діяльності індивіда чи групи), а організації як «гравці». Звідси випливає логічний висновок: якщо «гравці» діють на основі «правил», то організації функціонують на основі інституцій, що здійснюються їх агентами. Таке спрощення, запропоноване Д. Нортом, швидко набуло популярності та закріпилося у статусі наукової традиції.

У свою чергу широкому ж розповсюдженню побутового вжитку терміну «інститут», як перекладу засадничого для інституціоналізму поняття, посприяв переклад С. Сорокіної російською мовою терміну «institution», який був використаний у першому російськомовному виданні головної праці Т. Веблена «Теорія бездіяльного класу» (1984 р.) [5]. Під час перекладу було проігноровано авторський підзаголовок «An Economic Study of Institutions», який містився в оригінальній назві книги «Теорія бездіяльного класу: Економічне дослідження інституцій» (англ. «The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions»). Таким чином слово «institution» було з неї вилучено, сама книга отримала скорочену назву, а в її тексті було вжито переклад «інститут» (англ. institute). У передмові до зазначеного твору С. Сорокіна лише відзначила: «Термін інституціоналізм пов'язаний із двома поняттями: «інституція» – встановлення, звичай, прийнятий у суспільстві порядок, та «інститут» – закріплення звичаїв і

порядків як закону або організації. Розмежування цих понять досить умовне, оскільки в концепціях інституціоналістів вони мають надзвичайно широкий і розмитий зміст» [5]. Хоча, як випливає з назви й змісту наукової роботи Т. Веблена, сам автор і гадки не мав про наявність означених двох понять, як і його попередники, розкриваючи зміст лише одного поняття – «institution». Однак, підхід С. Сорокіної закріпився як традиція і згодом відбився в перекладах праць Д. Норта, Т. Еггертссона, Дж. Ходжсона, Е. Фуруботна і Р. Ріхтера та інших, в оригіналі присвячених саме інституціям (institutions), а не інститутам (institutes).

Отже, як наслідок білінгвізму, до вітчизняної наукової літератури цей термін також був внесений за зразком русифікованої кальки. Відповідно й дотепер серед вітчизняних інституціоналістів прийнято перекладати «institution» як «інститут» чи паралельно використовувати обидва поняття, розглядаючи одне з них або як більш широке поняття, або таке, що включає формалізовані правила.

Апелюючи до практики слововживання терміну «інститут» в українській мові, слід відзначити, що, на відміну від англійської мови, він має більш широкий вжиток. Наприклад, слово «інститут» в українській мові відповідно до тлумачного словника [6] має чотири значення: назва деяких вищих навчальних закладів і наукових установ; в дореволюційній Росії – закритого типу жіночий середній навчальний заклад для дітей дворян; сукупність правових норм у якій-небудь сфері суспільних відносин (інститут шлюбу); організована система соціальних ролей, яка є постійним та значним елементом суспільства і зосереджується на основних потребах та функціях людини. Водночас у цьому ж словнику [6] слово «інституція» має два значення: назва елементарних підручників римського цивільного права; установа, заклад, а також частина або підрозділ установи, закладу.

Загалом підходи вчених до встановлення співвідношення між термінами «інститут» та «інституція» можна умовно узагальнити таким чином:

Перший підхід. Синонімізація понять «інститут» та «інституція» – означає тотожність їх внутрішнього змісту та можливість використання усіх похідних від них прикметників (інституційний, інституціональний, інститутський). Хоча, на наш погляд, доцільність одночасного використання двох ключових понять, між якими немає розбіжностей, є досить полемічною, так як воно нічого не привносить для розвитку інституціоналізму, а навпаки гальмує його, зосереджуючи увагу дослідників на пошуку раніше не знайдених відмінностей. У зв'язку з чим ми розділяємо думку О. Іншакова та Д. Фролова [7], що «...у науковій мові не може бути синонімів. У цьому полягає її принципова відмінність від побутової, повсякденної мови. В науковій теорії кожному явищу має відповідати єдине поняття як завершений, визнаний і вкорінений результат синтезу його багатьох визначень».

