

УДК 35.077

## ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ВЛАДНО-ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ ЯК СКЛADOVA СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*Лелюк Р. В.,*

*аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин,  
Національна академія державного управління при Президентові України,  
м. Київ*

Проаналізовано наукові підходи до трактування понять “інститут”, “інституалізація” та “інститути громадянського суспільства”, а також осмислення їхніх ознак на міжнародній арені. Визначено, що “інституалізація” є процесом, результатом якого є нове утворення, що регулює суспільні відносини. Проведено детальний аналіз моделі взаємовідносин органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства та процесу розвитку розвитку Української держави на сучасному етапі. Визначено, що на сьогодні Україна як незалежна держава потребує зміцнення всіх елементів політичної системи. На перший план об’єктивно висувається проблема ефективності проведення інституалізації владно-громадських ініціатив, складової публічного управління в країні, якої неможливо вирішити без відповідної теоретико-методологічної бази.

**Ключові слова:** інститут, інституалізація, інститути громадянського суспільства, громадянське суспільство, органи публічної влади.

*Leliuk R. V.,*

*Postgraduate Student of Social Development and Social-Power Relations Department,  
NAPA, Kyiv*

## INSTITUTIONALIZATION OF POWER-CIVIL INITIATIVES AS COMPONENT OF PUBLIC ADMINISTRATION FORMATION IN UKRAINE

As a result of research, the present paper analyzes scientific approaches to interpreting the notions of ‘institution’, ‘institutionalization’, and ‘civil society institutions’, as well as their features are considered in the international aspect. It has been found that institutionalization is a process resulting in formation of a new entity that regulates social relations. A model of public authorities’ interaction with civil society institutions, and the process of development of the Ukrainian state at the present stage have been analyzed in detail. It has been determined that at present Ukraine as a sovereign state requires that all the elements of its political system should be strengthened. In this connection, a problem that objectively comes to the forefront is the efficiency of implementing institutionalization of power-civil initiatives, a country’s public administration component which cannot be addressed without a proper theoretical methodological basis.

**Key words:** institution, institutionalization, civil society institutions, civil society, public authorities.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку Української держави відбуваються складні інституційні перетворення, спрямовані на пошук якнайефективнішої моделі функціонування громадянського суспільства. Ця ситуація актуалізована змінами безпосередньо і в політичній системі суспільства, що виражаються новими підходами її функціонування з демократичним вектором розвитку.

На тлі змін і реформування всіх сфер життєдіяльності індивідів, формування інститутів громадянського суспільства залучення населення до цивільних практик і політичного процесу є одним із найважливіших аспектів на шляху до розвиненого демократичного суспільства. Розвиток громадянського суспільства в Україні як необхідної умови будівництва

демократичної правової держави є й одним із пріоритетних напрямів модернізації.

Практика показує, що формування громадянського суспільства – це тривалий процес, що складається з окремих етапів, у рамках яких необхідно вирішити певні завдання. На формування громадянського суспільства впливають різні фактори: економічні, політичні, соціальні, правові, культурні та ін., а також специфічні внутрішні та зовнішньополітичні умови.

Питання становлення й розвитку сучасного громадянського суспільства залишається відкритим для Української держави. Воно передбачає політико-правовий аналіз різних структур, що сприяє процесу інституалізації владно-громадських ініціатив як складової становлення публічного управління в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З метою максимально повного охоплення вивченості теми в цьому дослідженні було проаналізовано вітчизняний досвід аналізу сутності та особливостей функціонування інституалізацій владно-громадських ініціатив у процесі становлення публічного управління.

Вагомий внесок до розгляду назрілого питання щодо владно-громадських ініціатив як складової публічного управління внесли такі науковці, як Т. Бельська, Т. Василевська, Н. Драгомирецька, М. Іжа, Н. Ільченко, О. Крутій, О. Крюков, В. Мартиненко, О. Михайловська, В. Нікітін, О. Радченко, С. Сєрьогін та ін. Однак на сьогодні не вистачає досліджень щодо інституалізації владно-громадських ініціатив та ролі цього процесу для публічного управління в Україні.

**Мета статті** полягає в комплексному дослідженні сучасного рівня взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, сформованої системи понять “інститут”, “інститути громадянського суспільства”, “інституалізація”, а також безпосередньому аналізі факторів, що притаманні цим явищам.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасних умовах розвитку Української держави назріла нагальна потреба в дослідженні системи понять, зокрема: “інститут”, “інститути громадянського суспільства”, “інституалізація” на основі праць вітчизняних науковців.

Слово “інститут” походить від латин. *institutum*, що трактується як “встановлення, установа”. Серед багатьох визначень поняття “інститут” необхідно приділити увагу поясненню У. Гамільтона, адже воно, на мою думку, цілком осмислює сучасну ситуацію розвитку громадянського суспільства: інститут – це “словесний символ, введений для кращого опису групи суспільних звичаїв”, “спосіб мислення”, який став звичкою для групи людей або звичаєм для народу. У. Гамільтон стверджував, що “інститути встановлюють межі та форми людської діяльності. Світ звичаїв і традицій, до якого ми пристосовуємо наше життя, являє собою сплетіння й безперервну матерію інститутів” [12].

М. Вебер розкриває сутність поняття соціального інституту як спеціальної групи людей, об’єднаних соціальними діями та ідеально типовими конструкціями з ідеальними типами легітимного панування. “Не кожна спільнота, до якої ми належимо за народженням і вихованням, є інститутом. Ним не буде, наприклад, мовна чи родинна спільнота, оскільки тут відсутні раціональні настанови. Однак ним буде така структурна форма політичної спільноти, яку називають “державою”, або та структура

релігійної спільноти, яку в суто технічному сенсі заведено називати “церквою” [3, с. 149]. М. Вебер тлумачить інститут як ідеальну типовість та ідеальну легітимність – два напрями, що формують умови консолідації суспільства для виконання належних соціальних діянь.

Автор інституціональної теорії Огюст Конт виокремлює три головних соціальних інститути: родина, релігія та держава, які безпосередньо контролюють усі суспільні відносини. Однак була проведена деталізація теорії Огюста Конта Гербертом Спенсером, який висвітлив такі соціальні інституції:

- інституції спорідненості (шлюб, родина);
- економічні (розподільчі) інституції;
- регулятивні інституції (релігія, політичні організації тощо).

На сучасному етапі розвитку більшість інституціональних теорій – Т. Веблена, Дж. Коммонса, С. Ліпсета, У. Мітчелла та багатьох інших дослідників – засвідчують систематичність підходу інституалізації як процесу.

Х. Арендт вважає, що “політичні інститути є проявом та втіленням влади; вони кам’яніють та розсипаються, як тільки жива народна сила перестає їх підтримувати [1, с. 39]”.

Слушно, що в наукових колах питання інституалізації набирає все більшого обговорення та розглядається в досить різних аспектах. Інституалізацію доречно досліджувати як процес перетворення якогось явища в організований інститут чи впорядкований процес з визначеною структурою відносин, ієрархією влади, дисципліною, правилами поведінки.

С. Гайдученко розглядає інституалізацію як процес закріплення соціальної й управлінської практики до рівня інституту (законодавче оформлення статусу та нормативно-правової бази, формування організаційної структури, матеріальних та людських ресурсів тощо), який супроводжується упорядкуванням, формалізацією та стандартизацією будь-яких колективних зв’язків і відносин. Це процес створення й наступного прийняття співробітниками тих чи інших інституціональних кодексів поведінки; норм, цінностей і принципів управління, а також чіткої управлінської стратегії, що пов’язана з правовим статусом організаційної культури як інституту [4, с. 21].