Другий підхід. Категоріальна специфікація понять «інститут» та «інституція»: розмежування їх змістового наповнення та закріплення відповідно за кожним іменником свого похідного прикметника («інституціональний» та «інституційний» відповідно). Тобто поняття «інститут» та «інституція» не тотожні – вони співвідносяться як частка і ціле, оскільки інституції не завжди можуть бути трансформовані в інститути, але при цьому будуть існувати в суспільстві [8].

Так, згідно підходу Гриценка В.В. [9] «...інституція» вживається для позначення механізму дії норм (правил) у будь-якій галузі суспільних відносин та особливостей управління. Наприклад, економічні, правові та соціальні інституції пояснюються як явища суспільного життя і, водночас, інформують про їх характерні риси. Тоді як словосполучення банківський інститут – банківська інституція, інвестиційний інститут – інвестиційна інституція розрізняються так: в першому випадку розкривається зміст самостійної структури (організації), в другому – тлумачиться механізм її дії». Тобто згідно поданого трактування основним синонімом до поняття «інституція» може бути поняття «механізму», але ні в якому разі не «інституту».

У свою чергу В. Савка стверджує, що соціальна інституція завжди виступає як своєрідний комплекс, внутрішньо підпорядкована система інститутів-складників, які перебувають у певних зв'язках один щодо одного і, серед яких завжди існує ієрархічне підпорядкування, що і визначає специфіку певної інституції [10]. Саме таке визначення інституції як родового поняття до інституту здебільшого й використовується в соціологічній науці та практиці державного управління. У даному випадку взаємозв'язок між інститутами та інституціями буде аналогічний зв'язку між частковими завданнями та остаточною метою певної діяльності. Тобто, лише ввівши в дію комплекс споріднених інститутів повністю як єдину систему, можливо досягнути мети, заради якої й була започаткована вся система.

Дещо інший підхід до співвідношення понять «інститут» та «інституція» пропонує О. Іншаков, який відзначає: «...щоб зрозуміти інститути, потрібно спочатку усвідомити сутність інституцій, які лежать у їх основі» [7, с. 56]. На його думку, інституції (від лат. *institutio*) – це «пристрій, спосіб дії чи настанови, вчення, вказівка. Тому її слід розуміти онтологічно як форму соціалізації людської функції (дії, операції або комплексу операцій з конкретним продуктом). Гносеологічно інституція – зведення, система знань (інструкцій) по здійсненню цієї функції, як опис даної функції для передачі інформації про неї, для навчання, для формування актора, здатного виконувати цю функцію в системі правил, норм, положень, інструкцій». При цьому інститут (від лат. *institutum*), за визначенням О. Іншакова, виступає як «установа, заклад, організація, через які безпосередньо інституції реалізуються».

Означений підхід не є новим для теорії та практики державного управління, де поняття «інститут» має свої особливості й може використовуватися в різних сенсах (наприклад, як відокремлений вид діяльності в державі з реалізації комплексу окреслених функцій (інститут Президентства)) [11]. У свою чергу енциклопедичне трактування інституту як сукупності норм права щодо певного кола суспільних відносин, вказує на законодавче закріплення інституту як явища, що впливає з етимологічних досліджень даного поняття. Крім того ця норма характерна для інститутів держави (державних інститутів) як системи органів і установ (державних інституцій), що забезпечують реалізацію владних функцій (рис. 1).

Таким чином державна інституція є результатом упорядкування державно-управлінської взаємодії. Сам процес упорядкування та формалізації будь-якої соціальної практики в організовану систему, тобто процес інституціоналізації

(формування інституту), є досить складним і тривалим та передбачає певну структуру взаємовідносин, ієрархію влади, дисципліну, правила поведінки тощо.

Третій підхід. Використання лише одного терміну «інституція» або «інститут» у всіх значеннях та тільки одного прикметника, який є похідним від нього. Так, Т. Лозинська [12] пропонує використання лише терміну «інститут», «під яким слід розуміти складну суспільну форму людської взаємодії, що ґрунтується на сукупності формальних і неформальних обмежень, механізмах дотримання встановлених норм і правил і відповідній структурно-організаційній основі». На думку ж Т. Гайдай, навпаки саме «інституція – це основний об'єкт дослідження, центральна категорія й аналітичний інструмент інституціональної теорії» [13, с. 54].