А. Ткач розуміє інституалізацію як “перетворення соціальних намірів у норму та формування правил спілкування шляхом їх впровадження за допомогою владних інституцій (неписаних правил чи правової діяльності) на основі засобів правового, економічного і політичного регулювання” [8, с. 126]. О. Ткачова переконливо доводить, що поняття “інституалізація” в різних сферах діяльності вживається зазвичай для характеристики процесів упорядкування цієї діяльності через формування та закріплення відповідних інститутів, причому сам інститут безперервно розвивається на тлі цих інституційних змін [9].

О. Михайловська розглядає інституалізацію як процес, за допомогою якого забезпечується взаємодія у внутрішньому середовищі та в рамках якої “закріплюється правовий та організаційний статус, тобто формуються цілі та функції, впорядковується внутрішня організаційна структура інститутів [5, с. 6]”.

А. Михненко в “Енциклопедії з державного управління” інституалізацію визначає як “утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, осно-

ваних на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах. Інституалізація слугує закріпленню практик чи сфери суспільних відносин у вигляді законів чи соціальної норми, прийнятого порядку” [6, с. 258–261].

Процес інституалізації відбувається поступово та складається з певних етапів. Перший етап являє собою аргументування та визначення суспільних та управлінських (політичних, соціальних, економічних, культурних тощо) відносин у нормах (правилах, положеннях чи настановах) права та моралі. Другий етап включає в себе формалізацію та систематизацію цих процесів.

Інституалізація являє собою об’єктивний процес, що є багатофакторним, складним та потребує спеціального підходу до управління та внесення змін. Така ситуація відбувається завдяки взаємодії в системі об’єктивних відносин під час розвитку професійної діяльності у вже сформованій організаційно-культурній площині, яка безпосередньо та природно впливає на успішність цього виду діяльності.

Головними ознаками інституалізації при цьому є:

- зміна якості діяльності членів групи: у складі інституту така діяльність набуває не просто осмисленого і впорядкованого характеру, а й стає професійною;
- розподіл ролей у суспільстві і поява ієрархії;
- виникнення моральних і правових норм регулювання;
- поява спеціальних об’єктів, будівель і установ, необхідних для діяльності членів інституту;
- наявність ідеології, що характеризується як система ідей, які суперечать і підтримують моральні та правові підвалини конкретного інституту.

Аналізуючи наукові напрацювання, дослідник В. Сумська виділяє такі стадії інституалізації:

- “...виникнення соціальної потреби зацікавлених груп відстоювати й просувати свої інтереси;
- формування первісних соціальних умов для задоволення потреби, що виникла;
- формування й розвиток необхідних організаційних структур, а також пов’язаних з ними ціннісних стандартів, регуляторів поведінки, що спрямовані на уніфікацію й стандартизацію діяльності;
- законодавче регулювання;
- установлення системи санкцій для підтримки норм і правил;
- комплексна інтеграція нового виду діяльності у структуру суспільних відносин” [7, с. 13–14].

На думку Т. Бельської, громадянське суспільство має складну внутрішню структуру, що характеризується складом учасників (інститутами), принципами їхньої діяльності, функціями та нормами. Науковець зазначає, що “результатом процесу інституалізації є створення інституту, який регулює суспільні відносини через особливу соціальну діяльність, пов’язану із забезпеченням відповідних потреб та інтересів людини”. Інститути глобального громадянського суспільства являють собою “об’єднання людей, структуровані в групи за інтересами й цінностями за допомогою комунікаційних обмінів, які діють у межах правового поля, мають певні принципи діяльності та виконують у суспільстві соціальні функції. Процес утворення інститутів отримав назву інституалізації й займає значний проміжок часу” [2, с. 38–41].

У зв'язку з цим наслідком процесу інституалізації є створення інституту громадянського суспільства, який, у свою чергу, регулюватиме суспільні відносини шляхом забезпечення потреб та інтересів людини.

Варто враховувати той фактор, що дефініція “інститути громадянського суспільства” неодноразово змінювала свій зміст та на сьогодні не має однозначного трактування. Однак у політичній сфері інститутами громадянського суспільства є політичні партії, організації, рухи різної політичної спрямованості, які беруть безпосередню участь у боротьбі за державну чи публічну владу. До них відносяться й молодіжні політичні організації.

Механізм взаємодії інститутів громадянського суспільства та публічної влади визначається характером діяльності політичних інститутів. Основним владним інститутом виступає держава, яка охоплює своєю діяльністю всіх членів суспільства, найбільш повною мірою виражає інтереси всіх класів і соціальних груп, формує розгалужений апарат управління, що регулює різні сфери життєдіяльності.

Суттєвою особливістю політичної участі груп інтересів є постійне зростання ролі цієї участі в політичному процесі, причому не тільки на національному, регіональному та місцевому, а й на глобальному рівні. Найбільш суттєві зрушення, якісні зміни ролі груп інтересів громадянського суспільства в політичному процесі сталися в 60-х – 70-х рр. ХХ ст.

Деяке інше трактування поняття “інститути громадянського суспільства” дає Міністерство юстиції України:

– “...суб'єкти, які у процесі своєї діяльності формують суспільні відносини, спрямовані на утвердження громадянського суспільства;

– інститути, які об'єднують у своєму складі норми конституційного та інших галузей права, що регулюють суспільні відносини у відповідній сфері і виступають складовими елементами багатовимірної системи конституційного права України;

– узагальнююча назва для всіх упорядкованих і структурованих виявів громадянського суспільства тощо” [10].

На думку американського політолога Т. Карозерса, інститути громадянського суспільства являють собою широке поняття, що охоплює всі організації та асоціації, які існують поза державою. Це визначення охоплює весь спектр організацій, які зазвичай політологами прийнято називати групами інтересів, не тільки ті, що займаються інформаційно-пропагандистською діяльністю (НДО), а й профспілки, професійні асоціації (наприклад, лікарів і адвокатів), торговельні палати, етнічні асоціації та ін. До цих структур також зараховують релігійні організації, студентські групи, культурні організації, спортивні клуби та неформальні суспільні групи [11, с. 19–20].

Громадянське суспільство сьогодні перебуває на стадії переходу на новий рівень свого розвитку, що можна охарактеризувати як глобальний інформаційно-комунікативний управлінський простір, в основі якого знаходиться суб'єкт, здатний приймати оперативні рішення, спричинені викликами сучасного світу.

Нині, в умовах реалізації нових для України законів “Про співробітництво територіальних громад” та “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, поряд з такими інститутами, як громадські організації,

громадські рухи, об'єднання тощо, одним із найважливіших інститутів громадянського суспільства вважається місцеве самоврядування. Варто пам'ятати, що створення ефективного місцевого самоврядування нині неможливе без активного розвитку інститутів громадянського суспільства. Важливе завдання Української держави на сучасному етапі розвитку формується в умовах створення необхідних правових та організаційних умов для розвитку громадських ініціатив та об'єднань.

Очевидно, що інституалізація нових форм взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства відбувається на нинішньому етапі розвитку України. Важливим інститутом такої взаємодії є інститут електронної демократії, під яким слід розуміти сукупність відносин, електронних майданчиків і платформ для транслявання політики державних інститутів у суспільство та отримання державою зворотного зв'язку від громадських інститутів.

Свою роль у процесі розроблення державних рішень, а також їхньої громадської експертизи продовжує посилювати Інтернет, що є найважливішою платформою для акумулювання різноманітних громадських ініціатив та їхньої подальшої трансляції в компетентні органи державної та публічної влади.

Під час наукового дослідження було виявлено, що немає універсальної моделі відносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, властивої для всієї глобальної суспільно-політичної системи. У кожному куточку нашої планети, в умовах певного політичного режиму ідея громадянського суспільства знаходить відображення в різних національно специфічних формах, відрізняється унікальністю та неповторністю.

**Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** У ході наукового дослідження було проаналізовано наукові підходи стосовно трактування понять “інститут”, “інституалізація” та “інститути громадянського суспільства”, а також осмислення їхніх ознак на міжнародній арені. Визначено, що “інституалізація” є процесом, результатом якого є нове утворення, що регулює суспільні відносини. Термін “інститут громадянського суспільства” слід характеризувати як сукупність структур та організацій, що об'єднують певні кола населення задля вияву ними активної громадської позиції, ініціативи та самореалізації шляхом реалізації певних груп інтересів. Також було розглянуто моделі взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства.