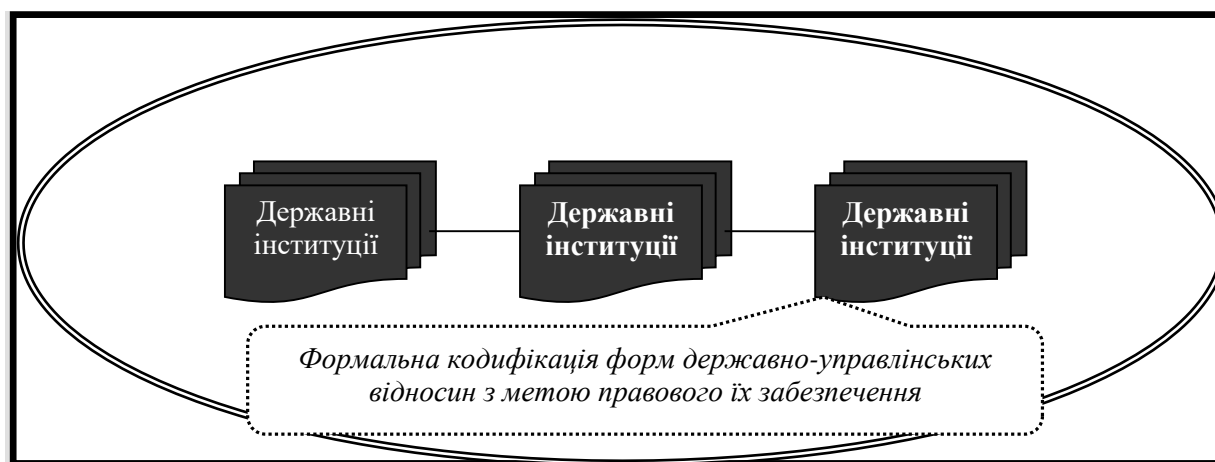


Рис. 1. Співвідношення понять «державний інститут» та «державна інституція» [удосконалено автором з використанням [11]]

Враховуючи «розмитість» і неусталеність понять, що описують інституціональну реальність, вважаємо недоречним абсолютне ототожнення понять «інститут» та «інституція», аргументуючи це лише помилками літературного перекладу Т. Веблена. Тобто дискусійні питання синонімії основних категорій інституціоналізму мають вирішуватися чітким окресленням специфіки наукового застосування кожного з них та неприпустимістю ототожнення їх значень. Зокрема у своїй науковій доповіді П. Саблук зазначає, що у використанні категорій інституціоналізму потрібно враховувати таку особливість, як можливість інституції приймати форму інституту у певному суспільному розвитку та ринковому механізмі. З огляду на це, інституції можуть втілюватися в інститутах, тоді як інститути потребують інституцій для забезпечення розвитку соціально-економічних формацій, які відповідали б сучасним вимогам суспільства [14, с. 8].

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, сутність поняття «інститут» пропонуємо трактувати як стійкі (довготривалі) соціально-економічні відносини у суспільстві, що відображають його нормативно-ціннісні й культурні характеристики й передбачають ефективний розподіл функцій у процесі спільної діяльності, та ґрунтуються на формальних і неформальних інституціях. Із запропонованого визначення інституту випливає, що будь-який інститут має у

своєму розпорядженні унікальний склад інституцій, що забезпечує можливість різноманітних форм організації людської діяльності, та закріплює видовий статус організацій, оскільки виступає як їх абстрактно-функціональна модель.

Під «інституціями» розуміємо систему формальних (задокументованих; що визначаються в Конституції, законах та інших нормативно-правових актах та формують «узаконений порядок» (legal order)) та неформальних (створюють невимушений порядок (spontaneous order)) норм і правил у вигляді стандартів поведінки, суспільних цінностей, звичок, рутини, традицій, звичаїв, що визначають загальний цивілізаційно-культурний рівень індивідів і суспільства в економічній, соціальній, політичній або будь-якій іншій сфері.