На сьогодні Україна як незалежна держава потребує зміцнення всіх елементів політичної системи. У зв'язку з цим на перший план об'єктивно висувається проблема ефективності проведення інституалізації владно-громадських ініціатив, складової публічного управління в країні, яку неможливо вирішити без відповідної теоретико-методологічної бази.

**Перспективи подальших досліджень** полягають у вдосконаленні теоретико-методологічних засад аналізу взаємовідносин інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади як соціально-політичного феномену, а також потрібні обґрунтовані та регулярно оновлювані матеріали для проведення детального аналізу досліджуваного питання, упровадження нових механізмів контролю дотриманням їх та проведення завчасного моніторингу наукових досліджень, що засвідчуюватимуть реальність подій сьогодення.

### Список використаних джерел

1. Арендт Х. Між минулим і майбутнім: зб. політ. есе / пер. з англ. Вілен Черняк. Київ: Дух і літера, 2002. 321 с.
2. Бельська Т. В. Інституційний вимір глобального громадянського суспільства. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту держ. упр. НАДУ при Президентіві України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 44. С. 71–81.
3. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / пер. з нім. Олександр Погорілий. Київ: Основи, 1998. 34 с.
4. Гайдученко С. О. Інституалізація організаційної культури в публічному управлінні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 1. С. 17–24. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2014\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_1_4).
5. Михайловська О. Г. Інституціоналізація громадянського суспільства в умовах політичної модернізації в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 – політичні інститути та процеси / Східноукр. нац. ун-т ім. Володимира Даля. Луганськ, 2009. 17 с.
6. Михненко А. М., Макаренко Е. М. Інституалізація. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев, І. В. Розпутенко (співголови) та ін. 2011. 748 с.
7. Сумська В. В. Інституціоналізація лобювання в державному управлінні: автореф. ... к. держ. упр.: 25.00.01 – теорія та історія державного управління / Харк. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України. Харків, 2014. 22 с.
8. Ткач А. А. Інституціональні основи ринкової інфраструктури: монографія. Київ: НАН України, Об'єдн. ін-т екон., 2005. 295 с.
9. Ткачова О. К. Теоретичні основи інституційних механізмів державного управління митною справою. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електрон. наук. фах. вид. Акад. муніцип. управління. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=587>.
10. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / И. В. Мерсиянова, Л. Г. Ионин, А. Ю. Сунгуров и др.; под ред. Л. И. Яковсона. М.: Вершина, 2008. 296 с.
11. Carothers Thomas. Think Again: Civil Society. *Foreign Policy Magazine*. Winter edition 1999–2000. № 117. С. 18–29 / URL: <http://www.carnegieendowment.org/pdf/CivilSociety.pdf>.
12. Hamilton W. Institution. *Encyclopedia of the Social Sciences*. 1932. Vol.73. P. 560–595.

Надійшла до редколегії 21.05.2018 р.

УДК 32:351]:316.344.42:172

## ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА, ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ, ЕЛІТА ТА СИСТЕМА ЦІННОСТЕЙ – СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

*Міхальов О. М.,*

*аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин,  
Національна академія державного управління при Президентіві України,  
м. Київ*

Проведено аналіз аксіологічного чинника, його значення в спрямуванні зусиль людей з реалізації суспільної діяльності. Показано обмеженість світоглядних орієнтирів минулої епохи, розглянуто різні аспекти їх. Зроблено спробу окреслити напрям вирішення проблем подальшого суспільного розвитку з визначенням формування системи цінностей як форми соціального управління з досягнення цілей державотворення.

**Ключові слова:** перехідний період, публічний, політика, публічна політика, держава, управління, державне управління, еліта, цінності, система цінностей, системні методи.