При цьому слід усвідомлювати, що формальні та неформальні типи інституцій діалектично взаємопов'язані та взаємообумовлені (рис. 2).

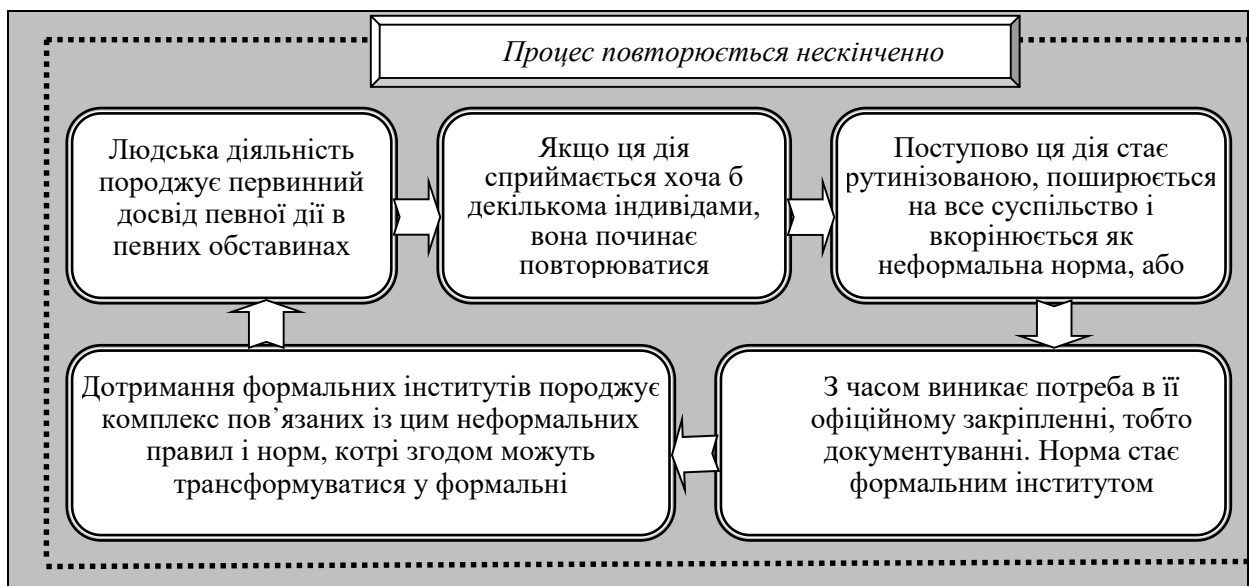


Рис. 3. Діалектика взаємозв'язку основних типів інституцій (формальних та неформальних)

Слід звернути увагу на те, що важливими інституційними складовими вбачаємо не лише систему правил, але й систему суспільних цінностей, оскільки саме вони визначають цілі суспільного розвитку та засоби їх досягнення.

Загалом сучасна концепція «інституції» обов'язково має враховувати як екзогенний, так і ендогенний характер, адже не лише інституції обмежують інтереси індивідів, але й індивіди формують інституційні обмеження. Відповідно інституційна система охоплює сукупність формальних і неформальних інституцій, ключовим завданням яких є надання сигналів про потреби суспільства, тобто генерування інформації у поєднанні з одночасним розв'язанням проблем, що виникають, та підтримкою збалансованості інтересів усіх членів суспільства.

Вважаємо, що запропонований варіант діалектики (логіки) взаємозв'язку базових понять інституціоналізму дозволяє підвищити системність аналізу інституційних явищ і процесів у публічному управлінні.

Література:

1. Searle J.R. What is an Institution? // Journal of Institutional Economics. 2005. Vol. 1, No. 1. P. 1-22.
2. Hamilton W.H. The Institutional Approach to Economic Theory / W.H. Hamilton // American Economic Review. – 1919. – No 9. – P. 309-318.
3. Commons O. Institutional Economics: Its Place in Political Economy / O. Commons. – New York : McMillan, 1934. – P. 69.
4. North D. Institutions, institutional change and economic performance / D. North. – New York : Cambridge University Press, 1990. – 152 p
5. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен ; [пер. с англ. вступ. статьи С. Сорокиной; общ. ред. В. Мотылева]. – М. : Прогресс, 1984. – 368 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови : [з додатками і доповненнями] / Уклад. і голов. ред. В.Т. Буссел. – К.; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
7. Іншаков О.В. Інституція – ключ до розуміння економічних інститутів / О.В. Іншаков, Д.П. Фролов // Економічна теорія. – 2011. – № 1. – С. 52-62.
8. Несинова С.В. Правовий інститут: генеза виникнення та перспективи розвитку / С.В. Несинова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія “Юридичні науки”. – 2014. – Т. 1, Вип. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lo.kherson.ua/2014/pravo01/part_1/02.pdf
9. Гриценко В.В. Сутність і категоріальна відмінність понять “інститут” та “інституція” [Електронний ресурс] / В.В. Гриценко. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Vdnuet/econ/2009_4/6.pdf.
10. Савка В.Є. Соціальний інститут/соціальна інституція: спроба термінологічного розмежування та визначення / В.Є. Савка // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства: зб. наук. праць. – Х.: ВЦ ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2009. – Вип. 15. – С. 158-162.
11. Фоміцька Н. Підходи до розкриття змісту поняття “інституціональні засади” / Н. Фоміцька // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 4 (35). – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ, 2011. – С. 99-104.
12. Лозинська Т.М. До проблеми вживання термінів “інститут” і “інституція” в контексті інституціонального аналізу / Т.М. Лозинська // Бізнес Інформ. – 2014. – № 7. – С. 8 – 13.
13. Гайдай Т. Институция как инструмент институционального экономического анализа / Т. Гайдай // Экономическая теория. – 2006. – № 2. – С. 53-64.
14. Саблук П.Т. Інституційні засади трансформацій в аграрній сфері: доп. на 13-х річних зборах Всеукр. конгресу вчених економістів-аграрників, 20-21 червня 2011 р. / П.Т. Саблук. – К. : ННЦ “Інститут аграрної економіки”, 2011. – 64 с.

Currently the notion of institutional framework for implementation of certain social, and especially public-managerial phenomenon requires a clear identification of the research subject, that is the content of fundamental concepts of institutional theory, namely the categories of “institute” and “institution”.

Within the context of modern research institutional economic theory is based on the writings of prominent foreign institutionalist-scholars like T. Veblen, K. Eyrns, D. North, J. Hodgson, J. Searle, G. Spencer W. Tambovtsev, O. Williamson, W. Berg et al.

The article aims to substantiate the features of formation of institutional theory's categorical apparatus in theoretical terms of governance as one of the conditions for successful reform and design of progressive civil society.

Studying the features of institutional theory's categorical apparatus it is important to note that in the original foreign texts the term "institution" is mostly used and the term "institute" has a limited scope. The reason is that the practice of usage of the notion "institution" in soviet and post-soviet academic space has led to the emergence of problems associated not only with the definition of its content, but with its unfortunate translation.

In general scholar approaches to the establishment of relationship between the terms "institute" and "institution" can be roughly summarized as follows:

The first approach. Synonymization of terms "institute" and "institution" – means the identity of their internal content and the possibility to use of all the derived adjectives (institutional, institutionary, institution).

The second approach. Categorical specification of terms "institute" and "institution": separation of their semantic content and securing a derivative adjective for each noun ("institutional" and "institutionary" respectively).

The third approach. The use of one single term "institution" or "institute" in all senses and only one adjective that is derived from it.

Conclusions of the research. Considering the "vagueness" and instability of terms describing institutional reality, we deem inappropriate absolute identification of terms "institute" and "institution", arguing this only due to errors of literary translation of T. Veblen.

УДК 351.82:336.221:659.1

ОСОБЕННОСТИ НАЛОГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ РЕКЛАМЫ

**СЕРДЕЧНАЯ Л. В.,
к. гос. упр., докторант,
Национальная академия управления
при Президенте Украины**

В статті досліджені окремі аспекти податкового регулювання в сфері реклами. Обґрунтовано роль податкових інструментів у вирішенні соціальних завдань державного управління рекламою. Запропоновано напрями збалансування фіскальної та регулюючої функцій оподаткування.